

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2012

Matúš Nestor

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

Formy činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu

Plzeň 2012

Matúš Nestor

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Diplomová práce

**FORMY ČINNOSTI NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO
ÚŘADU**

Zpracoval: Matúš Nestor

Studijní program: Právo a právní věda

Obor: Právo

Vedoucí práce: JUDr. Milan Podhrázký

Pracoviště: Katedra správního práva

V Plzni 2012

PROHLÁŠENÍ

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

Plzeň, červenec 2012

.....

Matůš Nestor

PODĚKOVÁNÍ

Chtěl bych poděkovat panu JUDr. Milanu Podhrázkému, vedoucímu mé diplomové práce za cenné rady, které mi poskytoval při psaní této diplomové práce.

Matúš Nestor

Obsah

1	Úvod	4
2	Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu	7
2.1	Nezávislost NKÚ	9
2.2	Vztah NKÚ k ostatním státním orgánům.	10
3	Kontrolní a jiná působnost Nejvyššího kontrolního úřadu	15
4	Obecně o formách činnosti veřejné správy	24
5	Jednotlivé formy činnosti NKÚ	28
5.1	Faktické zásahy	29
5.2	Jiné správní úkony	34
5.2.1	Stanoviska NKÚ	35
5.2.2	Plán kontrolní činnosti NKÚ	36
5.2.3	Kontrolní protokol NKÚ	37
5.2.4	Kontrolní závěr NKÚ	40
5.2.5	Výroční zpráva NKÚ	41
5.3	Normativní akty	43
5.3.1	Jednací řád Kolegia NKÚ	46
5.3.2	Jednací řád Senátu	47
5.3.3	Kární řád NKÚ	48
5.3.4	Kontrolní řád NKÚ	48
5.3.5	Organizační a pracovní řád NKÚ	52
5.4	Správní akty	53
6	Srovnání postavení, působnosti a forem činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky a Najvyššieho kontrolného úřadu Slovenskej republiky	60
7	Závěr	69
8	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	73
9	RESUMÉ	78
10	Přílohy	80

1 Úvod

Pro správné fungování demokratického státu je nezbytné, aby v rámci tohoto systému existovala kontrola. Tato kontrola je v České republice vykonávána nezávislým kontrolním orgánem, tj. Nejvyšším kontrolním úřadem (dále jen „NKÚ“). Vznik tohoto kontrolního orgánu je u nás z velké části ovlivněn zkušenostmi získanými ze zahraničí s ohledem na vznik obdobných kontrolních orgánů, zejm. v rámci Evropy.

Existence NKÚ a jeho nezávislost pramení přímo ze zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava ČR“). V rámci Ústavy ČR je NKÚ zařazen do hlavy páté a je nezávislý jak na moci zákonodárné, výkonné, tak i soudní. Svou funkci plní samostatně a jeho základním úkolem, dle čl. 97 Ústavy ČR, je vykonávat kontrolu hospodaření se státním majetkem a dohlížet nad plněním státního rozpočtu.

NKÚ je významným prvkem v rámci parlamentní demokracie. Snahou je v co největší míře zamezit jakýmkoli vlivům, především politickým, tak, aby byla zajištěna nezávislost a objektivnost při provádění kontrol a následném rozhodování.

V Ústavě ČR však nenalezneme veškeré potřebné informace jako, např. jaké je postavení, působnost či složení orgánů NKÚ. Tyto informace jsou obsaženy v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o NKÚ“).

Tato diplomová práce je zaměřena především na právní vymezení a rozbor postavení a forem činností NKÚ s ohledem na jím prováděnou kontrolu.

Při hlubším studiu této oblasti práva, tj. kontroly v oblasti veřejné správy vykonávanou NKÚ či formami činností této instituce, zjistíme, že neexistuje žádné ucelené dílo, které by NKÚ popisovalo z tohoto pohledu. Informace o NKÚ, o formách činností veřejné správy, nalezneme v mnoha publikacích, ale vždy se jedná jen o obecnou úpravu, nikde se nenachází podřazení činností vykonávaných NKÚ pod jednotlivé skupiny činností veřejné správy. Proto je nutné vždy použít více pramenů, které musíme vzájemně porovnávat. Důvodem, proč jsem si vybral právě toto téma, je snaha o vytvoření ucelené práce, jenž nebude pouze obecným shrnutím forem činností

veřejné správy či kontrolních činností ve veřejné správě, ale zaměří se přímo na činnosti vykonávané NKÚ. Mým cílem je vytvořit ucelené dílo, které shrne informace o NKÚ a o činnostech jím vykonávaných spolu se zařazením těchto činností do jednotlivých forem činností veřejné správy a tím pádem tak pomůže ostatním studentům, odborné či laické veřejnosti při studiu této problematiky.

Úvodem je potřeba určitým způsobem charakterizovat NKÚ a říci co to vlastně je a také tuto instituci právně zařadit v systému českého práva. Kapitola druhá přináší ucelené informace o zákonné úpravě a postavení NKÚ, jak s ohledem na ustanovení Ústavy ČR, tak s ohledem na zákon o NKÚ. Dále se v druhé kapitole věnuji nezávislosti NKÚ vyplývající z Ústavy ČR, vztahu této instituce k ostatním státním orgánům. Informace, které zde uvádím, vycházejí převážně z Ústavy ČR a na ní navazujícího zákona o NKÚ, které však doplňuji jednak o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nálezy Ústavního soudu tak i vysokoškolskou odbornou literaturou.

Třetí kapitola, nazvaná „Kontrolní a jiná působnost Nejvyššího kontrolního úřadu“, vymezuje oblasti kontroly vykonávané NKÚ. V této kapitole vycházím především z ustanovení zákona o NKÚ, současně s tím jsem využil i ostatních pramenů. Jedná se o rozbor kontrolní činnosti, který vznikl porovnáním více pramenů, jak knižních, tak právních předpisů. Součástí této kapitoly je i zmínka o orgánech NKÚ, rozdělení jejich pravomocí a též podmínky pro jmenování do funkce člena orgánu NKÚ. NKÚ je velmi aktivní i v oblasti mezinárodní spolupráce. Je členem pracovních organizací, jako např. INTOSAI, EUROSAI. Podrobný popis těchto organizací a další oblasti mezinárodní spolupráce NKÚ nalezneme právě v této kapitole, kde se zmiňuji i o tom jak tato mezinárodní spolupráce působí na formy činnosti této instituce. Součástí této kapitoly je také *de lege ferenda* ohledně stanovených pravomocí a působnosti NKÚ a jakým způsobem by se mohly změnit.

Stěžejním tématem této práce jsou formy činnosti vykonávané NKÚ. K tomu, aby mohl být proveden tento rozbor, je nutné nejprve uvést základní rozdělení forem činnosti vykonávané veřejnou správou. Kapitola čtvrtá obsahuje základní rozdělení činností veřejné správy, obecnou charakteristiku jednotlivých forem činností současně s krátkou zmínkou o možných typech veřejné správy. V kapitole jsem především čerpal z knižní literatury, zejména od autorů Prof. JUDr. Dušana Hendrycha a Prof. JUDr. Petra Průchy, CSc. Tento pramen je spíše typem vysokoškolské učebnice, ale

dle mého názoru, je pro základní fakta, pochopení systému veřejné správy a jejího rozdělení naprosto vyhovujícím. Takto rozdělené formy činnosti mají pro NKÚ význam v tom, že činnosti, které tato instituce vykonává, řadíme do konkrétních skupin činností veřejné správy.

Kapitola pátá, nazvaná „Jednotlivé formy činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu“ pojednává o jednotlivých formách činností, které jsou vykonávány právě NKÚ. S ohledem na základní rozdělení forem činností veřejné správy, uvedené v kapitole čtvrté této práce, je patrné, že se dají dělit z několika hledisek. U NKÚ s ohledem na jeho činnost, jakožto nezávislého kontrolního orgánu, rozlišujeme, tzv. faktické zásahy, jiné správní úkony, normativní akty a správní akty. Zařazení těchto podkapitol je uspořádáno podle míry využívání těchto činností NKÚ. Kapitola je pro celou práci stěžejní a tvoří tu nejpodstatnější část. Jednotlivé formy činností vykonávané NKÚ jsou pro lepší orientaci rozděleny do samostatných podkapitol a v těchto podkapitolách jsou podrobně rozebrány a popsány jednotlivé činnosti. Při zpracování této kapitoly jsem pracoval hlavně s konkrétními zákony a na ně navazujícími dokumenty, ale také s odbornou literaturou, kterou jsem doložil rozhodnutími soudu.

Práce si též klade za cíl provést srovnání kontrolních institucí. Pro tuto komparaci jsem si vybral NKÚ České republiky s obdobným nezávislým kontrolním orgánem v zahraničí, kterým je Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky. Komparaci provádím s ohledem na úpravu postavení, pravomocí a především forem činností, které tyto instituce vykonávají. Mohlo by se zdát, že s ohledem na stejnou právní kulturu a historii obou zemí, nebude právní úprava obsahovat žádné rozdíly, avšak opak je pravdou. I když se jedná spíše o výjimky, jak popisují v této kapitole. Podrobný rozbor s ohledem na rozdílnost úprav v obou právních řádech nalezneme v poslední kapitole 6.

2 Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu

Tématem mé diplomové práce jsou formy činnosti NKÚ, a aby tato instituce mohla vůbec nějaké činnosti vykonávat, musí být někde stanovena její existence, zakotveno postavení a k těmto činnostem musí mít stanovené pravomoci. Existence a postavení NKÚ vychází přímo Ústavy ČR, kde je tato instituce upravena velmi obecně pouze jediným článkem, konkrétně čl. 97, který spadá do samostatné hlavy, a to hlavy páté, označené jako „Nejvyšší kontrolní úřad“. NKÚ je také upraven samostatným zákonem, tj. zákonem o NKÚ, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o NKÚ nabyl účinnosti dne 1. července 1993 a podrobně upravuje nejen působnost a pravomoci této instituce, její organizaci, spolupráci na mezinárodní úrovni ale i činnosti, které vykonává. Tento zákon tedy navazuje na Ústavu ČR a podrobněji rozvádí její obecnou úpravu. „Novodobý“ NKÚ byl zřízen po roce 1989 ústavním zákonem České národní rady č. 481/1991 Sb. jako kontrolní orgán nezávislý na vládě, jejich orgánech a ústředních orgánech státní správy. Tímto zákonem vznikl nový orgán, který nahradil původní stejnojmenný úřad z federálního období. Současně s tímto bylo zrušeno Ministerstvo státní kontroly ČR na základě ústavního zákona České národní rady.¹

Dle hlavy V. Ústavy ČR je NKÚ nezávislým orgánem, který vykonává kontrolu nad hospodařením se státním majetkem a plněním státního rozpočtu². Konkrétní úprava čl. 97 zní takto: *„Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření nad státním majetkem a plněním státního rozpočtu. Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.“*³

Postavení NKÚ se oproti podobným institucím v minulosti změnilo v tom, že jeho koncepce není sice úplně nová, v některých oblastech je obdobná kontrolní instituci z první republiky, která měla také všeobecnou kontrolní pravomoc, avšak její úprava je odlišná, tak aby vyhovovala mezinárodním standardům. Původní instituce

¹ Ústavní zákon české národní rady č. 481/1991, kterým se zřizuje Nejvyšší kontrolní úřad České republiky a zákon č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky, který upravoval původní úřad.

² Klíma, K. *Ústavní právo*. 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 537.

³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

kontrolního typu podobné NKÚ na území České republiky nebo Československé republiky buď neměly všeobecné kontrolní pravomoci a jejich kontrola se omezovala jen na určité oblasti veřejné správy, nebo naopak jejich kontrolní pravomoci byly mnohem širší, jako je tomu u NKÚ upraveného zákonem o NKÚ. Své funkce plní samostatně a nezávisle, jak na moci zákonodárné tak exekutivní. Tímto způsobem se mají v maximální možné míře eliminovat politické a jiné vlivy na jeho činnost.

NKÚ tedy patří mezi nejvyšší ústavní orgány, které jsou nezávislé na tripartitě mocí. Často bývá označován jako čtvrtá moc, konkrétně jako moc kontrolní. S tímto názorem je však možné polemizovat, neboť NKÚ nemá kromě kontrolních oprávnění žádná jiná mocenská oprávnění k ostatním vrcholným orgánům a z hlediska dělby moci v České republice, která je, jak již bylo zmíněno, tripartitní, je možné jej vzhledem k činnostem, které vykonává zařadit pod moc výkonnou. Proto může být vzhledem k jím vykonávaným činnostem označován jako úřad správní, neboť podstatná činnost, která je tímto úřadem vykonávána je správa ve smyslu materiálním. Je však nutné zdůraznit, že z formálního hlediska se nejedná o činnost správní ve smyslu čl. 79 Ústavy ČR. NKÚ vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, ačkoliv formálně není správním úřadem. Uvedené konstatování nic nemění na skutečnosti, že NKÚ je orgánem nezávislým, do jehož výkonu působnosti lze zasahovat pouze zákonem. Je však zřejmé, že tato jeho působnost nezahrnuje ani výkon soudní moci, ani možnost vydávat zákonné akty; proto se i v tomto případě jedná o výkon veřejné správy.⁴

NKÚ je jedním z prvků demokratického systému, ve kterém je jeho hlavním posláním kontrola spravování veřejných prostředků. Existence tohoto úřadu je základním kamenem demokratického systému.⁵ V tomto demokratickém systému a systému státních orgánů má NKÚ specifické postavení. Jedním z těchto možných postavení je postavení státního orgánu – úřadu, který vykonává zákonem mu svěřenou pravomoc a působnost. Dále se jedná o postavení organizační složky státu, která nemá právní subjektivitu, a to ve věcech týkajících se hospodaření se státním majetkem. NKÚ je taktéž samostatným správcem rozpočtové kapitoly při hospodaření s prostředky svěřenými státním rozpočtem. V neposlední řadě je možné označit tuhle instituci jako ústavní orgán. Ústavními orgány jsou „orgány, jejichž charakter a

⁴ Srov. rozh. č. 1382/2007 Sb. NSS, seš. 12.

⁵ Kadaňová, E. Kalivoda, J. Kramář, K.. *Kontrola ve veřejné správě*. díl V. Karlovy Vary: VŠKV o.p.s., 2006, s. 7.

specifické funkce působí na stát jako sjednocující prvek, a jejichž existence a činnost v souladu s ústavními normami stát vlastně teprve tvoří.“⁶ Obecně by se dalo charakterizovat ústavní orgány jako orgány, které upravuje Ústava ČR a v rámci níž jsou stanoveny jejich základní pravomoci a míra nezávislosti, příp. závislosti na ostatním ústavních orgánech. Dle definice je možné říci, že NKÚ je ústavním orgánem, neboť má značný přínos v oblasti vytváření a upevňování demokratické struktury.

Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 16. 1. 2001 charakterizoval NKÚ tak, že *„Nejvyšší kontrolní úřad nedisponuje exekutivními, příp. soudními pravomocemi; plní pouze funkci kontrolní s tím, že je oprávněn a povinen výsledky provedených kontrol zveřejnit, a tak upozornit příslušné orgány státní moci na nedostatky zjištěné při kontrole. Nemá však oprávnění ukládat sankce (odhlédnuto od sankcí za porušení procesních předpisů) nebo opatření k odstranění nedostatků.*“⁷

Výsledky kontroly provedené NKÚ slouží jako podnět či podklad pro další činnost orgánů státní moci, příp. orgánů činných v trestním řízení. *„Rozhodnutí Nejvyššího kontrolního úřadu sama o sobě nemohou představovat zásah do základního práva nebo svobody zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ledaže by Nejvyšší kontrolní úřad překročil své kompetence*“⁸

2.1 Nezávislost NKÚ

Nezávislost kontrolních institucí typu NKÚ v České republice mohou naplňovat své úkoly objektivně a účinně pouze tehdy, jsou – li nezávislé na kontrolovaném subjektu a také když jsou ochráněny před vnějšími vlivy. Proto by takto stanovená nezávislost měla být zakotvena v Ústavě ČR, což Ústava ČR splňuje. NKÚ je, jak již bylo zmíněno, nezávislý kontrolní orgán České republiky, do výkonu jeho působnosti lze proto zasahovat jedině zákonem nebo na základě zákona. Tato

⁶ Bartoň, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 193.

⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2001, Sp. zn. II ÚS 451/2000.

⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2001, Sp. zn. II ÚS 451/2000.

nezávislost se považuje za jednu z podmínek nestranného výkonu činnosti úřadu. Na druhé straně však nemůže být chápána absolutně, protože je omezena vlastní pravomocí a působností úřadu a taktéž dalšími právními instituty. Nezávislost NKÚ tedy spočívá také v nemožnosti zařazení této instituce mezi správní úřady. V souvislosti s nezávislostí NKÚ, hovoříme o nezávislosti politické, finanční a personální. V současné době neexistuje v rámci správy žádný orgán, který by byl vůči NKÚ v pozici nadřízeného s oprávněním udělovat mu závazné pokyny. Nezávislost této instituce vychází přímo z Ústavy ČR, kde je, jak již bylo řečeno, NKÚ zařazen do samostatné hlavy, a to hlavy V., čímž je oddělen od ostatních mocí. Z toho vyplývá, že při výkonu své činnosti nemůže být ovlivňován ostatními státními orgány a je vázán při své činnosti celým právním řádem a to od ústavních zákonů, zákonů až po podzákoné právní předpisy, které musí také dodržovat.

Aby byla v co nejvyšší možné míře zabezpečena objektivita při posuzování kontrolovaných skutečností, kontrolovaných subjektů a v rozhodování, byl pro rozhodování o zásadních otázkách týkajících se kontrolní působnosti úřadu uzákoněn kolektivní princip. Tento kolektivní princip se uplatňuje tak, že o plánování a závěrech kontrolní činnosti NKÚ rozhodují jeho kolektivní orgány. Mezi tyto kolektivní orgány řadíme Kolegium a senáty Úřadu. Hlavním hlediskem nezávislosti kontrolního úřadu je především to, zda a do jaké míry je či není dána závislost na potencionálních kontrolovaných subjektech.⁹ Ve své činnosti není podřízen ani vládě ani parlamentu, i když pro něj vyplývají určité povinnosti ve vztahu k ostatním mocím.

2.2 Vztah NKÚ k ostatním státním orgánům.

NKÚ jako samostatná nezávislá kontrolní instituce není součástí soustavy orgánů moci zákonodárné, soudní ani výkonné a to z důvodu nezávislého a nestranného výkonu svých pravomocí. I přes svou nezávislost však mezi NKÚ a orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní existují určitá propojení a vztahy, které popíšu níže. Tyto vztahy jsou důležité nejen pro organizaci NKÚ a jeho působnost, ale také pro činnosti, které tato instituce vykonává, resp. vykonávat nemůže, protože jsou k tomu příslušné jiné orgány.

⁹ Kadaňová, E. Kalivoda, J. Kramář, K. *Kontrola ve veřejné správě*. díl V. Karlovy Vary: VŠKV o.p.s., 2006 s. 8.

Vztah NKÚ a Parlamentu České republiky (dále jen „Parlament“) by se dal popsat, jako nejužší ze vztahů, na rozdíl od vztahů k ostatním institucím. Prezident republiky jmenuje jak prezidenta, tak viceprezidenta NKÚ na návrh Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna také volí jednotlivé členy NKÚ navržené prezidentem NKÚ. Takto zvolení členové NKÚ jsou povinni složit slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna též může navrhnout odvolání prezidenta či viceprezidenta NKÚ, které následně odvolává prezident republiky. Funkce jednotlivých členů NKÚ může být ukončena odvoláním člena Poslaneckou sněmovnou, nebo každý člen může samostatně podat rezignaci ze své funkce Poslanecké sněmovně. Orgány Parlamentu, nebo jednotliví poslanci mají také oprávnění podat návrh na zahájení kárného řízení a to proti jednotlivým funkcionářům NKÚ.

Na základě § 5 zákona o NKÚ má NKÚ povinnost zpracovávat a předkládat Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a také ke zprávě o státním závěrečném účtu České republiky a to včetně kontrolních závěrů, které sloužily jako podklad pro dané stanovisko. Při zpracování těchto stanovisek vychází NKÚ z tisků, které mu předkládá Poslanecká sněmovna, dále také z kontrolních závěrů, závěrečných účtů jednotlivých rozpočtových kapitol a také z dalších poznatků své kontrolní činnosti.

NKÚ se určitým způsobem podílí na zákonodárné činnosti a to spolu s Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Jelikož NKÚ sám o sobě zákonodárnou pravomoc nemá, protože tato pravomoc je svěřena na základě Ústavy ČR pouze Parlamentu, který ji může delegovat na jiný orgán k vydání podzákonného předpisu, samotný NKÚ se na této činnosti podílí prostřednictvím svých návrhů a poznatků. Zákon ukládá NKÚ v § 6 zákona o NKÚ povinnost zpracovat na vyžádání Poslanecké sněmovny nebo Senátu v dohodnutém termínu stanovisko k návrhům právních předpisů. Tyto právní předpisy se týkají rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a také výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti. V souvislosti s touto povinností a řádným výkonem této činnosti se organizační útvary NKÚ aktivně zúčastňují tvorby daných právních předpisů a z poznatků vzniklých z kontrolní činnosti uplatňují připomínky v připomínkových řízeních.

Dalším dílčím významným vztahem mezi NKÚ a Parlamentem je právo prezidenta NKÚ dle § 8 odst. 4 zákona o NKÚ účastnit se schůzí Poslanecké sněmovny, Senátu a jejích orgánů, na kterých se projednávají návrhy nebo stanoviska, která NKÚ Parlamentu předložil. Opačným případem je dle § 8 odst. 5 zákona o NKÚ povinnost prezidenta NKÚ zúčastnit se schůze Parlamentu vyžádá – li si to Poslanecká sněmovna nebo Senát. Účast prezidenta NKÚ na takovýchto schůzích je ale z vlastní iniciativy vždy vyloučena. Pro jeho účast je dle zákona vždy potřebné vyžádání Poslanecké sněmovny nebo Senátu anebo projednávání návrhů či stanovisek, které předkládá samotný NKÚ.

Zákon ukládá NKÚ v §17 odst. 4 zákona o NKÚ povinnost předkládat schválený plán kontrolní činnosti. Tento schválený plán kontrolní činnosti předkládá prezident NKÚ k informaci Poslanecké sněmovně, Senátu a také vládě. Schválený plán kontrolní činnosti se současně publikuje ve Věstníku NKÚ. S touto povinností souvisí povinnost stejným způsobem předkládat pro informaci výroční zprávu. Výroční zpráva se ovšem dle zákona musí předložit do dvou měsíců po skončení rozpočtového roku.

Poslanecká sněmovna má vůči NKÚ, mj. právo kontrolovat hospodaření této instituce s majetkem státu a to včetně prostředků státního rozpočtu svěřených NKÚ jako rozpočtové kapitole. Toto výše zmíněné oprávnění náleží přímo Poslanecké sněmovně nebo jejímu orgánu, který si k tomuto účelu zřídila, nebo který tímto úkolem pověřila.

Vztah mezi NKÚ a Vládou České republiky už není tak rozvinutý jako vztah mezi NKÚ a Parlamentem ČR. Nenalezneme zde tolik práv a povinností jako v předchozím případě. Vláda má oprávnění požadovat po NKÚ předložení kontrolních protokolů a jiných dokumentů, které sloužily jako podklad pro schválený kontrolní závěr. Oprávnění vlády dále spočívá v právu dávat NKÚ podněty ke kontrolní činnosti u jednotlivých subjektů. Naproti tomu má NKÚ povinnost předkládat Vládě a jednotlivým ministerstvům schválený kontrolní závěr, pokud si o to požádají. Mimo jiné má NKÚ povinnost předkládat plán kontrolní činnosti a výroční zprávy.

Vztah prezidenta republiky a NKÚ je definován přímo v Ústavě ČR, kde je stanoveno, že prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky a do jeho

rukou prezident a viceprezident NKÚ skládají slavnostní slib. Ukončení funkce prezidenta či viceprezidenta NKÚ je také spojeno s osobou prezidenta republiky, protože právě prezident republiky může odvolat z funkce jak prezidenta, tak viceprezidenta NKÚ a prezident či viceprezident NKÚ svojí rezignací z funkce doručují přímo prezidentu republiky.

Ve vztahu k moci soudní má největší význam otázka neslučitelnosti výkonu funkcí, kdy prezident a viceprezident NKÚ nemohou být nikdy současně soudci. Nejvyšší soud rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí kárné komory. Vždy dva ze soudců Nejvyššího soudu jsou členové, nebo náhradníci v kárné komoře. Úřad má také určitou oznamovací povinnost a to v případě, kdy by při výkonu své činnosti zjistil, že dochází nebo došlo ke spáchání trestného činu. V těchto případech musí danou skutečnost nahlásit orgánům činným v trestním řízení a podložit je zjištěnými skutečnostmi. Soudy v neposlední řadě také ovlivňují NKÚ svými rozhodnutími a nálezy, které se týkají nejrůznějších oblastí jak kontrolní činnosti a povinností s ní související tak i některé organizační pravidla, aby sporná ustanovení nesloužili k porušování zákona a ujasnili případné rozpory.

I když je NKÚ nezávislá kontrolní instituce a v rámci správy má samostatné postavení dá se říci, že vůči správním orgánům má jakési „nadřazené“ postavení, které spočívá v oprávnění vykonávat nad těmito orgány kontrolu. NKÚ vykonává kontrolu u jednotlivých ministerstvech, jiných správních úřadů a u ostatních správních orgánů s ohledem na to, zda jejich hospodaření a nakládání s majetkem státu, který jim byl svěřen, je v souladu s právními předpisy. Správní orgány totiž tvoří rozpočtové kapitoly státního rozpočtu, kdy jak tyto kapitoly, tak samotný rozpočet a státní závěrečný účet podléhají kontrole NKÚ. Naproti tomu mají tyto orgány oprávnění žádat NKÚ, aby jim zaslal schválené kontrolní závěry.

V minulosti NKÚ neměl oprávnění kontrolovat Českou národní banku (dále jen „ČNB“) a to v žádné z oblastí její činnosti. Tento stav platil až do novelizace zákona o ČNB, která byla přijata v roce 2000 a od roku 2001, tedy od účinnosti zákona č. 442/2000 Sb., o změně zákona o ČNB a NKÚ je NKÚ oprávněn provádět kontrolu také nad ČNB. Nejdůležitější oprávnění, které od této novelizace NKÚ získal je pravomoc, kterou zákon stanovil jako: „*Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní*

banky. ¹⁰ Jedná se vlastně o kontrolu, při které NKÚ zjišťuje, zda hospodaření ČNB a nakládání s jejím majetkem je transparentní a zda nedochází k obcházení zákona.

¹⁰ §3 odst. 3 zákona č. 442/2000Sb. kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

3 Kontrolní a jiná působnost Nejvyššího kontrolního úřadu

Pro formy činnosti, které NKÚ vykonává je kontrolní působnost ta nejdůležitější v rámci všech činností, které tato instituce vykonává, což je patrné z definice NKÚ. Kontrolní působnost je pro formy činnosti a jejich popis, které jsou stěžejním tématem mé diplomové práce podstatou, protože většina činností, které NKÚ vykonává, pramení právě z kontrolních činností. Jak již bylo uvedeno výše, působnost NKÚ vychází především z Ústavy ČR, kde je uvedena rámcově, a dále ji rozvádí zákon o NKÚ, který upravuje zejména postavení a organizační strukturu této instituce. Do působnosti NKÚ patří kontrola hospodaření s majetkem státu a kontrola plnění státního rozpočtu.¹¹ Jedná se tedy o kontrolu specifickou a NKÚ zde nevystupuje jako orgán s všeobecnou kontrolní pravomocí. *„Nejvyšší kontrolní úřad je orgánem nezávislým, do jehož výkonu působnosti lze zasahovat pouze zákonem. Je však zřejmé, že tato jeho působnost nezahrnuje ani výkon soudní moci, ani možnost vydávat zákonné akty proto se i v tomto případě jedná o výkon veřejné zprávy.“*¹² Všeobecnou kontrolu vykonávají jednotlivá ministerstva a ostatní správní úřady, vláda nebo územní finanční orgány. Kontrola ze strany NKÚ nastupuje až po provedení kontroly ze strany jednotlivých správních úřadů a je to jakási „super kontrola“. Hlavním posláním NKÚ je zajistit, aby bylo nakládáno hospodárně s prostředky daňových poplatníků, s prostředky vybíranými na základě zákona a s majetkem státu.¹³

Působnost NKÚ tak, jak je stanovena Ústavou ČR a zákonem o NKÚ, můžeme rozdělit na působnost věcnou a působnost osobní. Věcná působnost je stanovena zákonem o NKÚ a zmocnění ke konkrétním činnostem je uvedeno v § 3 odst. 1 zákona o NKÚ.

¹¹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 538.

¹² rozh. č. 1382/2007 Sb. NSS, seš. 12

¹³ Kontrolní činnost NKÚ [online], Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 01-02-2012], dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/kontrola/default.htm>.

„Úřad vykonává kontrolu:

- 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.*¹⁴

Ústavní soud se ve svém plenárním nálezu vyjádřil s ohledem na rozsah pravomocí NKÚ v rámci kontroly hospodaření se státním majetkem tak, že se „kontrola hospodaření se státním majetkem může vztahovat pouze na fázi, která předcházela přidělení těchto příspěvků, tzn. proces, který uvnitř státu (zejména v rámci Ministerstva financí) předcházela státnímu rozhodnutí o jejich přidělení.“¹⁵ Na základě výše uvedeného lze říci, že NKÚ přísluší vykonávat kontrolu pouze nad státním majetkem, tedy kontrolovat veřejné prostředky, pokud patří státu. Naproti tomu NKÚ dle stávající právní úpravy nemůže vykonávat kontrolu nad majetkem soukromých osob a to ani v případě pokud u těchto osob má stát většinou majetkovou účast, protože se vlastně nejedná o majetek státu.¹⁶

Kontrolu stanovenou rozsahem § 3 odstavce 1 zákona o NKÚ, kterou označujeme jako věcná působnost, vykonává NKÚ, nestanoví – li zákon jinak, jednak u organizačních složek státu a jednak u právnických a fyzických osob.¹⁷ Tento okruh osob, resp. subjektů, u kterých je NKÚ oprávněn provádět kontrolu, označujeme jako působnost osobní. Kontrolní činnost úřadu je tedy speciální a hlavní úlohou NKÚ je

¹⁴ §3 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

¹⁵ Nález Ústavního soudu České republiky č. 296/1995 Sb.

¹⁶ Bouda P., Boudal J., Fadrný M., *Veřejná kontrola Společností s majetkovou účastí státu a samospráv*. Brno: Ekologický právní servis. 2011. [cit. 11.06.2012]. Dostupné z : http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/nku_eps_brozura_nahled.pdf

¹⁷ §3 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

zkoumat činnosti z hlediska zákonnosti, věcné správnosti, formální správnosti, jakož i z hlediska účelnosti a hospodárnosti.¹⁸ Při kontrole NKÚ prověřuje, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné a hospodárné.¹⁹ „Úřad provádí tři základní typy kontroly a to kontrolu souladu s právními předpisy, tj. „kontrolu legality“, finanční audit, který uplatňuje hledisko souladu s právními předpisy a věcné a formální správnosti a audit výkonnosti, který uplatňuje hledisko účelnosti a hospodárnosti (přičemž pojem „hospodárnost“ dále člení na efektivnost a hospodárnost v užším slova smyslu), uvedené typy kontrol mohou být prováděny ve vzájemné kombinaci.“²⁰

NKÚ jsou při výkonu jeho působnosti poskytovány nejrůznější informace, které potřebuje ke své činnosti nejen na základě zákona, ale taktéž se vyžaduje spolupráce ze strany kontrolovaných subjektů. Z poskytovaných údajů lze v konkrétním případě použít vždy jen takové údaje, které jsou nezbytné ke splnění daného úkolu.²¹ NKÚ vykonává jen kontrolu následnou, nikoli preventivní. Předběžnou kontrolu tedy nevykonává nikdy a ani zamýšlené operace předem neschvaluje. Kontrola je „nedílnou součástí řídicích a rozhodovacích procesů. Je to akt i proces, které ve zpětné vazbě podávají informaci o dosažení stávajících cílů.“²² Závěry z kontrolní činnosti NKÚ jsou shrnuty v, tzv. finančním zhodnocení činnosti. Toto zhodnocení je vyjadřováno prostřednictvím tří základních ukazatelů. Tyto ukazatele tvoří:

- „Objem finančních prostředků a kontrola hmotného majetku státu, které byly kontrolovány,
- hodnota finančních prostředků ohrožených nejrůznějšími nedostatky (souhrnný ukazatel finančního zhodnocení),

¹⁸ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 538.

¹⁹ Bakeš, M. a kol. *Finanční právo*. 3. aktualizované vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 47.

²⁰ Kolektiv autorů Nejvyššího kontrolního úřadu. *Kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu*: Tiskový odbor Nejvyššího kontrolního úřadu, 2004, s. 1

²¹ §4 odst. 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

²² Nemeč, J. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 9.

- *nedostatky, které jsou podkladem k uplatnění nároku na vrácení finančních prostředků nebo majetku státu.*²³

Při výkonu své činnosti musí NKÚ dbát na to, aby naplnil princip legality výkonu státní moci. Nesmí docházet k porušování základních práv a svobod kontrolovaných subjektů garantovaných jim Listinou základních práv a svobod. Proti zásahu NKÚ, jakožto orgánu veřejné moci, do ústavně zaručených základních práv a svobod i proti jeho nezákonnému zásahu vůči územnímu samosprávnému celku, je na základě čl. 87 odst. 1 písm. c), d) Ústavy ČR přípustná ústavní stížnost k Ústavnímu soudu.²⁴

Ústava ČR stanovuje, že prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky a to bez nutné kontrasignace předsedou vlády.²⁵ V zákoně o NKÚ nalezneme v části třetí popis organizace NKÚ s ohledem na stanovení jednotlivých typů orgánů NKÚ.

Orgány NKÚ jsou:

- *Prezident Nejvyššího kontrolního úřadu,*
- *viceprezident Nejvyššího kontrolního úřadu,*
- *Kolegium Nejvyššího kontrolního úřadu, které je složeno z prezidenta a viceprezidenta a z 15 členů Úřadu, kteří jsou voleni Poslaneckou sněmovnou,*
- *senáty Nejvyššího kontrolního úřadu, které se skládají ze tří nebo více členů Úřadu a jsou zřizovány pro jednotlivé kontrolní akce,*
- *Kárná komora Nejvyššího kontrolního úřadu, která se skládá z prezidenta (popř. viceprezidenta) Úřadu a dvou soudců Nejvyššího soudu jmenovaných předsedou tohoto soudu.*²⁶
- *v některých věcech jednotliví členové Úřadu.*²⁷

²³ Věstník NKÚ, Praha, 2000, ročník VII, částka 1, s. 41.

²⁴ MIKULE, V. *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu*. Správní právo, č.3/1993, s. 142.

²⁵ čl. 97 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

²⁶ § 7 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

²⁷ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 538.

Tato soustava orgánů NKÚ je dle Prof. Hendrycha velice složitá, s ohledem na to, že současně rozhoduje více orgánů, které jsou si právně rovnocenné.²⁸

Zákon o NKÚ ve své čtvrté části ukládá této instituci, jako jednu z jejích činností mezinárodní spolupráci. Na základě tohoto ustanovení zákona, NKÚ spolupracuje s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí při výkonu kontrolní činnosti na základě ujednání o kontrolní činnosti i při získávání nových poznatků a sladění metod kontroly nejen v evropském, ale také ve světovém měřítku, čemuž slouží vysílání členů NKÚ a kontrolorů do mezinárodních nebo nadnárodních kontrolních orgánů.

Zákon o NKÚ hovoří o mezinárodní spolupráci v § 16 odst. 1 zákona o NKÚ takto: „*Úřad spolupracuje s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí a může s nimi uzavírat ujednání o kontrolní činnosti. Úřad může vysílat členy Úřadu a kontrolory do mezinárodních nebo nadnárodních kontrolních orgánů.*“²⁹ Možnost NKÚ být členem mezinárodních organizací je upravena tak, že „*Úřad spolupracuje s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí a může s nimi uzavírat ujednání o kontrolní činnosti. Úřad může vysílat členy Úřadu a kontrolory do mezinárodních nebo nadnárodních kontrolních orgánů.*“³⁰

Nejvyšší nezávislé kontrolní instituce typu NKÚ v České republice se na mezinárodní úrovni označují jako Nejvyšší auditní instituce – Supreme Audit Institutions, které se postupně sdružily do nevládní mezinárodní organizace označované jako INTOSAI.³¹ Tato organizace byla založena roku 1953 se sídlem ve Vídni, jako organizace sdružující nejvyšší kontrolní instituce členských států OSN.³² Kromě INTOSAI je NKÚ také členem její regionální skupiny EUROSAI.³³ Mimo členství v těchto mezinárodních organizacích se tato instituce účastní různých konferencí a seminářů na mezinárodní úrovni. Cílem NKÚ v oblasti mezinárodních vztahů je seznamovat se všemi aktuálními a účinnými auditními postupy používanými ostatními

²⁸ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 538.

²⁹ § 16 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

³⁰ § 16 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

³¹ International Organization of Supreme Audit Institutions - Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí.

³² INTOSAI [online], International Organization of Supreme Audit Institutions [2012-03-23], dostupné na: <http://www.intosai.org/about-us.html>.

³³ EUROSAI [online], The European Organization of Supreme Audit Institutions [2012-03-19], dostupné na: <http://www.eurosai.org/eng/About.asp?menu=about>.

auditními institucemi světa, rozvíjet metodologie a dělit se o zkušenosti s kolegy ze zahraničních auditních institucí, podporovat výměnu informací v oblasti auditu finančních prostředků ve státní správě, nepřetržitě vzdělávat zaměstnance a podporovat jejich účast na mezinárodních seminářích, workshopech, konferencích a stážích, rozvíjet vztahy mezi národními a mezinárodními auditními institucemi a organizacemi, iniciovat a účastnit se koordinovaných auditů na bilaterální a multilaterální úrovni, zvyšovat reputaci NKÚ na mezinárodní úrovni.

Za tímto účelem se NKÚ pravidelně a aktivně účastní mezinárodních vzdělávacích akcí, zástupci NKÚ jsou členy pracovních skupin organizací INTOSAI, EUROSAI, Kontaktního výboru nejvyšších auditních institucí zemí EU, atd., NKÚ organizuje semináře a setkání pracovních skupin a expertů,³⁴ vysílá své zástupce na zahraniční stáže a nominuje je jako národní experty a pozorovatele, účastní se koordinovaných auditů s dalšími auditními institucemi³⁵ a vytváří a rozvíjí bilaterální a multilaterální spolupráci s ostatními zeměmi a institucemi.³⁶

Působení NKÚ na mezinárodní scéně ovlivňuje také činnosti, které tato instituce vykonává na území České republiky. Mezinárodní spolupráce ovlivnila a ovlivňuje hlavně kontrolní činnost, kdy přijetím Limské deklarace se NKÚ zavázal dodržovat kontrolní standardy přijaté právě touto deklarací. Mezinárodní spolupráce ovlivňuje kontrolní činnost i v současnosti a to způsobem kdy se tyto instituce snaží na svých setkáních sjednocovat postupy kontrolorů při výkonu kontrolních činností, též dochází k vysílání jednotlivých členů do zahraničí aby tam získali informace a zkušenosti, které pak mohou uplatnit v České republice.

V této části diplomové práce považuji za nezbytné zamyslet se nad rozsahem stanovených pravomocí a působnosti NKÚ, jako nezávislé kontrolní instituce, jakým způsobem by se jejich změna projevila ve formách činností. Dle mého názoru, jak Ústava ČR, tak i na ní navazující zákon o NKÚ stanovují pravomoci této instituce pouze velmi obecně a nekonkrétně bez jakýchkoliv exekutivních pravomocí nehledě na procesní sankce, které je NKÚ oprávněn ukládat při nesplnění procesních

³⁴ Konference, semináře [online], Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2012-03-10], dostupné na: <http://nku.cz/cz/mezinarodni/konference-seminare.htm>.

³⁵ Koordinované audity [online], Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2012-03-10], dostupné na: <http://nku.cz/cz/mezinarodni/koordinovane-audity.htm>.

³⁶ Mezinárodní spolupráce [online], Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2012-15-01], dostupné na: <http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/default.htm>.

povinností. Jak jsem již dříve zmínil, Ústava ČR se věnuje NKÚ v samostatné hlavě a to hlavě V., kde je NKÚ vymezen jedním článkem o třech odstavcích a úprava v něm obsažená je velice obecná a dle mého názoru nedostačující. Při komparaci NKÚ s obdobnou institucí v zahraničí jako je Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (dále jen „NKÚ SR“) zjistíme, že Ústava Slovenské republiky (dále jen „Ústava SR“) se svému NKÚ SR věnuje ve čtyřech článcích, kde je jeho postavení i působnost vymezena mnohem širším způsobem. Jak věcná tak i osobní působnost NKÚ SR je v Ústavě SR vymezena konkrétně a zákon upravující NKÚ SR, kterým je zákon č. 39/1993 Z.z., (dále jen „zákon o NKÚ SR), tato ustanovení o pravomocích a působnosti přejímá.

Podrobnější právní úprava NKÚ je stanovena v zákoně o NKÚ, kde jsou ustanovení čl. 97 Ústavy ČR dále rozvíjena a upravena mnohem podrobněji než je tomu v Ústavě ČR. Zákon o NKÚ stanovuje u jakých subjektů je NKÚ oprávněn provádět své pravomoci, tedy působnost osobní, ale je zde také upravena i působnost věcná, což jsou záležitosti, které NKÚ kontroluje. I když zákon upravuje pravomoci a působnost této instituce vcelku podrobně a komplexně lze říci, že i tato úprava není dle mého názoru dostatečná a to z důvodu absence podrobnější úpravy osobní působnosti NKÚ. Domnívám se, že vhodnější by byla úprava obdobná úpravě obsažené v zákoně, který upravuje NKÚ SR, kde v souvislosti s osobní působností nalezneme demonstrativní výčet institucí, nad kterými je NKÚ oprávněn vykonávat kontrolu. Jednotlivé instituce, nad kterými NKÚ vykonává svoji působnost, jsou sice stanovena zákonem o NKÚ, ale pouze velice obecně, a to v § 3 odst. 2 tohoto zákona. Podrobnější úprava, zejm. které instituce podléhají kontrolní pravomoci NKÚ, je stanovena jednotlivými zákony.³⁷ Přehled těchto institucí, viz tabulka č. 1.

Druhý nedostatek zákonné úpravy spatřuji v tom, že NKÚ nemůže vykonávat kontrolu nad soukromými společnostmi, kde má stát většinovou majetkovou účast. Dle mého názoru by v demokratickém státě měla podléhat kontrole jakákoli majetková účast státu a to jak ve společnostech soukromých, tak i veřejných nehledě na to, jaký rozsah účasti majetku v těchto společnostech stát má, protože majetek státu je také majetkem jeho občanů a ti mají právo vědět, jak stát s prostředky jemu svěřenými

³⁷ Viz zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, a zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

nakládá a to by mělo být uskutečňováno právě kontrolou prováděnou nezávislou institucí, jakou je v daném případě NKÚ.

Další z nedostatků, které spatřuji v úpravě kompetencí NKÚ je, jak již bylo zmíněno, absence jakýchkoli exekutivních pravomocí nehledě na sankce ukládané NKÚ při nesplnění procesních povinností. Touto procesní sankcí, kterou NKÚ ukládá za nesplnění stanovených procesních povinností je pokuta, kterou lze uložit až do výše 50.000 Kč.³⁸ Tato pokuta je příjmem státního rozpočtu a lze ji ukládat opakovaně. Kromě této procesní sankce však NKÚ již nedisponuje žádnými jinými pravomocemi, které by kontrolovaným subjektům stanovovaly povinnosti k nápravě pod hrozbou sankce. Jak kontrolní protokoly, které zpracovávají jednotliví kontroloři v průběhu prováděné kontroly, a jejichž součástí jsou zjištěné nedostatky a porušené právní předpisy, tak i kontrolní závěry, které vycházejí z vypracovaných kontrolních protokolů a jsou zhodnocením provedené kontroly, mají jen informativní charakter.

Pro subjekty, u kterých NKÚ kontrolu provádí, nemají žádné závazné důsledky, které by jim ukládaly určité povinnosti, a za jejichž nesplnění, příp. nedodržení by jim byl NKÚ oprávněn uložit sankci. Tyto dokumenty, jak již bylo zmíněno, mají pouze informativní charakter pro subjekty, vůči kterým byla kontrola provedena. Tento subjekt potom může z vlastní vůle zjednat nápravu a uvést rozporné skutečnosti do stavu právu neodporujícímu, avšak v praxi se takto děje minimálně. Stejný informativní charakter mají tyto dokumenty také pro ostatní státní orgány, jimž je NKÚ povinen předkládat buď na základě zákona, či na jejich vyžádání. Tyto instituce však již určitými exekučními pravomocemi disponují, a tudíž jsou oprávněny zjednat nápravu, tak aby zjištěné nedostatky byly odstraněny a to ukládáním různých sankcí vycházejících ze zákona. Na základě výše uvedeného by takováto kontrolní instituce, jako je NKÚ, měla disponovat exekučními pravomocemi, kterými by byla schopna sama zjednat nápravu bez toho, aby tento právem reprobovaný stav nenapravovaly jiné instituce. Taková změna zákona o NKÚ a na ni navazující změna Ústavy, která by přinesla NKÚ exekutivní pravomoci, by se potom projevila i ve formách činnosti, které tato instituce vykonává. NKÚ by za takovýchto okolností vykonával činnosti, které by autoritativně zasahovaly do práv a povinností

³⁸§ 28 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

kontrolovaných subjektů a tím pádem by měl NKÚ sám pravomoc k nápravě právem reprobovaného stavu, který zjistí u kontrolovaných subjektů.

Pro oblast kontroly, kterou NKÚ provádí, a následné odstraňování zjištěných nedostatků by, dle mého názoru, bylo lepší, kdyby tato instituce byla oprávněna ukládat kontrolovaným subjektům sankce za neodstranění zjištěných pochybení či nedostatků v předem stanovené lhůtě. Takto vymezené exekutivní pravomoci by určitě přispěly k lepší a transparentnější kontrole subjektů nakládajících s majetkem států a tedy i majetkem jeho obyvatelů, což by vedlo k lepšímu fungování demokratického státu.

4 Obecně o formách činnosti veřejné správy

Tato část diplomové práce je věnovaná obecnému pojednání o formách činností, které jsou vykonávány ve veřejné správě. Pro NKÚ je toto rozdělení a charakteristika jednotlivých činností velice důležitá, protože pod jednotlivé činnosti, které jsou ve veřejné správě vykonávány lze zařadit činnosti vykonávané NKÚ. Některé z těchto činností NKÚ vykonává, k některým zase nemá pravomoc, protože pravomoc je vykonávat mají jiné instituce a orgány.

Úvodem této kapitoly bych pro přiblížení NKÚ jako součásti veřejné správy rád provedl rozbor veřejné správy. Uvedl, co to vlastně veřejná správa je, jak je definována, jak se člení, jaké jsou její funkce a výsledky její činnosti. Hlavní část této kapitoly tvoří informace o formách činností veřejné správy, definice pojmu a možné způsoby dělení forem činností veřejné správy. Veřejnou správu se snažilo v historii definovat už mnoho autorů a všichni se shodli, že je velmi obtížné jí pozitivně definovat nebo ji alespoň výstižně popsat. Tento pojem patří k velmi těžko definovatelným pojmům a to z toho důvodů, že v sobě zahrnuje velmi širokou škálu činností. J. Pražák definoval správu v obecném smyslu jako „*činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti*“.³⁹

Podle toho jaké cíle správa svou činností sleduje, ji můžeme rozdělit na správu soukromou a veřejnou, kde veřejná správa bývá chápána jako správa, která je vykonávána ve veřejném zájmu, zatímco soukromá v zájmu soukromém.⁴⁰ Subjekty, které veřejnou správu vykonávají, mají postavení veřejnoprávních subjektů a svoji činnost realizují jako právem uloženou povinnost. Veřejnou správu je tedy nutno chápat z různých hledisek. Jednak je to určitý druh činnosti, čímž se rozumí činnost, která má povahu spravování a je tedy odlišná od činnosti zákonodárné nebo činnosti soudní. Toto pojetí veřejné správy je pojetí materiální, nebo-li funkční. „*Z hlediska materiálního je veřejná správa v současnosti definována negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Jak vyplývá i z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu či rozhodovací činnosti Ústavního*

³⁹ Pražák, J. *Rakouské právo veřejné*. Díl druhý: právo správní. Praha, 1905, s. 1.

⁴⁰ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 5.

*soudu, judikatura se v současnosti kloní spíše k materiálnímu pojetí veřejné správy.*⁴¹ Na druhé straně je pojetí formální, institucionální, kdy se veřejnou správou rozumí určitá instituce, která veřejnou správu vykonává. Institucí rozumíme správní orgány.

Veřejnou správu však lze definovat také pozitivně a negativně. Negativní vymezení charakterizuje veřejnou správu jako všechnu okolní činnost, resp. veškerou činnost, která není veřejnou správou. J. Staša uvádí, že: „*V negativním vymezení se veřejná správa chápe jako zbytková veřejná moc, která zbude, když se od celkové veřejné moci odečte zákonodárství a soudnictví.*“⁴² Pozitivní vymezení je mnohem těžší, protože jak již bylo zmíněno, tento pojem v sobě zahrnuje mnoho činností, proto toto vymezení můžeme popsat jako činnosti, při jejímž výkonu jsou správní úřady (orgány) vázány ve své činnosti nejen právními předpisy, ale také rozhodnutími vyšších úřadů (orgánů).⁴³ V tomto pojetí ji však můžeme definovat jako činnost podzákonou a nařizovací a de facto i výkonnou, kterou vykonávají správní úřady (orgány) na základě zákona.

Uskutečňování správní činnosti probíhá v jednotlivých formách a je uskutečňována jednotlivými vykonavateli. Tyto formy považujeme za právní, neboť správní právo jim poskytuje onu danou právní formu a závaznost, příp. právní následky. Na základě těchto forem činnosti veřejné správy je možné správní činnost lépe charakterizovat, rozdělit, příp. vysvětlit. Mezi jednotlivými formami spatřujeme společné rysy, ale taktéž specifika pro každou z forem činnosti zvlášť. P. Průcha vysvětluje, že „*formami realizace činnosti veřejné správy tak rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do požadavku a představy ve výsledek sám.*“⁴⁴

Formy činnosti veřejné správy je možné členit z několika hledisek. Jedním z možných rozdělení je dělení na právní formy realizace a neprávní formy realizace, tzv. organizační formy realizace. Obě tyto formy realizace mají společný právní podklad, jsou používány k naplnění a provádění norem správního práva. Specifikum právních

⁴¹ rozh. č. 1382/2007 Sb. NSS, seš. 12

⁴² Staša, J. *Úvod do českého správního práva*, čtvrté doplněné vydání. PA ČR, Praha, 2001, s. 98.

⁴³ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 6.

⁴⁴ Průcha, P. Skulová, S. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. s 15n.

forem realizace je fakt, že vyvolávají právní důsledky, na rozdíl od neprávních, resp. organizačních forem realizace, které tyto bezprostřední právní důsledky nevyvolávají. Důsledkem toho docházíme k závěru, že realizační forma veřejné správy disponuje současně povahou realizace správního práva.

P. Průcha dělí právní formy činnosti veřejné správy na normativní správní akty, individuální správní akty, interní normativní akty, individuální služební akty, dohody správně-právního charakteru (veřejnoprávní smlouvy), faktické úkony s přímými právními důsledky, úkony neregulativní, úkony smíšené.⁴⁵ „*Pro právní formy realizace veřejné správy je přitom charakteristické, že jsou zpravidla využívány při plnění meritorních úkolů veřejné správy a spočívají zejména ve správních aktech.*“⁴⁶

Dle P. Průchy, se neprávní, resp. organizační formy činnosti veřejné správy dělí na operativně organizační činnosti a materiálně technické operace.⁴⁷ Tento typ formy činnosti veřejné správy má funkci spíše podpůrnou či doplňkovou vůči právní formě činnosti veřejné správy. „*V souvislosti s procesem vydávání správních aktů je jejich využití také orientováno především do stádia jejich přípravy a činností, souvisejících s praktickou realizací správních aktů.*“⁴⁸

Formy činnosti veřejné správy je možné dále dělit na základě hlediska, zda tato forma činnosti směřuje dovnitř organizačního systému veřejné správy či tyto formy směřují vně organizačního systému. Vnitřní formy činnosti veřejné správy mají vůči vnějším formám činnosti spíše podpůrný charakter. Rozhodující význam s ohledem na charakteristiku a cíle veřejné správy mají vnější formy realizace veřejné správy. Vnitřní formy činnosti slouží zejména k zajištění bezproblémového fungování veřejné správy a tím jsou považovány za důležitou a nezastupitelnou formou činnosti veřejné správy. Jedná se o činnost zaměřenou na úpravu interních poměrů v rámci organizace veřejné správy. Oba typy forem mohou být jak právními, tak neprávními, resp. organizačními formami realizace veřejné správy.

⁴⁵ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 231.

⁴⁶ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 231.

⁴⁷ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 231.

⁴⁸ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 231.

Další možnou variantou dělení forem činnosti veřejné správy je dělení na formy činnosti abstraktní či konkrétní (příp. kombinace obou), jednostranné nebo dvou a vícestranné⁴⁹

“Nové úkoly veřejné správy a rozsah jejího působení v právním státě a v občanské společnosti vyžadují nepochybně uplatňovat nové metody ve správní činnosti a rozšiřovat počet forem, v nichž je činnost veřejné správy prezentována. Současně to však znamená, že tyto nové formy budou jednoznačně identifikovány a definovány a že se občanům nebo jiným adresátům dostane proti nim patřičné právní ochrany. V literatuře se jako příklady uvádějí: plány (zejména územní), kombinace abstraktních a konkrétních aktů typu dopravních návěstí, dále přísliby, doporučení, konzultace. Uplatňování všech forem správní činnosti je podmíněno vhodnými postupy v přípravě rozhodnutí. Mezi ně patří zásada projednávací spočívající v úsilí dosáhnout rozhodnutí na základě konsenzu všech účastníků. Jako příklad takového postupu možno uvést uzavírání veřejnoprávních smluv namísto vydání správního aktu.”⁵⁰

⁴⁹ Hendrych, D.a kolektiv *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s.186.

⁵⁰ Hendrych, D.a kolektiv *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s.187n.

5 Jednotlivé formy činnosti NKÚ

V této části diplomové práce se dostávám k stěžejnímu tématu mé diplomové práce, což jsou jednotlivé formy činnosti NKÚ. Pro větší přehlednost je kapitola rozdělena do jednotlivých podkapitol, kdy každá z nich je zaměřena na jednu z forem činnosti veřejné správy s ohledem na úkony, které NKÚ činí, a které jsou mu svěřeny zákonem o NKÚ. Uspořádání podkapitol, nazvané Faktické zásahy, Jiné správní úkony, Normativní akty a Správní akty, se dále dělí na další podkapitoly, které jsou věnovány jednotlivým formám činností NKÚ, kde se snažím o jejich podrobný popis. Takovéto rozdělení jsem zvolil na základě míry, jakou NKÚ jednotlivé činnosti, které jsou NKÚ svěřeny zákonem o NKÚ a též Ústavou ČR, využívá. NKÚ vykonává svou správní činnost hlavně v oblasti faktických zásahů a dále prostřednictvím dalších správních úkonů, mezi které řadíme především stanoviska, plány kontrolní činnosti, výroční zprávy, kontrolní protokol a kontrolní závěr. V kapitole normativních aktů jsou zařazeny úkony organizační povahy, úkony upravující postup kontrolorů při výkonu kontroly NKÚ a kárnou odpovědnost. Konkrétně to jsou jednací řády Kolegia a Senátu, kárný řád, kontrolní řád a organizační a pracovní řád. Do správních aktů řadíme v souvislosti s výkonem činnosti NKÚ ukládání pořádkových pokut na základě nesplnění povinností kontrolované osoby vyplývající jí ze zákona o NKÚ. Co se týká ostatních činností, které NKÚ vykonává, nelze do této skupiny zařadit žádnou činnost vykonávanou NKÚ, tyto činnosti nezakládají pro kontrolovanou osobu žádná práva a povinnosti ani do těchto práv nijak autoritativně nezasahují, což taky podkládám rozhodnutími Nejvyššího správního soudu. Tuto problematiku blíže popisují a rozebírám v této části diplomové práce a to konkrétně v podkapitole 5.4, která je označena jako správní akty, ale také v části věnované kontrolnímu protokolu a kontrolnímu závěru. V úvodu každé podkapitoly jsou obecně vysvětleny a popsány formy činnosti veřejné správy, resp. NKÚ. Jsou uvedeny i další správní úkony, které NKÚ sice nevykonává, ale které jsou zařazeny do těchto forem činností. V rámci popisu jsou uvedeny důvody a zákonné odkazy na to, proč NKÚ nemůže tyto správní úkony činit.

5.1 Faktické zásahy

Úvodem bych rád vysvětlil pojem faktických zásahů, protože se jedná o jedny z nejméně využívaných úkonů, které NKÚ při výkonu kontrolní činnosti používá. Uvedu jejich možné rozdělení a provedu popis základních charakteristických rysů a specifíků těchto zásahů. Jedná se o obecné vymezení pojmu, které doplním o konkrétní příklady a informace s ohledem ke vztahu k činnostem vykonávaným NKÚ.

*„Faktické zásahy jsou bezprostředně právně závazné, adresáti jsou povinny je respektovat – zpravidla něco konat nebo něco strpět.“⁵¹ Uplatňují se přímo a na základě zákona a to vůči konkrétním osobám a v konkrétní situaci. Od správních aktů je odlišujeme jejich neformálností, tzn., že nejsou výsledkem formální aplikace práva. Faktické zásahy lze rozdělit na *faktické pokyny* a *bezprostřední zásahy* a dále také na exekuční a zajišťovací úkony.*

V rámci činností, které jsou vykonávány NKÚ, nenalezneme zajišťovací úkony, neboť Ústava ani zákon o NKÚ ho k těmto úkonům neoprávnuje. *„Zajišťovací úkony jsou úkony, které slouží k zajištění nějakého správního procesu, zejména správního řízení.“⁵² Mohou mít různou podobu, ale jejich hlavním smyslem je zajistit průběh formálního správního procesu. Příkladem těchto úkonů jsou zejména předvedení či předvolání. Oprávnění k provedení zajišťovacích úkonů mají především orgány činné v trestním řízení.*

Exekučními úkony je povinný nucen ke splnění povinnosti, která mu byla uložena již dříve, na základě soudního rozhodnutí. Základním předpokladem pro výkon tohoto úkonu je existence exekučního příkazu. Co se týče exekučních úkonů z hlediska činností, které NKÚ vykonává, je tato instituce k těmto úkonům oprávněna, ale v praxi ji využívá jen ojediněle. Exekučními úkony v souvislosti s činností NKÚ je míněno vymáhání pořádkových pokut, k jejichž ukládání je NKÚ oprávněn na základě § 28 zákona o NKÚ. Pořádková pokuta, jakožto jedna z forem činností NKÚ, je jediným vykonatelným rozhodnutím vydaným NKÚ. Výkon rozhodnutí je upraven zákonem č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, v části šesté. Podrobný popis

⁵¹ Staša, J. Úvod do českého správního práva. 4. vydání. Praha : Vydavatelství PA ČR, 2001, s. 84

⁵² Staša, J. Úvod do českého správního práva. 4. vydání. Praha : Vydavatelství PA ČR, 2001, s. 85

pořádkové pokuty jako takové je uveden v části správních aktů a též kontrolním řádu NKÚ.

Faktické pokyny jsou označovány za správní úkony, které jsou vykonávány zákonem pověřenými úředními osobami a spočívají ve vyslovení zákazu či příkazu určitého jednání. Toto jednání, stanovené úřední osobou, je adresát povinen respektovat a vykonat. K udílení těchto pokynů, zákazů a příkazů dochází většinou v terénu, mimo prostory vykonavatelů veřejné správy, nejedná se o výsledek žádného formálního řízení. Forma tohoto úkonu není zákonem nijak stanovena. S ohledem však na jeho uplatňování a vydávání je tento úkon zpravidla ústní.

Bezprostřední zásahy jsou úkony, které slouží k odvrácení nebezpečí ohrožující nebo poškozující veřejný, či jiný obecný zájem, a jejich podstata spočívá v efektivním donucení.⁵³ Výkon této správní činnosti je uskutečňován na základě zákona, kdy tento zákon umožňuje jednotlivým úředním osobám v konkrétních případech zasáhnout do správních poměrů fyzických, příp. právnických osob. „*Bezprostřední zásah nemá procesním právem formalizovanou podobu.*“⁵⁴ Právě neexistence formalizované podoby je základní rozdílem mezi bezprostředním zásahem a správním aktem.

K užití tohoto zásahu je však zapotřebí, aby byly splněny následující podmínky, a to konkrétně: musí existovat speciální zákonné zmocnění k bezprostřednímu zásahu, právem chráněný zájem musí být v bezprostředním ohrožení či narušení a tento bezprostřední zásah směřuje proti narušiteli⁵⁵ a užití bezprostředního zásahu je možné pouze tehdy, pokud nebezpečí nelze odvrátit jinak. Před provedením bezprostředního zásahu může dojít k upozornění narušitele či dotčené osoby na to, že dojde k bezprostřednímu zásahu či donucovacímu úkonu.

Bezprostřední zásahy lze provést tehdy, když nastanou zákonem předvídané skutečnosti. Nutná obrana proti těmto zásahům není přípustná, ledaže by úředník jednal v excessu. Ten, proti němuž je použit bezprostřední zásah je povinen jeho provedení nebo důsledky strpět. V opačném případě může dojít k trestní či správní odpovědnosti a užití intenzivnějšího donucovacího úkonu, příp. povinnost nahradit

⁵³ Kramář, K. *Kontrola ve veřejné správě*. Díl I. 1. vyd. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2005, s. 19

⁵⁴ Pomahač, R. *České správní právo*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2009, s. 98.

⁵⁵ Právem chráněným zájmem se míní, např. bezpečnost života, majetku či zdraví.

škodu, která vznikla v důsledku neuposlechnutí daného úkonu osobou zákonem pověřenou.

Proti bezprostředním zásahům, je možné se bránit soudní cestou, resp. v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.⁵⁶ Aktivně legitimován je dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.“⁵⁷

S ohledem na výše uvedené jsou faktické zásahy v rámci forem činností vykonávaných NKÚ upraveny především § 21 a § 24 zákona o NKÚ. § 21 zákona o NKÚ stanovuje, že kontrolující jsou při provádění kontroly oprávněni

- a) vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena,⁵⁸
- b) požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiného zboží (dále jen „doklady“),
- c) seznamovat se s utajovanými skutečnostmi, prokáží-li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto skutečností, vydaným podle zvláštního zákona,⁵⁹
- d) požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných, ústních a písemných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech,
- e) zajišťovat v odůvodněných případech doklady; jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů,

⁵⁶ § 82 - §87 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

⁵⁷ § 82 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

⁵⁸ Čl. 12 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva ČNR č. 92/1993 Sb.

⁵⁹ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

- f) požadovat, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků,
- g) používat telekomunikační zařízení kontrolovaných osob v případech, kdy je jejich použití nezbytné pro zabezpečení kontroly.

Toto oprávnění kontrolorů považují za jedno z nezajímavějších, protože u tohoto oprávnění musí být stanoveny podmínky za jakých okolností a ve kterých případech smí kontroloři do takto vymezených objektů vstupovat. Zákon opravňuje kontrolory k výkonu kontroly na místě u kontrolovaných osob, pouze v takovém rozsahu, který je nezbytný ke splnění účelu kontroly. Zohledňuje se tak odlišné postavení osob vykonávajících kontrolu a osob kontrole podléhajících. U kontrolovaných osob, které jsou subjektem práva soukromého, je nezbytné zvláštními procesními prostředky striktně respektovat ochranu jejich práv zaručených zákonem č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Ustanovení vychází ze zásady, že i subjekty práva soukromého při nakládání s veřejnými prostředky jsou povinny strpět omezení svých práv. Rozsah omezení musí však být striktně stanoven zákonem. V souvislosti s výkonem kontroly na místě je zvláště citlivý rozsah práva kontrolního orgánu vstupovat do obydlí, je-li využíváno k podnikání. Dle článku 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod mohou být zásahy do nedotknutelnosti obydlí, pokud je obydlí užíváno pro podnikání nebo pro provozování jiné hospodářské činnosti, dovoleny zákonem, a to pouze, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.⁶⁰

Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti přitom pod označením utajované skutečnosti rozumí „*informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyzrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací.*“⁶¹ Návrh seznamu utajovaných informací zpracovává Národní bezpečnostní úřad a po jeho schválení ho vydává vláda svým nařízením. Tento seznam klasifikuje jednotlivou

⁶⁰ Viz komentář k zákonu č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů [online] Ministerstvo financí České republiky [cit. 2012-07-5], dostupné na: www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfrcr/xsl/zakony_15307.html&wsi=8349bf45c721eb31&ei=qO76T_SLGsyi_gbE0bXYBw&wsc=fa&ct=pg1&whp=30

⁶¹ §2 zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

utajovanou informaci do jednoho či více stupňů utajení a to na přísně tajné, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit mimořádně vážnou újmu zájmům České republiky, tajné, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit vážnou újmu zájmům České republiky, důvěrné, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit prostou újmu zájmům České republiky, vyhrazené, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může být nevýhodné pro zájmy České republiky.⁶²

V § 24 odst. 2 zákona o NKÚ je stanovena povinnost pro kontrolované osoby v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly. Dále jsou „*kontrolované osoby povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolujících uvedeným v § 21 tohoto zákona. Fyzické osoby nemají povinnost podle § 21 písm. d) tohoto zákona, jestliže by jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání osob nebo osobám blízkým.*“⁶³ Ze zákona plyne povinnost pro kontrolované osoby, kdy dle § 24 odst. 1 zákona o NKÚ jsou tyto kontrolované osoby povinny umožnit kontrolujícím úředníkům, aby dle zákona a v jeho mezích provedli kontrolu. „*Kontrolované osoby jsou povinny v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly.*“⁶⁴

Při bližším pohledu na přehled těchto zásahů upravených zákonem o NKÚ dojdeme k závěru, že se vlastně jedná o konkrétní oprávnění, která mají kontroloři provádějící kontrolu u jednotlivých subjektů. Jedná se o oprávnění vrchnostenská, kterými kontrolující na základě zákona autoritativně zasahuje do právního poměru jiných osob. Takto stanovená oprávnění jsou součástí kontrolního řádu, což je dokument, který spadá do normativních aktů, a který konkrétně popisuje právě v této části mé diplomové práce. Pro kontrolovaný subjekt a vlastně i pro výkon kontroly samotné jsou takto stanovená oprávnění kontrolujících velmi důležitá a to z hlediska

⁶² §4 zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti

⁶³ § 24 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu srov. § 116 Občanského zákoníku.

⁶⁴ § 21 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

překračování pravomocí kontrolorů a tím pádem i porušování zákona. „Kontrola, která vybočuje ze zákonných mezí, porušuje ústavně zaručená práva dotčených osob.“⁶⁵

5.2 Jiné správní úkony

Tato část forem činností je pro NKÚ nejdůležitější, protože většina činností, které tato instituce vykonává, zařazujeme právě do této skupiny. V rámci výkonu veřejné správy mají právně nezávazné správní úkony spíše pomocnou roli při výkonu vrchnostenské správy. Nedochozí k přímému zásahu do ničích práv. Provádění těchto úkonů je na základě zákona a v jeho mezích, příp. tyto úkony zákon upravovat nemusí, ale jedná se o správní činnost veřejné správě dovolenou. Tyto úkony je možné rozdělit dle několika hledisek na správní úkony informační, programovací, organizační, další nezávazné úkony.

„Některé z nich mají konkrétní právní základ (jsou výslovně zmiňovány zákonem), jiné lze jen obecně podřadit pod prostředky, jimiž vykonavatelé veřejné správy plní své úkoly. Obecné meze pro uskutečňování úkonů, které nemají konkrétní právní základ, je možno vymezit negativně – je nepřipustné, aby takové správní úkony ohrožovaly plnění jiných úkolů veřejné správy, znamenaly plýtvání veřejnými prostředky nebo ohrožovaly.“⁶⁶

Správní úkony informační slouží především k potřebám správních orgánů k předávání, vytváření či zpracovávání informací. Jedná se, např. o úkony komunikační, statistické, registrační, evidenční či dokumentační. Tvorbu koncepcí plánů či prognóz řadíme mezi programovací správní úkony. Organizační úkony jsou samostatné a pomocné. Obecně do kategorie jiných správních úkonů řadíme: osvědčení, ověření, posudky, stanoviska a vyjádření, informační úkony, registraci, programovací úkony, materiální úkony, doporučení a výzvy, veřejnoprávní ujednání, procedurální aspekty.⁶⁷ Mezi jiné správní úkony v rámci činnosti NKÚ řadíme především stanoviska, plán kontrolní činnosti, kontrolní protokol, kontrolní závěr a výroční zprávu NKÚ.

⁶⁵ Bartoň, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 216.

⁶⁶ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, nakladatelství C.H.Beck, Praha, 2009, s. 286.

⁶⁷ srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 288 – 298.

5.2.1 Stanoviska NKÚ

Stanoviska jsou dokumenty, ve kterých NKÚ vyjadřuje svoje postoje a návrhy jednak k právním předpisům a jednak zprávy k státnímu rozpočtu a státnímu závěrečnému účtu. Zpracovávání a předkládání stanovisek⁶⁸ NKÚ je upraveno v zákoně o NKÚ „*Úřad zpracovává a předkládá Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o průběhu plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu České republiky, včetně kontrolních závěrů, které byly podkladem pro toto stanovisko.*“⁶⁹ V tomto druhu stanoviska NKÚ zpracovává zprávu, která je rozdělena do dvou částí, jejím obsahem je v první části shrnutí vývoje hlavních ekonomických ukazatelů za první pololetí konkrétního rozpočtového roku, včetně připomínek NKÚ. Druhá část obsahuje výsledky hospodaření státního rozpočtu za první pololetí konkrétního rozpočtového roku s přihlédnutím k výsledkům pokladního plnění státního rozpočtu za první až třetí čtvrtletí a připomínky NKÚ k jednotlivým výdajovým a příjmovým položkám a některé další skutečnosti.⁷⁰ Ve stanovisku ke státnímu závěrečnému účtu nalezneme zprávu, která je rozdělena do více částí, jejichž obsahem je zhodnocení vývoje veřejných rozpočtů, státní rozpočet, státní aktiva a pasiva, prostředky privatizace, další složky veřejných rozpočtů, závěrečné účty rozpočtových kapitol a evropské prostředky včetně hodnocení a poznatků z kontrolní činnosti, hodnotí, zda byl státní rozpočet plněn zákonným způsobem a zda v průběhu jeho plnění nedocházelo k výdajům, které nebyly nezbytné.⁷¹

Jako podklad k těmto zprávám slouží kontrolní protokoly, které NKÚ, resp. jednotliví kontrolní vypracovali o kontrole provedené na jednotlivých subjektech hospodařících se státním majetkem. Lhůta pro podání daného stanoviska NKÚ Poslanecké sněmovně je stanovena na polovinu lhůty k jejímu projednání. Kromě stanovisek ke zprávě o plnění státního rozpočtu a státního závěrečného účtu České republiky, může NKÚ zpracovávat také stanoviska k „*návrhům právních předpisů, týkajících se rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti.*“⁷² V těchto stanoviscích zase NKÚ vyjadřuje svůj názor k návrhům právních předpisů týkajících se hlavně hospodaření se státním

⁶⁸ viz. přehled stanovisek NKÚ, [online], Nejvyšší kontrolní úřad [2012-03-23], dostupné na: <http://nku.cz/cz/publikace/stanoviska-statni-rozpocet.htm>.

⁶⁹ § 5 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

⁷⁰ Viz. stanovisko NKÚ k plnění státního rozpočtu za rozpočtový rok.

⁷¹ Viz. stanovisko NKÚ k návrhu státního závěrečného účtu.

⁷² § 6 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu..

majetkem a to z důvodu vylepšení úpravy obsažené v těchto návrzích. Tato stanoviska NKÚ podává, pokud je o to požádán Poslaneckou sněmovnou a to ve lhůtě, kterou si mezi sebou dohodnou.

5.2.2 Plán kontrolní činnosti NKÚ

Plán kontrolní činnosti časově a věcně vymezuje a určuje kontrolní akce, jejichž provedení je plánováno v následujícím roce. Je to dokument, který vymezuje kontrolní činnost NKÚ na určité období a to na rozpočtový rok. Sestavením a schválením plánu kontrolní činnosti je pověřeno každoročně Kolegiu NKÚ, jak stanovuje § 13 odst. 3 písm. a) zákona o NKÚ. Podněty pro naplánování kontroly mohou vzejít nejen z Poslanecké sněmovny, z vlastní iniciativy, Senátu, jejich orgánů, ale i z vlády České republiky kromě těchto subjektů mohou podněty pro kontrolu vycházet také od jednotlivých občanů nebo neziskových organizací. NKÚ vlastně reaguje na každé podání, kde je jasné kdo jej učinil, a které není od anonymů. Plán kontrolní činnosti musí obsahovat minimální náležitosti, kterými jsou zejména předmět a cíle kontroly a označení kontrolovaného orgánu, organizační složky státu, právnické nebo fyzické osoby, dále časový plán, člena Úřadu, který vypracovává kontrolní závěr, nebo orgán Úřadu, který schvaluje kontrolní závěr a složení senátu Úřadu, byl – li zřízen.⁷³ Přehled kontrolních akcí včetně registru kontrolovaných osob najdeme na stránkách NKÚ.⁷⁴ Schválený plán kontrolní činnosti může být v průběhu roku, na který byl schválen, pozměňován a to v souvislosti s přidáváním dalších subjektů, u kterých chce NKÚ provést kontrolu. Tyto změny jsou však závislé na objemu finančních prostředků, kterými NKÚ pro výkon naplánovaných kontrol má.

Pokud je daný plán kontrolní činnosti schválen, předkládá jej prezident NKÚ Poslanecké sněmovně, vládě a Senátu. V neposlední řadě dojde ke zveřejnění tohoto plánu i ve Věstníku NKÚ. V případě provedení změn v daném plánu, je potřeba, aby tyto změny odsouhlasilo Kolegium NKÚ a došlo ke zveřejnění plánu s těmito schválenými úpravami ve Věstníku NKÚ. Plán kontrolní činnosti se potom zveřejňuje ve Věstníku jako původně schválený plán kontrolní činnosti. Takovýmto schválením plánu kontrolní činnosti se s konečnou platností stanoví činnost NKÚ na příslušné období rozpočtového roku.

⁷³ § 17 odst. 1 a 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu..

⁷⁴ Viz. plán kontrolní činnosti NKÚ, [online], Nejvyšší kontrolní úřad [2012-03-23], dostupné na: <http://www.nku.cz/scripts/rka/plan-kontrol.asp?rok=2011>

5.2.3 Kontrolní protokol NKÚ

Pro kontrolní činnost, kterou NKÚ vykonává je tento dokument velice důležitý, protože je to konečný dokument o provedené kontrole, jehož vyhotovení je nejdůležitější úlohou pro kontrolory. „*Výsledky kontrol musí být zachyceny stanovenou formou, aby se s nimi mohly kontrolované osoby seznámit, vyjádřit se k nim a v případě, že s nimi nesouhlasí, bránit se proti nim.*“⁷⁵ Kontrolní protokol se pořizuje o průběhu kontroly a zjištěném stavu, který obsahuje „*popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny.*“⁷⁶ Kromě těchto informací, kontrolní protokol dále obsahuje formální náležitosti, kterými jsou: „*označení Úřadu a jména kontrolujících na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, skutečný stav, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se protokol opírá.*“⁷⁷ Výsledný kontrolní protokol musí podepsat všichni kontroloři zúčastnění na kontrole, avšak za obsah tohoto protokolu odpovídá pouze vedoucí skupiny, který prováděl kontrolu.

Kontrolní protokol je v oblasti provádění kontroly velice cenným dokumentem, neboť o každé kontrole musí být proveden záznam se všemi podstatnými náležitostmi, zjištěnými skutečnostmi a návrhy pro nápravu. Osoba, která byla kontrolována, musí být bez zbytečných průtahů seznámena s obsahem daného protokolu, jak vyplývá ze zákona. Tato povinnost seznámit kontrolované osoby s obsahem kontrolního protokolu není formulována jako právo těchto osob, ale jako zákonná povinnost kontrolujících. Tím jí jsou zaručena základní práva na ochranu. Kontroloři předávají kontrolovaným osobám protokol ve stejnopisu, a pokud kontrolovaná osoba se zněním protokolu souhlasí, stvrdí dokument svým podpisem. Pokud se ovšem kontrolovaná osoba odmítá seznámit s obsahem kontrolního protokolu, nebo odmítá toto seznámení potvrdit, vyznačí se skutečnost, že osoba nechce podepsat tento dokument, do daného kontrolního protokolu.

Opravným prostředkem proti kontrolnímu protokolu je podání námitek, které může podat kontrolovaná osoba, pokud s protokolem nesouhlasí. Tyto námítky podává kontrolovaná osoba vedoucímu skupiny kontrolujících, kteří kontrolu prováděli. Tyto

⁷⁵ Bartoň, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 221.

⁷⁶ § 25 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

⁷⁷ § 25 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

námítky musí mít na základě zákona písemnou formu a musí být zdůvodněny, tak aby bylo jasné, z jakých důvodu kontrolovaná osoba tyto námítky podává a s kterými skutečnostmi se neztotožňuje. Námítky je možné podat nejpozději do pěti dnů od doby, kdy kontrolovaná osoba byla seznámena s obsahem kontrolního protokolu a s jehož obsahem nesouhlasí. Tato lhůta pěti dnů může být vedoucím kontrolujících prodloužena. O podaných námítkách rozhoduje vedoucí skupiny kontrolujících, který může těmto námítkám buď vyhovět, či nevyhovět. Pokud nebylo námítkám ze strany vedoucího kontrolujících vyhověno, může se kontrolovaná osoba odvolat k příslušnému členu NKÚ, je-li kontrolní protokol podkladem pro kontrolní závěr vypracovaný členem NKÚ, nebo k příslušnému senátu NKÚ, je-li kontrolní protokol podkladem pro kontrolní závěr projednaný tímto senátem NKÚ, nebo ke Kolegiu NKÚ, je-li kontrolní protokol podkladem pro kontrolní závěr projednávaný Kolegiem NKÚ.⁷⁸

Lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí vedoucího kontrolujících o námítkách je 15 dnů od doručení rozhodnutí. O odvolání může být rozhodnuto tak, že příslušný orgán napadené rozhodnutí potvrdí, zamítne odvolání či rozhodnutí změní nebo zruší. „*Pokud v řízení o odvolání proti rozhodnutí o námítkách vyplyne potřeba věc dořešit, příslušný orgán Úřadu nebo člen Úřadu rozhodnutí zruší a zajistí došetření věci.*“⁷⁹ Takovéto rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o námítkách je konečné a nelze jej znovu napadnout opravným prostředkem.

Kontrolní protokol řadím do této skupiny z důvodu, že tento dokument na rozdíl od správních aktů nijakým způsobem nezasahuje do práv a povinností kontrolované osoby. Pro kontrolovanou osobu nezakládá, nemění ani neruší práva a má pouze informační charakter jak pro kontrolovanou osobu, tak pro ostatní orgány. Takovýto závěr dovodil i Nejvyšší správní soud jak je patrné z jeho rozhodnutí ze dne 22. 12. 2008. V něm se Nejvyšší správní soud vyslovil, že samotný protokol o kontrole, ani žalobou napadené rozhodnutí nepředstavují žádný zásah do právní pozice stěžovatele, neboť z těchto aktů stěžovateli neplynou žádné povinnosti, ani v jejich důsledku stěžovatel neztrácí žádná práva. Do právní sféry stěžovatele by mohlo zasáhnout teprve rozhodnutí, kterým by byla stěžovateli uložena nějaká povinnost či odňato právo, tj. např. rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt. Protokol o

⁷⁸ § 27 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

⁷⁹ § 27 odst. 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

provedené kontrole, včetně napadeného rozhodnutí o námitkách, tak může sloužit toliko jako podklad pro vydání rozhodnutí způsobilého zasáhnout do právní pozice stěžovatele.⁸⁰

Povinnost vypracovávat kontrolní protokol o kontrole je kontrolorům stanovena přímo zákonem o NKÚ. Tento zákon upravuje NKÚ jako samostatnou nezávislou kontrolní instituci a jako takový navazuje na zákon č. 552/1991 Sb. o státní kontrole, kde při bližším pohledu zjistíme, že většina ustanovení týkajících se provádění kontroly, oprávnění kontrolujících osob a jejich povinnosti jsou stejná nebo velice obdobná. Problémem u zákona o NKÚ, resp. NKÚ jako takového je, že v případě, kdy NKÚ při své kontrolní činnosti dojde k zjištění, že došlo k porušení právních předpisů, nemůže za takovéto porušení ukládat žádné sankce a toliko pouze informuje ostatní orgány, které tyto pravomoci mají.

V souvislosti s kontrolním protokolem to má za následek to, že tento protokol se potom nemůže použít jako důkazní prostředek, nebo prostředek pro zahájení správního řízení, tak jak je tomu například v případě finanční kontroly, což potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí, kde říká, že: *„V tomto řízení je protokol o kontrole třeba považovat za důkaz ve smyslu § 34 správního řádu. To znamená, že i v případě nevznesení námitek v kontrolním řízení, podléhá protokol hodnocení správního orgánu, a to z hlediska jeho úplnosti a správnosti.“*⁸¹ Obdobný závěr dovodil i Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 30. 8. 2001. kde se vyslovil, že *„Výsledky kontroly, provedené podle zákona ČNR 552/1991 Sb., o státní kontrole, mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce.“*⁸²

Dle mého názoru kontrolní protokol je nejdůležitější dokument ohledně kontrolní činnosti, kterou NKÚ vydává, a současně je jednou z nejdůležitějších činností v rámci NKÚ, protože v sobě obsahuje zjištění skutečného stavu u

⁸⁰ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2008, č. j. 4 Ads 32/2007 - 39

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2000, čj. 6 A 5/2000.

⁸² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 2000, č. j. 6 A 77/99 – 25

kontrolované osoby a popřípadě také dodatky v podobě právních předpisů, které byly porušeny. Právě z kontrolního protokolu vychází kontrolní závěr, který dále informuje ostatní orgány disponujícími pravomocemi sjednat nápravu. Z tohoto důvodu si myslím, že instituce jako je NKÚ by měla disponovat pravomocemi k sjednání nápravy při zjištění nedostatků, které by byly obsahem právě kontrolního protokolu. V případě, kdy by NKÚ takovými pravomocemi disponoval, kontrolní protokol by potom obsahoval skutečný stav s výčtem případně porušených právních předpisů a níže popsany kontrolní závěr by protokol o kontrole zhodnotil a v návaznosti na míru porušení právních předpisů by obsahoval sankce za toto porušení, popřípadě sankce za nesjednání nápravy samotnou kontrolovanou osobou. Kontrolovaná osoba by se na druhé straně mohla proti takto vypracovanému kontrolnímu protokolu bránit v rámci správního řízení tak jak je tomu například při finanční kontrole a jak to popisuju výše.

5.2.4 Kontrolní závěr NKÚ

Kontrolní závěry jsou výsledkem kontrolní činnosti prováděné NKÚ. Je to písemná zpráva, ve které jsou shrnuty a vyhodnoceny skutečnosti, které byly zjištěny při kontrole prováděné NKÚ. Povinnost vypracovávat kontrolní závěr jako výsledek provedené kontroly je stanovena zákonem o NKÚ.⁸³ Důležitý podklad, který slouží pro vypracování kontrolního závěru je kontrolní protokol a další doklady o provedené kontrole. Vypracováním kontrolního protokolu je pověřen člen NKÚ, který byl pověřen provedením kontroly u daného kontrolovaného subjektu a tento člen při vypracování tohoto dokumentu spolupracuje s příslušnými kontrolními nebo územními odbory. Kontrolní závěr, který je zpracovaný, prochází interním připomínkovým řízením a následně podle významu a povahy kontrolní akce jej projednává a schvaluje Kolegium nebo senát.⁸⁴ Obsahovou stránku kontrolního závěru tedy tvoří shrnutí a vyhodnocení plánu kontrolní činnosti na jedné straně, ale také zhodnocení dokončených a probíhajících kontrol včetně zjištěných skutečností.

Kontrolní závěry samy o sobě nepůsobí žádný zásah do základních práv a povinností kontrolovaných subjektů, protože povaha kontrolního závěru spočívá pouze v upozornění, doporučení nebo informování a přímo nezakládá žádná práva a povinnosti. Z tohoto důvodu je nelze považovat za rozhodnutí, která by ukládala kontrolovanému subjektu nějakou sankci za nesplnění nápravy nedostatků zjištěných

⁸³ § 4 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

⁸⁴ Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K.: *Kontrola ve veřejné správě, díl. V.*, Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2006, 43 s., s. 24

v průběhu kontroly, která jsou obsažena v kontrolním závěru. „V případně následujícím správním nebo soudním řízení mohou být sice kontrolní závěry podkladem pro rozhodnutí, nicméně samy rozhodnutím, jimž by se přímo zasahovalo do subjektivních práv kontrolovaných osob, nejsou.“⁸⁵ Kontrolní závěr nelze považovat ani za jiný zásah orgánu veřejné moci ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, který by bylo možné napadnout ústavní stížností.⁸⁶ NKÚ tedy provede pouze systémová zjištění a na konci kontrolního závěru prezentuje soubor opatření, který má charakter jistého návrhu pro osobu, jež je kompetentní k odstranění nedostatků.⁸⁷ Kontrolní závěr proto slouží pouze jako informativní zpráva pro jiné orgány, které disponují pravomocemi směřujícími k zjednání nápravy zjištěných nedostatků a přijmutí dostatečných opatření.

„Všechny schválené kontrolní závěry zveřejňuje prezident Úřadu ve Věstníku Úřadu, zasílá je neprodleně Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a na požádání ministerstvům. Schválený kontrolní závěr neprodleně zasílá prezident Úřadu také České národní bance, je-li kontrolovanou osobou.“⁸⁸ NKÚ na požádání Poslanecké sněmovně, Senátu, jejím orgánům a vládě poskytuje všechny kontrolní protokoly a další důležité dokumenty pro schválené kontrolní závěry. Schválené kontrolní závěry jsou publikovány také na internetových stránkách NKÚ, což na jedné straně umožňuje přístup široké veřejnosti, ale také ke kontrole činnosti prováděné NKÚ. „Zveřejňování kontrolních závěrů NKÚ je projevem povinnosti státních orgánů informovat o své činnosti, jak je zakotvena v čl. 17 odst. 5 Listiny jako součást práva na informace.“⁸⁹

5.2.5 Výroční zpráva NKÚ

Výroční zpráva NKÚ je dokument, který obsahuje podstatné informace o činnosti této instituce za předchozí rok. Samotnou výroční zprávu schvaluje Kolegium NKÚ na základě předložení prezidentem NKÚ. Tato zpráva především obsahuje zhodnocení plánu kontrolní činnosti, finanční zhodnocení přínosu kontrolní činnosti a zhodnocení ostatních činností.⁹⁰ Kromě těchto informací se ve výroční zprávě

⁸⁵ Bartoň, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 222.

⁸⁶ Nález ÚS č. 89/1999 Sb. ÚS, sv. 14, Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995

⁸⁷ Mikule, V. *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu*. Správní právo, 1993, č. 3, s. 146

⁸⁸ § 30 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

⁸⁹ Bartoň, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 223.

⁹⁰ § 18 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

nacházejí ještě informace o příjmech státního rozpočtu, kontrole závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu a zhodnocení mezinárodní spolupráce. Výroční zpráva obsahuje také přílohy, jejichž obsahem je přehled kontrolních akcí zařazených do plánu kontrolních činností na daný rok a přehled schválených kontrolních závěrů, které podléhaly projednání vládě nebo výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu. Konkrétní přehled všech činností, které jsou předmětem výroční zprávy, najdeme v každé jedné výroční zprávě, jejichž přehled za poslední roky najdeme na stránkách NKÚ.⁹¹

Do dvou měsíců po skončení rozpočtového roku je tato výroční zpráva zveřejněna ve Věstníku NKÚ a taktéž je předložena Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě. Předložení posledně zmiňovaným představitelům moci zákonodárné a výkonné je pouze informativního charakteru.

V této části diplomové práce bych se rád nyní alespoň krátce zmínil o Věstníku NKÚ. Jak již bylo zmíněno výše, v souvislosti s pojednáním o plánu kontrolní činnosti, významným pramenem a zdrojem informací je v rámci této instituce Věstník NKÚ. Tento Věstník je vydáván pravidelně čtyřikrát ročně a je přístupný jak v tištěné, tak v elektronické podobě.⁹² Věstník obsahuje zejména jednací řády Kolegia Úřadu a senátů Úřadu, kárný řád, plán kontrolní činnosti, výroční zprávu a všechny kontrolní závěry, s výjimkou těch, které obsahují skutečnosti, na které se vztahuje zvláštní zákon.⁹³ Tímto zvláštním zákonem je míněn zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Jedním z těchto nepublikovaných kontrolních závěrů je kontrolní akce č. 04/05, která se zaměřila na kontrolu majetku státu a vynaložených peněžních prostředků na vyzbrojení a munici pro Policii ČR.⁹⁴ Vydáváním tohoto věstníku je uplatňován princip publicity a takovým způsobem je veřejnost informovaná o činnosti NKÚ stejně jako je tato povinnost zakotvena u zveřejňování kontrolních závěrů.

⁹¹Výroční zprávy [online], Nejvyšší kontrolní úřad [2012-2-12], dostupné na: <http://nku.cz/cz/publikace/vyrocnizpravy.htm>.

⁹²Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu [online], Nejvyšší kontrolní úřad [2012-01-15], dostupné na: <http://nku.cz/cz/publikace/vestnik-nku.htm>.

⁹³ § 45 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

⁹⁴ srov. Nezhybová, I. *Bakalářská práce: Nejvyšší kontrolní úřad a jeho činnost*. Zlín: UTB ve Zlíně, Fakulta managementu a ekonomiky, 2007, s. 33.

5.3 Normativní akty

Poslední skupinou forem činností popsaných v této části diplomové práce, které NKÚ vykonává, jsou normativní akty. I když tato skupina forem činností je v podstatné části vykonávána jinými orgány moci zákonodárné a moci výkonné, které k těmto činnostem mají zákonné zmocnění, při bližším zkoumání a rozdělení na podskupiny zjistíme, že i část činností vykonávaných NKÚ lze podřadit pod jednu z podskupin normativních aktů. Normativní akty řadíme pod akty abstraktní, protože se vztahují na množinu případů stejného druhu, ale jejich počet je neurčitý, stejně jako jejich adresáti jsou neurčitého počtu ale určení druhově. Jsou to tedy nekonkrétní akty, které představují jednostranné, vrchnostenské a formální projevy vůle veřejné správy, které ovšem mají zmíněnou normativní povahu.

V rámci správního práva je velice podstatné dodržovat rozdělení a s ním související rozdíly mezi akty abstraktními a konkrétními. *„Jde patrně o jednu z nejobtížnějších otázek v oblasti správního práva, v současné době též proto, že formy správní činnosti přestávají se v některých případech jevit jako striktně od sebe oddělené a stávají se propustnými.“*⁹⁵ Obdobným způsobem lze přistupovat také u vymezování konkrétních aktů., protože i konkrétnost se může týkat věci nebo osob jako jedinců jmenovitě určených, anebo obou těchto znaků současně.“

Abstraktnost Prof. Hendrych spatřuje v:

- druhovém vyjádření věci (školství, vnitřní správa, doprava apod.), nebo
- neurčitém počtu adresátů (občané starší 15 let, občanská sdružení, právnické osoby apod.), anebo
- současně v obou těchto znacích.⁹⁶

Normativní akty jsou předmětem normotvorné činnosti správních orgánů. Jedná se o *„takové správní akty, které jsou výrazem normotvorné činnosti orgánů*

⁹⁵ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 192.

⁹⁶ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 191.

veřejné správy.⁹⁷ Obsahují obecně závazná pravidla chování pro předem neomezený okruh adresátů. Tento akt není vydán k řešení konkrétního problému, ale řeší okruh možných situací obecně. Může se jednat o již existující situace a okolnosti, příp. situace, které nastanou v budoucnosti. Normativní správní akty vydané správními orgány jsou podzákonné právní předpisy, „*pravidla obsažená v normativních správních aktech jako obecně závazná pravidla mají však ve vztahu k adresátům stejnou právní závaznost jako obecně závazná pravidla obsažená v zákonech.*“⁹⁸ K tomu, aby byly tyto správní akty platné, je potřeba je publikovat ve Sbírce zákonů, příp. jinou stanovenou metodou.

V souvislosti s pojmem normativní správní akt se setkáváme s terminologickou nejednotností, na kterou poukazuje i P. Průcha, kdy říká, že: „*projevem zmíněné terminologické nejednotnosti teorie správního práva u správních aktů je i to, že pojem normativní správní akt, jako právně teoretický výraz pro označení právního předpisu, resp. normativního právního aktu, vydávaného orgánem veřejné správy, je v poslední době v některých našich odborných pracích opouštěn a nahrazován pojmem nařízení, po vzoru naší předválečné, příp. dřívější i soudobé rakouské či německé literatury.*“⁹⁹

Normativní správní akty lze teda rozdělit na:

- nařízení

Nařízení lze dále rozdělit podle toho, kdo je příslušný k jejich vydání na nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů a nařízení krajů a nařízení obcí k plnění jejich úkolů ve věcech patřících do přenesené působnosti opatření obecné povahy,¹⁰⁰ Pravomoc vydávat nařízení má dle Ústavy ČR vláda, ministerstva a ostatní správní úřady, rada obce nebo kraje. Pouze tyto tři subjekty mohou vydávat nařízení, jakožto právní předpisy, které slouží k provedení zákona. NKÚ nemá pravomoc tato nařízení vydávat. V zákoně o NKÚ ani v Ústavě ČR

⁹⁷ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 234n.

⁹⁸ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 235.

⁹⁹ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004, s. 234 n.

¹⁰⁰ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha, 2009, s. 196.

nenalezneme v ustanoveních, které vymezují okruh působnosti NKÚ, pravomoc vydávat nařízení, resp. právní předpisy sloužící k výkladu a provedení zákona.

- opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy je definováno negativně. Nejedná se o rozhodnutí ani o právní předpis. Tento institut byl do českého právního systému zařazen na základě zkušeností z německého a švýcarského právního řádu. Při implementaci tohoto institutu do českého právního řádu, byla původně definice opatření obecné povahy vymezena pozitivně, avšak nakonec tento návrh nebyl přijat. Správní orgány, kterým byla svěřena pravomoc vydávat opatření obecné povahy, musí zveřejnit návrh opatření obecné povahy, přijímat připomínky a námitky k návrhu, zabývat se jimi a vypořádat je a opatření obecné povahy odůvodnit a zveřejnit formou veřejné vyhlášky, resp. umožnit každému, aby se s jeho obsahem seznámil.

„Příprava a schvalování těchto opatření se řídí předpisy o správním řízení a nikoli pravidly pro vydávání právních předpisů, čímž se dostává dotčeným osobám práva a informací, které v běžném legislativním procesu nemají.“¹⁰¹ Proti opatření obecné povahy není možné podat opravný prostředek. Výjimku tvoří možnost přezkumného řízení dle § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád v pochybnostech o zákonnosti a souladu vydaného opatření obecné povahy s právními předpisy.

- statutární předpisy

Statutární předpisy lze dále rozdělit na statutární předpisy v podobě obecně závazné vyhlášky krajů a obecně závazné vyhlášky obcí k plnění jejich úkolů ve věcech patřících do samostatné působnosti,¹⁰² a statutární předpisy zájmové samosprávy, které zavazují toliko ty subjekty, které tvoří osobní základ daného samosprávného svazu, a které nelze považovat za právní předpis.¹⁰³ Statutární předpisy *„jsou především výrazem oprávnění samosprávných korporací vydávat vlastní pravidla formou abstraktních aktů a tím regulovat ty záležitosti, které patří do*

¹⁰¹ Hendrych, D. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2007, s. 76.

¹⁰² čl. 104 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁰³ Kramář, K. *Kontrola ve veřejné správě*. Díl I..1. vyd. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2005, s. 16

okruhu jim vymezené samostatné působnosti v oblasti veřejného práva. ¹⁰⁴ Působnost těchto statutárních předpisů je většinou omezena na členy určitého společenství. Toto společenství může být vymezeno územně, příp. zájmově. Těmito společenstvími jsou např. Advokátní komora, Lékařská komora, Komora veřejných vysokých škol či Komora obcí a krajů. U obcí a krajů mají statutární předpisy většinou podobu či formu obecně závazných vyhlášek. Statutární předpisy tedy mají „*obdobnou strukturu jako právní předpis, ale postrádají znak obecné závaznosti.*“ ¹⁰⁵

Z výše uvedeného plyne, že NKÚ nemá pravomoc vydávat zmíněné statutární předpisy. Zákon ho k tomu ani nezmocňuje. Vyvozujeme tak i z faktu, že statutární předpisy musí být zveřejňovány formou obecně závazné vyhlášky. Pravomoc vydávat tyto závazné vyhlášky mají dle čl. 104 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, pouze subjekty územní samosprávy, tj. obce a kraje.

- interní předpisy

Interní předpisy jsou vlastně předpisy neprávní povahy, které směřují a zavazují subjekty pouze uvnitř veřejné správy a výlučně ve vztahu nadřazenosti a podřízenosti v určité organizaci. Daný subjekt, který vydává interní tedy vnitřní předpis, někdy označován také jako interní normativní akt upravuje tímto předpisem práva a povinnosti svých zaměstnanců nebo členů v rámci své působnosti. Právě do této podskupiny normativních aktů lze zařadit činnosti, které vykonává NKÚ, a kterými se řídí provádění jednotlivých kontrol nebo organizace NKÚ. Konkrétními činnostmi, které do této skupiny forem činností patří, jsou jednací řády Kolegia a Senátu NKÚ, dále pak kární řád a kontrolní řád a také organizační řád a pracovní řád NKÚ.

5.3.1 Jednací řád Kolegia NKÚ

Jednací řád Kolegia NKÚ je dokument, který upravuje jak organizaci Kolegia NKÚ, tak jeho působnost a pravomoci a vychází ze zákona o NKÚ. Tento dokument byl schválen na prvním zasedání Kolegia v roce 1993 a účinnosti nabyl dne 22. 7. 1993. Od této doby byl vícekrát změněn a poslední novelizace proběhla v roce 2002. Obsah tohoto dokumentu je rozdělen do článkového znění v rozsahu 7 článků, kde je

¹⁰⁴ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 200.

¹⁰⁵ Hendrych, D. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2007, s. 74.

postupně obsažena úprava definice Kolegia, v jaké oblasti činností NKÚ působí, až po formy jeho rozhodování a zasedání. Definicí Kolegia je míněno co to vlastně Kolegium NKÚ je a kdo jej tvoří.¹⁰⁶ V dalších článcích je postupně obsažená úprava organizace Kolegia, schůze kolegia a jejich plánování. V oblasti činností, které náleží Kolegiu, tento orgán schvaluje plán kontrolní činnosti, návrh rozpočtu a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly NKÚ jako i další důležité dokumenty vycházející z kontrolní činnosti NKÚ jako kontrolní závěry a výroční zprávy.¹⁰⁷ Kolegium také rozhoduje o důležitých změnách u výše zmíněných činností, ale také o plánu činností nebo schvalování jiných dokumentů jak je konkrétněji popsáno v čl. III odst. 3, 4, 5. Další články jednacího řádu se věnují zasedání Kolegia, stanovování pravidel pro jeho usnášenischopnost, průběh zasedání tak dalším důležitým pravidlům, kterými se řídí zasedání Kolegia¹⁰⁸ přes formu, kterou Kolegium rozhoduje o závěrech přijatých na zasedání, jaké jsou podmínky k jeho přijetí¹⁰⁹, až po vyhotovování zápisu ze zasedání včetně podmínek pro jeho vyhotovení a kdo jej vyhotovuje.¹¹⁰

5.3.2 Jednací řád Senátu

Jednací řád Senátu je obdobný dokument jako výše zmíněný Jednací řád kolegia. Jeho obsah je také upraven v článkovém znění o celkovém rozsahu 7 článků, kde je postupně obsažená úprava definice Senátu NKÚ, pravomoci a působnost tohoto orgánu, a jeho zasedání, a též vychází ze zákona o NKÚ. Tento dokument byl přijat spolu s Jednacím řádem Kolegia a spolu s ním vstoupil ve stejný den v platnost. Obsah jednotlivých článků je obdobný jako v předešlém dokumentu a tedy obsahuje úpravu organizace Senátu, činnosti, které Senát v rámci NKÚ vykonává a o kterých záležitostech rozhoduje.¹¹¹ Další články jednacího řádu Senátu obsahují úpravu schůzí Senátu, jakou formou se na těchto schůzích rozhoduje, včetně pravidel pro usnášenischopnost, až po vyhotovování zápisu ze schůze a kdo ji vyhotovuje, obdobně jako je tomu u jednacího řádu Kolegia.¹¹²

¹⁰⁶ Viz čl. I. Jednacího řádu Kolegia Nejvyššího kontrolního úřadu.

¹⁰⁷ Viz čl. III. odst. 1 Jednacího řádu Kolegia Nejvyššího kontrolního úřadu.

¹⁰⁸ Viz čl. IV. Jednacího řádu Kolegia Nejvyššího kontrolního úřadu.

¹⁰⁹ Viz čl. V. Jednacího řádu Kolegia Nejvyššího kontrolního úřadu.

¹¹⁰ Viz čl. VI. Jednacího řádu Kolegia Nejvyššího kontrolního úřadu.

¹¹¹ Viz čl. I. – IV. Jednacího řádu Senátu Nejvyššího kontrolního úřadu.

¹¹² Viz čl. V. – VII. Jednacího řádu Senátu Nejvyššího kontrolního úřadu.

5.3.3 Kární řád NKÚ

Kární řád je dokument, jehož obsahem je úprava dalšího z orgánů NKÚ a to Kárné komory a účastníků kárného řízení před kárnou komorou.¹¹³ Od předchozích dvou dokumentů se odlišuje větším rozsahem a také jeho úprava je v paragrafovém znění, naproti článkovému. Obsahem tohoto dokumentu je stanovení a vysvětlení pojmů kárná odpovědnost, a kdo je vlastně kárně odpovědný, dále pojem kárné provinění, až po opatření, která lze za jednotlivá provinění ukládat, jakým způsobem kárná odpovědnost zaniká a pojem kárná komora.¹¹⁴

Obsah dále pokračuje úpravou podmínek pro zahájení a průběh kárného řízení, kde je upraveno, kdo je oprávněn kárné řízení zahájit a jakým způsobem se tak děje, vylučování jednotlivých členů Kárné komory z řízení pro jejich podjatost a také o způsobu vyrozumění o tom, že bylo zahájeno řízení.¹¹⁵ Následující úprava pokračuje v popisu průběhu kárného řízení až po formu rozhodnutí, jakou má toto rozhodnutí formu a jestli je vůči němu přípustný opravný prostředek, jakou má mít formu a kdo o něm rozhoduje. O úpravě zmíněného průběhu řízení najdeme v kárném řádu úpravu takových institutů, jako jsou průběh řízení, zastavení a přerušování řízení, nařízení ústního jednání, samotné ústní jednání a protokol a tomto ústním jednáním a poradě.¹¹⁶ Obsah kárného řádu končí úpravou výkonu rozhodnutí, tedy kdo provádí opatření potřebná v jeho výkonu.

Zmíněná úprava kárného řádu a hlavně průběhu řízení před Kárnou komorou může vcelku připomínat průběh trestního řízení, o čemž svědčí také ustanovení § 21 kárného řádu, kde je řečeno: „*Nestanoví – li tento řád něco jiného nebo nevyplývá – li něco z jiného z povahy věci, použije se v kárném řízení přiměřeně ustanovení trestního řízení.*“¹¹⁷ Na základě toho lze v kárném řízení za určitých okolností a v určitých případech subsidiárně užít trestního řádu, ale pouze v přiměřené míře.

5.3.4 Kontrolní řád NKÚ

Pro oblast kontroly, kterou NKÚ vykonává, a jenž je jeho nejdůležitější činností, je kontrolní řád NKÚ nejdůležitější dokument, který obsahuje na sebe

¹¹³ §1 Kárného řádu pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu

¹¹⁴ Viz §1 - §6 Kárného řádu pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu

¹¹⁵ Viz §7 - §9 Kárného řádu pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu

¹¹⁶ Viz §10 - §19 Kárného řádu pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu

¹¹⁷ §21 Kárného řádu pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu

navazující práva a povinnosti kontrolorů na straně jedné a jim odpovídající práva a povinnosti kontrolovaných subjektů na straně druhé. „*Kontrolním řádem se řídí postup při výkonu kontroly a vztahy mezi NKÚ, orgány NKÚ, členy NKÚ a kontrolory pověřenými kontrolní akcí na straně jedné a kontrolovanými osobami na straně druhé.*“¹¹⁸ Tato na sebe navzájem navazující práva a povinnosti oproti sobě stojících subjektů se uplatňují při výkonu zmíněné kontrolní činnosti. Jednotlivá práva kontrolorů a kontrolovaných subjektů, která tvoří obsah kontrolního řádu, jsou popsána výše v části faktické zásahy, protože z hlediska forem činnosti tato práva a povinnosti řadíme do této skupiny. Právní úprava kontrolního řádu vychází ze zákona o NKÚ, který o něm pojednává v §19 až §30. Definice kontrolního řádu najdeme v §19 zákona o NKÚ, kde je stanoveno: „*Kontrolním řádem se řídí postup při výkonu kontroly a vztahy mezi Úřadem, orgány Úřadu, členy Úřadu a kontrolory pověřenými kontrolní akcí na straně jedné a kontrolovanými osobami na straně druhé.*“¹¹⁹ Zákonná úprava dále stanovuje, že výkon kontrolních činností provádějí členové NKÚ a kontrolori a to na základě písemného pověření prezidenta NKÚ nebo jim pověřeného člena. V pověření se uvádí objekt a věcné vymezení kontroly spolu s dalšími potřebnými informacemi, které konkretizují osoby, které budou provádět kontrolu tak aby nedošlo k jejich záměně, a ke kterým je možno se odvolat v případě námitek proti kontrolnímu protokolu.¹²⁰

Obsah kontrolního řádu dále pokračuje stanovením podmínek pro kontrolující osoby týkající se jejich podjatosti. Kontrolu můžou provádět pouze osoby nepodjaté, a v případě, že má kontrolovaná osoba podezření o podjatosti kontrolující osoby musí tuto námitku bezprostředně oznámit příslušnému členu NKÚ. Stejný postup se uplatňuje i v případě, že se samotná kontrolující osoba dozví o skutečnostech, které nasvědčují její podjatosti. O námitce podjatosti se musí rozhodnout neprodleně a proti rozhodnutí o této námitce není přípustné odvolání. Do rozhodnutí o tom zda je kontrolující podjatý nebo ne může v průběhu kontroly činit pouze neodkladné úkony.¹²¹

Mezi nejdůležitější povinnost kontrolujících stanovenou zákonem o NKÚ patří povinnost zjistit při kontrole skutečný stav věci a tento skutečný stav jsou povinni

¹¹⁸ Bartoň, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 215.

¹¹⁹ §19 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

¹²⁰ Viz § 19 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

¹²¹ Viz § 20 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

prokázat doklady. Další důležité povinnosti kontrolujících jak stanovuje zákon, je povinnost oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly, šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob, předat neprodleně převzaté doklady kontrolované osobě, pomínou-li důvody jejich převzetí, řádně ochraňovat zajištěné doklady proti jejich ztrátě, zničení, poškození nebo zneužití, pořizovat o výsledcích kontroly kontrolní protokol, zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly, a nezneužít znalosti těchto skutečností.¹²² Mlčenlivosti kontrolující osoby může zbavit jenom ten, v jehož zájmu kontrolující osoba tuto povinnost má, nebo z důležitého státního zájmu tak může učinit prezident NKÚ.

Naproti uvedeným povinnostem kontrolujících mají určité povinnosti i kontrolované osoby a tyto povinnosti pro ně vyplývají přímo ze zákona o NKÚ. Mezi tyto povinnosti stanovené kontrolovaným osobám kontrolním řádem patří povinnost poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolujících zmíněných výše. Fyzické osoby nemají povinnost podle § 21 písm. d) zákona o NKÚ, jestliže by jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým.¹²³ Kromě této povinnosti mají kontrolované osoby také povinnost poskytnout materiální a technické zabezpečování pro výkon kontroly a to v rozsahu nezbytném, který odpovídá povaze jejich činnosti a technickému vybavení.

Kontrolní řád dále ukládá povinnost kontrolujícím vyhotovit o kontrole kontrolní protokol a seznámit kontrolovanou osobu s jejím obsahem, která stvrzuje souhlas s jeho obsahem svým podpisem. Jelikož jsem kontrolní protokol, jako samostatnou formu činnosti NKÚ, popisoval výše v části jiných správních úkonů, nebudu jej v této části dále rozebírat. Ohledně kontrolního protokolu kontrolní řád obsahuje také ustanovení týkající se postupu podávání námitek, jakým způsobem a kdo o nich rozhoduje.

Kontrolní řád obsahuje také ustanovení o pokutě, která je chápána jako sankce za nesplnění procesních povinností kontrolované osoby stanovené v § 24 zákona o NKÚ. Zákon o NKÚ uvádí, že tuto pokutu, kterou vymáhá sám NKÚ lze uložit do jednoho měsíce od nesplnění povinnosti a lze ji uložit také opakovaně. Takto uložená pokuta se stává příjmem státního rozpočtu české republiky.¹²⁴

¹²² Viz § 22 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

¹²³ § 24 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

¹²⁴ Viz § 28 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Závěrečná ustanovení kontrolního řádu se týkají nákladů, které vznikají při kontrolní činnosti a kdo jej nese a také zveřejňování a poskytování kontrolních protokolů a kontrolních závěrů jiným orgánům. Zákon o NKÚ v § 29 stanovuje, že náklady, které vznikly při kontrolní činnosti, nese sám NKÚ. Výjimku z tohoto ustanovení mají náklady, které vznikají kontrolujícím v souvislosti s prováděním kontroly, ale netýkají se oprávnění stanovených v § 21 zákona o NKÚ. Kontrolující, kterým vznikli náklady v souvislosti s prováděním kontroly, a netýkají se oprávnění uvedených v § 21, mají nárok na jejich náhradu, ale tento nárok musí být uplatněn do šesti měsíců, jinak zaniká. V případě, že při výkonu kontrolní činnosti vznikne kontrolované osobě škoda, nese odpovědnost za tuto škodu stát a této odpovědnosti se nemůže zbavit.

Na výkon kontroly uskutečňované NKÚ se nepoužije zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ani zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.¹²⁵ „Kontrolní řád zákona o NKÚ nelze považovat za zvláštní zákonnou úpravu v poměru k obecnému kontrolnímu řádu zákona o státní kontrole, protože oba zákony upravují zcela odlišné okruhy právních vztahů (zákon o státní kontrole výkon správního dozoru, zatímco zákon o NKÚ výkon kontrolní činnosti nezávislého státního orgánu, stojícího mimo organizační soustavu veřejné správy).“¹²⁶ NKÚ při výkonu kontroly nevychází jenom z kontrolního řádu ale také z mezinárodních pravidel označovaných jako kontrolní standardy, které jsou produktem mezinárodní organizace INTOSAI, a která jsou využívána pro výkon kontroly na celém světě. Zákonnou úpravu kontrolního řádu nelze považovat za speciální úpravu k obecnému kontrolnímu řádu dle zákona o státní kontrole¹²⁷, protože obě dvě úpravy, i když upravují kontrolu, jsou zcela odlišné. Podstatou zákona o státní kontrole je úprava správního dozoru, kdežto naproti tomu podstatou zákonné úpravy zákona o NKÚ je kontrolní činnost nezávislého kontrolního orgánu, který z formálního hlediska nelze považovat za orgán veřejné správy. Z hlediska obsahové stránky je kontrolní řád NKÚ mnohem jednodušší než zákon o státní kontrole a z tohoto důvodu zde nenalezneme všechny procesní instituty, které obsahuje zákon o státní kontrole, a které jsou pro správní řízení důležité, protože řízení podle kontrolního řádu nelze považovat za správní řízení ale za jakési „kvazirízení“ a

¹²⁵ Kolektiv autorů. Pocta prof. JUDr. Milanu Bakešovi, DrSc., k 70. narozeninám. Praha: Leges, 2009, s. 438.

¹²⁶ Kadaňová, E. Kalivoda, J., Kramář, K. Kontrola ve veřejné správě. díl V. Karlovy Vary: VŠKV o.p.s., 2006, s. 22

¹²⁷ Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

to z důvodu, že v řízení dle kontrolního řádu NKÚ se nevydává žádné rozhodnutí, které by nějakým způsobem zakládalo, měnilo, či rušilo práva a povinnosti kontrolovaných subjektů, ale pouze upravuje postup kontrolorů při výkonu kontroly.

5.3.5 Organizační a pracovní řád NKÚ

NKÚ jako nezávislá kontrolní instituce zřizuje pro výkon své činnosti orgány, jejichž členy jsou zaměstnanci či pracovníci této instituce. Úprava poměrů mezi těmito orgány a jejich členy je obsahem organizačního a pracovního řádu, které předkládá k projednání Kolegiu prezident NKÚ a Kolegium doporučuje prezidentovi jeho schválení. Kolegium také rozhoduje obdobným způsobem při předložení návrhu na změnu těchto dokumentů, které po jejich projednání opět schvaluje prezident NKÚ. Organizaci orgánů dále upravují také jednací řád Kolegia, jednací řád Senátu a kontrolní řád.¹²⁸ Oba dokumenty jsou výrazem oprávnění NKÚ upravovat si těmito interními akty vlastní poměry uvnitř instituce či už v rámci její organizace nebo vztahy mezi jednotlivými pracovníky a orgány NKÚ, avšak tato úprava musí být v souladu se zákonem.

Organizační struktura NKÚ se v současné době rozpadá na více orgánů, kterými jsou prezident, viceprezident, kolegium, senáty a kárná komora NKÚ. „Podle organizačního řádu se Nejvyšší kontrolní úřad člení na sekce. Mezi vedoucí pracovníky Úřadu patří vrchní ředitelé sekcí, ředitel kanceláře prezidenta, ředitelé odborů, vedoucí oddělení a vedoucí sekretariátů.“¹²⁹ Prezident, viceprezident a členové úřadu tvoří Kolegium NKÚ a Senáty NKÚ jsou tvořeny třemi nebo více členy NKÚ. V činnosti vykonávané NKÚ jsou důležití kontroloři, které však dle zákonné úpravy neřadíme do orgánů NKÚ, ale jsou to jednotliví členové, kteří jsou pověřeni provedením kontroly.¹³⁰

Na základě výše zmíněných informací je patrné, že popsané dokumenty mají důležitou roli či už se jedná o organizaci NKÚ nebo vztahy mezi jednotlivými orgány a zaměstnanci nebo jde o průběh kontroly a s tím související práva a povinnosti oproti sobě stojících subjektů. Každý z těchto dokumentů upravuje určitou část buď týkající se organizace, nebo vztahující se ke kontrolní činnosti, ale v celku na sebe navazují a

¹²⁸ §7 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

¹²⁹ Organizační struktura NKÚ [online], Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 19-06-2012], dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/kontrola/default.htm>.

¹³⁰ Podrobný přehled organizačního schématu viz tabulka č. 2

navzájem se doplňují, což je důležité z hlediska NKÚ jako celku a činností, které tato instituce vykonává. V případě absence těchto dokumentů, resp. úpravy by mohlo velice jednoduše docházet k překračování pravomocí a libovůli, což by v konečném důsledku mohlo vést ke ztrátě důvěry v NKÚ jako nezávislou instituci, která se řídí pouze zákonem.

5.4 Správní akty

Další z části forem činností, které NKÚ vykonává, resp. nevykonává, jak zjistíme níže, jsou správní akty, které jsou definovány jako takové správní úkony, které jsou výsledkem aplikace správního práva a představují jednostranný projev vůle správního orgánu. Tyto správní akty se uskutečňují vůči konkrétně určeným osobám v konkrétních věcech. Podstatou správních aktů je vyvolání právních následků, které spočívají ve vzniku, změně, či zániku právních vztahů nebo jejich autoritativním zjištění. *„Všeobecně jsou správní akty považovány za nejtypičtější správní úkony. Jejich prostřednictvím veřejná správa rozhoduje o konkrétních právních poměrech konkrétních fyzických a právnických osob.“*¹³¹ Za individuální správní akty obecně můžeme považovat vydávání povolení, platebních výměrů, správní trestání, apod..

Pro správní akt jsou dle Prof. Hendrycha typické určité znaky, kterými jsou:

- *jednání příslušného vykonavatele veřejné správy (správního orgánu), jímž je správní úřad, orgán územní samosprávy, popřípadě jiný orgán nebo osoba, na základě zákona,*
- *jednostranný autoritativní výrok o právech nebo povinnostech nepodřízených subjektů (vnější působnost správního aktu),*
- *bezprostřední právní závaznost,*
- *konkrétnost věci, jakož i jmenovité určení (konkrétnost) subjektů, jímž je správní akt určen.*¹³²

¹³¹ Staša J.: Úvod do českého správního práva, čtvrté doplněné vydání, PA ČR, Praha 2003 s. 78

¹³² Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009,

Individuální správní akty se užívají v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti v rámci organizace veřejné správy. Individuální správní akty lze rozdělit dle povahy právních účinků na konstitutivní a deklaratorní. Konstitutivní správní akty zakládají, mění či ruší určité vztahy v rámci správního práva. P. Průcha přesněji specifikuje, že „*konstitutivním správním aktem se autoritativně zakládá, mění nebo ruší určitý správněprávně relevantní stav. Přísluší o něm rozhodovat správnímu orgánu, který je v daném procedurálním režimu věcně i místně příslušný s ohledem na povahu věci.*¹³³ Právní účinky konstitutivních aktu působí do budoucnosti a zásadně až od okamžiku nabytí právní moci ex nunc (pro futuro),

Konstitutivní akty se dále dělí dle hlediska trvání účinku aktu na akty co do účinku neomezené a akty co do účinku omezené. „*Správní akty většinou nebývají co do trvání svých účinků explicitně omezované. Jejich meze vyplývají z „přirozené“ povahy jejich obsahu a koneckonců i z toho, kdo je aktem zavázán – zda pouze v aktu uvedené osoby, nebo i jejich právní nástupci. Trvání účinků aktu však může být v některých případech výslovně omezeno. Takové omezení může vyplývat přímo ze zákona nebo na základě zákona z aktu samotného – v důsledku vedlejšího ustanovení aktu, jímž může být rezolutivní časová doložka nebo rezolutivní podmínka.*“¹³⁴

Deklaratorní správní akty na rozdíl od konstitutivních správních aktů nezakládají, nemění ani neruší nová práva a povinnosti. Pouze potvrzují existenci či neexistenci určitého stavu. O sporném stavu rozhoduje věcně i místně příslušný správní úřad. „*Právně deklaratorní akt působí tzv. ex tunc (pro praeterito), tj. od okamžiku vzniku právního stavu v minulosti, který je v dané situaci deklaratorním aktem stavěn toliko, byť autoritativně, mimo pochybnost. Deklaratorní správní akty tak v jistém smyslu osvědčují vždy určitý legální stav.*“¹³⁵

Dle okruhu osob, které akt přímo zavazuje, dělíme akty na akty in personam, které zavazují pouze osoby jmenovitě v aktu určené, na rozdíl od aktů in rem, které právně zavazují i nástupce, neboť závaznost se u těchto typů aktů odvíjí od věci, nikoli od osoby. Správní akty lze také rozdělit co do přínosu obsahu správního aktu při jeho

s. 206.

¹³³ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 239.

¹³⁴ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 211.

¹³⁵ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 239.

adresáta a to na správní akty k jeho dobru nebo správní akty k tíži adresáta. Správní akty, které jsou k tíži adresáta, v sobě obsahují určité povinnosti, které zatěžují adresáta tohoto aktu, na rozdíl od druhého typu správního aktu, který zvýhodňuje adresáta, resp. upravuje jeho právní postavení. „*Praktický význam tohoto členění vynikne při úvahách o vzniku, trvání nebo zániku vztahů správního práva, jichž se správní akt týká. V relaci k obsahu správního aktu půjde např. o posouzení otázky, zda určité chování subjektů těchto vztahů v určitém okamžiku bylo, či nebylo po právu – bylo, či nebylo v rozporu s obsahem daného aktu.*”¹³⁶

Aby byly správní akty platné, musí splňovat určité náležitosti, které jsou označeny jako základní náležitosti. Pokud správní akt pozbývá některé ze základních náležitostí, hledí se na něj jako na akt vadný. Mezi základní náležitosti správních aktů řadíme náležitosti kompetenční, obsahové, vnější formy a procedurální. Kompetenční náležitosti vyjadřují hmotněprávní působnost a pravomoc vykonavatelů veřejné správy a procesněprávně jejich působnost k vydávání aktu. Správní akt musí být vydán věcně, místně a funkčně příslušným orgánem v mezích jeho pravomoci. „*Obsah správního aktu vyjadřuje projev vůle správního orgánu v konkrétní věci, který směřuje vůči jmenovitě uvedeným osobám a sleduje zákonem stanovený nebo ze zákona vyplývající účel. Obsahové náležitosti správních aktů jsou stanoveny zákonem, popřípadě vyplývají i z obecných zásad správního práva.*”¹³⁷ Za nezbytné obsahové náležitosti lze považovat ty, které stanoví zákon nebo které vyplývají z obecných principů správního práva. Správní akt představuje rozhodnutí o určité otázce, která spočívá v přiznání oprávnění, ve stanovení povinnosti nebo v autoritativním potvrzení právního vztahu. U náležitostí vnější formy se jedná o stanovení základních náležitostí, které musí obsahovat každý správní akt. Mezi tyto náležitosti řadíme, např. část výrokovou, odůvodnění a poučení, označení příslušné listiny z hlediska uvedení čísla jednacního a dalších náležitostí, které specifikují a odlišují tento správní akt od ostatních, tak aby nedocházelo k záměně a byla jednodušší kontrola a dohledatelnost. Správní akt musí být vždy písemnou formou a listina musí obsahovat razítko a označení úřední osoby. Procedurálními náležitostmi je míněno stanovování konkrétních požadavků, které jsou stanoveny konkrétními normami správního práva,

¹³⁶ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 208.

¹³⁷ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 219.

kteře musí správni úřad při vydání správniho aktu dodržet. „*Pokud je správni akt vydáván ve správniím řízení, stanoví normy správniho práva požadavky na postup správniho orgánu při vydáváni aktu. Bližší výklad viz v kapitole o správniím řízení.*“¹³⁸

Některé správni akty mohou obsahovat i, tzv. vedlejší ustanovení, mezi něž řadíme příkazy, časové doložky, podmínky a výhrady. Správni akt může také trpět vadami. Vadný správni akt je takový, který neobsahuje veškeré podstatné náležitosti. Za vadné správni akty považujeme správni akty: nezákonné, věcně nesprávne, formálně vadné. Nezákonné jsou takové správni akty, které jsou vydány v rozporu se zákonem, překračují zákon. Věcně nesprávne správni akty se vyznačují špatným využitím správni volné úvahy ze strany správniho orgánu. Tyto akty může napadnout pouze jejich adresát. Formálně vadné jsou takové správni akty, které obsahují chyby v počtech, psaní, resp. gramatice, překlapech. Tyto správni akty je možné opravit bez toho, aniž by muselo dojít k vydání nového správniho aktu v daném konkrétním případě. Od neplatnosti správniho aktu je potřeba též odlišovat nicotnost. Nicotnost má za následek to, že pokud správni akt trpí takovými vadami, které způsobují nicotnost, nelze již hovořit o aktu. Prohlášení nicotnosti nastává z úředni povinnosti a „*nesleduje ani tak ochranu před účinky správniho aktu, jako spíše nastolení stavu právní jistoty.*“¹³⁹

Problémem u správniích aktů z hlediska forem činností NKÚ je, kterou z činností lze pod tuto skupinu zařadit. Jedinou z forem činností, kterou NKÚ vykonává a lze ji zařadit do skupiny správniích aktů, jsou již výše zmíněné pořádkové pokuty. V případě zaviněného nesplnění povinností ze strany kontrolované fyzické osoby je NKÚ oprávněno uložit v rámci správniho řízení pořádkovou pokutu do výše 50 000 Kč.¹⁴⁰ NKÚ při ukládání pořádkové pokuty musí dané osobě prokázat zaviněné porušení jí stanovených povinností, přičemž za toto porušení můžeme považovat maření průběhu kontroly, neposkytnutí požadovaných údajů, bránění vstupu do objektu, nepředloženi zprávy deklarující nápravu dříve zjištěných nedostatků. V zákoně o NKÚ nenalezneme výčet těchto zaviněných jednání, na základě nichž může být uložena již zmíněná pořádková pokuta. Analogicky lze však dovodit, že tato

¹³⁸ Hendrych, D. a kol. *Správni právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 224.

¹³⁹ Bartoň, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 62.

¹⁴⁰ §28 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

zaviněná jednání, kterých se kontrolovaná osoba může dopustit, je ve své podstatě porušování oprávnění kontrolujících osob stanovených v § 21 zákona o NKÚ. Důvodem při uložení pořádkové pokuty je snaha přinutit kontrolovanou osobu, aby spolupracovala v rámci prováděné kontroly, poskytla dostatečnou součinnost a nijak nemařila účel a průběh kontroly. Kontrolovaná osoba, které byla tato pokuta uložena, se vůči ní může bránit opravnými prostředky, kterými jsou odvolání a rozklad.

Pojem pořádková pokuta se v českém právním řádu užívá v souvislosti s ukládáním sankcí kontrolovanému subjektu za nesplnění svých povinností. Ke stejnému názoru se přiklonil i Ústavní soud, který definuje pojem pořádková pokuta takto: *„Tento pojem používá řada právních předpisů z oboru civilního, trestního a správního procesního práva a právní předpisy upravující postavení a působnost orgánů kontroly a inspekce. Tato rozhodnutí jsou konstruována jako civilně procesní, trestně procesní nebo správně procesní sankce, tedy opatření, která mají pomoci zajistit hladký průběh určitého řízení a součinnost jeho účastníků v případě, že by nebyli ochotni se na řízení podílet zákonem stanoveným způsobem (dostavit se, předložit požadované listiny, vydat věci důležité pro řízení atd.) nebo by jeho průběh jinak ztěžovali či dokonce mařili. Proto je možno je ukládat i opakovaně, dokud nebude odpovídající průběh řízení zajištěn (neplatí zásada ne bis in idem).“¹⁴¹*

Pojem pořádková pokuta zákon o NKÚ nezmiňuje. V rámci zmíněného zákona o NKÚ se setkáváme s pojmem pokuta. K této problematice se vyjádřil i Ústavní soud v rámci svého nálezu tak, že *„i když v zákoně o NKÚ tato pokuta není výslovně označena jako pořádková, znaky pořádkové pokuty ve smyslu pořádkového opatření správního orgánu naplňuje. Plyne to z její povahy, cíle a účelu. NKÚ při výkonu kontrolní činnosti je vybaven vrchnostenskými oprávněními vůči kontrolovaným subjektům (srov. výše uvedený § 21 zákona o NKÚ). Při kontrole postupuje právně upraveným způsobem, ve kterém je oprávněn vyžadovat plnění zákonem stanovených povinností na straně kontrolovaných subjektů. Jestliže kontrolovaný subjekt, který má uloženu takovou povinnost, tuto povinnost nesplní a ztěžuje nebo maří kontrolní akci, může být její splnění vynucováno pořádkovým opatřením v nejrůznější podobě včetně pokuty. Pokuta ve smyslu § 28 odst. 1*

¹⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98, vyhlášený pod č. 2/2000 Sb.

*zákona o NKÚ má prítom nepochybně povahu opatření, které je v § 19 zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, označeno jako pořádková pokuta.*¹⁴²

Uložení pořádkové pokuty se považuje za zásah do základních lidských práv a svobod a tudíž nesmí dojít k vyloučení ze soudního přezkumu, který přísluší správnímu soudnictví. V opačném případě by se jednalo o porušení základních práv a svobod kontrolovaného subjektu založených mu Listinou základních práv a svobod a Ústavou ČR.

Kromě výše zmíněné pořádkové pokuty nelze do skupiny správních aktů zařadit žádnou další činnost vykonávanou NKÚ, neboť NKÚ jako takový nevykonává žádnou činnost, jejíž výsledek by spočíval ve vyvolání právních následků, kterými jsou vznik, změna nebo zánik práv a povinností. Jak kontrolní protokol, tak kontrolní závěr sice naplňují určité znaky správních aktů, ale jejich podstata nespočívá ve vzniku, změně, či zániku práv a povinností, nýbrž jejich podstata má informační charakter pro jiné orgány, které takovýto právní vztah založit můžou a tedy i zjednat nápravu zjištěných nesrovnalostí a proto je řadíme mezi jiné správní úkony informačního charakteru. K tomuto názoru se přiklonil i Nejvyšší správní soud ve svých dvou rozhodnutích, kde konstatuje, že tyto dokumenty nemají povahu rozhodnutí, ale pouze informační charakter.

V prvním rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí, že je možno konstatovat, že kontrolní protokoly a kontrolní závěry nepředstavují zásah do základních práv a svobod kontrolované osoby, neboť jejich povaha je pouze upozorňující, přímo nezakládají žádná práva a povinnosti. Proto ani nejsou rozhodnutími ve smyslu ust. § 65 s. ř. s.¹⁴³ což potvrzuje i ve svém druhém rozhodnutí

Nejvyšší správní soud uvádí, že na kontrolní závěr není možno pohlížet jako na důsledek nezákonného zásahu, a to ani v případě, kdy se kontrolní závěr stane podnětem pro jiné orgány, například správní nebo trestní, k zahájení dalších řízení, neboť v těchto řízeních je postupováno podle ustanovení procesních pravidel, k nimž mezi jinými patří i právo namítat, že skutečnosti uvedené v kontrolním závěru nejsou pravdivé. Kontrolní závěr může být případně jedním z důkazních prostředků, které

¹⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98, vyhlášený pod č. 2/2000 Sb.

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 09. 2007, čj. 9 Aps 1/2007 – 68.

příslušný orgán hodnotí ve vzájemné souvislosti s jinými důkazními prostředky, a mezi které je třeba počítat i případnou procesní obranu stěžovatele.¹⁴⁴

Na základě těchto informací lze dojít k závěru, že do skupiny správních aktů nelze podřadit žádnou z činností, které vykonává NKÚ, protože NKÚ jako takový nevykonává žádnou činnost, která by autoritativně zasahovala do práv a povinností kontrolovaných subjektů, kromě ukládání pořádkové pokuty, což je procesní institut. Aby NKÚ měla takovéto pravomoci, muselo by dojít ke změně zákona o NKÚ a na něj navazující změnu Ústavy ČR, což by této instituci přineslo pravomoc samostatně zjednat nápravu zjištěných nedostatků a tato změna by se potom promítla i do forem činností NKÚ vykonávaných a tím pádem by se do skupiny správních aktů daly zařadit některé činnosti.

¹⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, čj. 9 Aps 3/2008 – 125.

6 Srovnání postavení, působnosti a forem činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky a Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky

Kapitolu srovnání NKÚ s obdobnou institucí v zahraničí jsem do této práce zařadil z důvodu komparace postavení, působnosti a forem činností, abych popsal právní úpravu těchto institucí a popřípadě ukázal na jejich rozdílnost, resp. nedostatky. Pro srovnání jsem si vybral kontrolní instituci ze Slovenska, která je ve Slovenské republice označena jako Najvyšší kontrolný úrad a to jednak z důvodu, že jsem státním příslušníkem Slovenské republiky, ale také z důvodu, že tyto instituce sdílely dlouho společnou historii a také společnou právní úpravu. V této kapitole se zaměřím hlavně na NKÚ SR a to z důvodu, že NKÚ ČR jsem popisoval podstatným způsobem v předchozích částech a při popisu NKÚ SR se pokusím provést komparaci s NKÚ ČR a uvést případné rozdíly a nedostatky.

Postavení, existence a zřízení NKÚ SR vychází přímo z ústavního zákona Ústava SR. Právě v Ústavě nalezneme právní základ pro existenci NKÚ SR, přesněji v čl. 60 až čl. 63. Jednotlivé typy činností, působnost, práva a povinnosti kontrolorů a kontrolovaných osob jsou stanoveny zvláštním zákonem o NKÚ SR. Při bližším nahlédnutí do Ústavy SR a jejím srovnání s Ústavou ČR zjistíme, že úprava obsažená v Ústavě SR je mnohem konkrétnější a podrobnější než je tomu v Ústavě ČR, která se omezuje pouze na obecná ustanovení, která dále rozvíjí zákon o NKÚ.

S ohledem na platnou právní úpravu v České republice a ve Slovenské republice nalzáme zde shodný postup úpravy tohoto kontrolního orgánu. Primární právní rámec existence NKÚ nalezneme v Ústavě. Konkrétnější možnosti kontroly, postupu či vnitřní organizace jsou stanoveny zvláštním zákonem, i když právě zde lze spatřovat první z rozdílů úpravy a to v úpravě osobní a věcné působnosti této instituce v Ústavách obou států. Ústava SR je, jak již bylo zmíněno, mnohem konkrétnější. Shoda v úpravě těchto institucí je také patrná i s ohledem na značnou podobnost definic NKÚ v České republice a ve Slovenské republice. V obou případech je NKÚ

charakterizován jako nezávislý kontrolní orgán, který je vázán pouze zákonem a jedná se o orgán státní.¹⁴⁵

Působnost NKÚ SR je upravena v § 2 zákona o NKÚ SR. Kontrole NKÚ SR podléhá: *hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu republiky, hospodárenie a nakladanie so štátnym majetkom, nakladanie s majetkovými právami a pohľadávkami republiky, spôsob vyrubovania a vymáhania daní, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu republiky, výkon a uplatňovanie práv a dodržiavanie povinností vyplývajúcich z finančno-ekonomických vzťahov, ktorých účastníkom je štát.*¹⁴⁶

Dle Ústavy SR do věcné působnosti NKÚ spadá kontrola s: *prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky alebo vláda, majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu, verejnoprávnych inštitúcií, Fondu národného majetku Slovenskej republiky, obcí, vyšších územných celkov, právnických osôb s majetkovou účasťou štátu, právnických osôb s majetkovou účasťou verejnoprávnych inštitúcií, právnických osôb s majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky, právnických osôb s majetkovou účasťou obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou vyšších územných celkov, právnických osôb založených obcami alebo právnických osôb založených vyššími územnými celkami, majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami a pohľadávkami, ktoré sa poskytli Slovenskej republike, právnickým osobám alebo fyzickým osobám v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov zo zahraničia, majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami, za ktoré Slovenská republika prevzala záruku, majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami právnických osôb vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme.*¹⁴⁷

NKÚ ČR v rámci své věcné působnosti má stejné oblasti kontroly jako NKÚ SR. Určitý rozdíl v obou zákonných úpravách lze spatřovat také v tom, že v zákoně o NKÚ ČR nalezneme další pravomoci, které jsou NKÚ svěřeny zákonem, a ve

¹⁴⁵ čl. 97 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky srov. § 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb. o Najvyššom kontrolnom úrade.

¹⁴⁶ § 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

¹⁴⁷ čl. 60 zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky.

slovenské právní úpravě je nenalezneme. Jedná se o výkon kontroly *vydávání a umořování státních cenných papírů, zadávání státních zakázek, hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.*¹⁴⁸

Osobní působnost, tedy nezávislou kontrolu v České republice, vykonává NKÚ na základě zákona a to dle § 3 odst. 2 zákona NKÚ u organizačních složek státu a právnických a fyzických osob. Jak již výše zmiňuji, zákonné vymezení oblasti kontrolovaných subjektů je velmi obecné, na rozdíl od zákona o NKÚ SR, kde v § 4 nalezneme demonstrativní výčet subjektů, na které se vztahuje kontrola prováděná NKÚ SR. Kontrolní působnost se vztahuje na: *vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), pokiaľ ide o rozhodnutia vlády o hospodárení s prostriedkami štátneho rozpočtu, resp. rozhodnutia o nakladaní so štátnym majetkom, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy republiky a orgány im podriadené, ako aj iné štátne orgány, ďalej právnické osoby, u ktorých vykonávajú funkciu zakladateľa alebo zriaďovateľa ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány, štátne úrady a osobitné zariadenia v zahraničí, fondy, obce, verejnoprávne inštitúcie a iné právnické osoby, pokiaľ hospodária s prostriedkami štátneho rozpočtu a hospodária alebo nakladajú so štátnym majetkom, právnické osoby s majetkovou účasťou štátu, fyzické osoby, pokiaľ hospodária s prostriedkami štátneho rozpočtu a hospodária alebo nakladajú so štátnym majetkom.*¹⁴⁹

Kontrola prováděná nezávislým kontrolním úřadem je v České republice i ve Slovenské republice zaměřena na kontrolu činností a jejich souladu s právními předpisy. Společným rysem obou právních úprav, tedy české a slovenské, je zaměření kontroly na účelnost a hospodárnost. V případě NKÚ v České republice jsou zákonem stanovena i další kritéria kontroly, která v slovenské zákonné úpravě chybí a jsou jimi *přezkum věcné a formální správnosti činností kontrolované Nejvyšším kontrolním úřadem a efektivnost kontrolovaných činností.*¹⁵⁰

¹⁴⁸ Viz. § 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

¹⁴⁹ § 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

¹⁵⁰ Viz. § 4 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., O Nejvyšším kontrolním úřadu.

Činnost NKÚ je ve Slovenské republice vykonávána prostřednictvím jejích orgánů a pracovníků, kteří jsou pověřeni výkonem kontroly. Orgány NKÚ SR jsou *predseda Úrad a podpredsedovia Úradu*.¹⁵¹

V zákonné úpravě orgánů a pracovníků příslušných k výkonu kontrolní činnosti lze spatřovat další z rozdílů a to v tom, že slovenská zákonná úprava se omezuje pouze na zákonnou úpravu předsedy a podpředsedů Úřadu, kdežto naproti tomu úprava obsažená v zákoně o NKÚ ČR upravuje i další orgány NKÚ jako jsou senáty, kolegia, kárná komora. Jednotlivé tyto orgány jsou předmětem úpravy organizačního řádu, jak již sem podrobněji popsal v části normativních aktů.

Při srovnání úpravy povinností NKÚ ČR a NKÚ SR zjistíme, že zákonná úprava je v celku stejná a odlišuje se v podstatě pouze ve výčtu paragrafů, ve kterých je obsažená. Jedná se jak o povinnosti vůči Národnej rade Slovenskej republiky, tak i vůči ostatním státním a správním orgánům. Shodná je také i úprava oznamovací povinnosti vůči orgánům činným v trestním řízení. Pokud NKÚ zjistí, že dochází, nebo došlo ke spáchání trestního činu. Z § 13 odst. 1 o NKÚ SR vyplývají povinnosti pro předsedu NKÚ předložit Národnej radě Slovenskej republiky: *stanovisko Úradu k návrhu štátneho záverečného účtu republiky a na požiadanie Národnej rady Slovenskej republiky stanovisko k návrhu štátneho rozpočtu republiky, správu o výsledkoch kontrolnej činnosti Úradu za uplynulý kalendárny rok, správy Úradu o výsledkoch kontrol vykonaných na žiadosť Národnej rady Slovenskej republiky, stanoviská Úradu, o ktoré požiada Národná rada Slovenskej republiky*.¹⁵²

V rámci provádění kontroly je potřebné, aby zákon stanovoval rozsah práv a povinností pro kontrolní pracovníky. Zákon o NKÚ tato práva a povinnosti upravuje v § 22,¹⁵³ a která podrobně popisují v části faktických úkonů. Pokud by tato práva a povinnosti nebyly jakýmkoli způsobem právně upraveny, mohlo by docházet ke zneužívání pravomocí kontrolními pracovníky a k destabilizaci celého kontrolního systému. S ohledem na výše uvedené i ve Slovenské republice jsou tato práva a povinnosti upraveny zákonem. Konkrétní povinnosti pro kontrolující osoby jsou

¹⁵¹ § 7 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

¹⁵² § 13 odst. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

¹⁵³ Viz § 22 zákona č. 166/1993 Sb., O Nejvyšším kontrolním úřadu

upraveny v § 15 odst. 1 zákona o NKÚ SR¹⁵⁴. Výčet těchto povinností je při bližším srovnání velice obdobný a neliší se od sebe žádným podstatným způsobem, který by ovlivňoval průběh kontroly, nebo dával kontrolujícím výraznější povinnosti.

Pokud zákon stanovuje povinnosti pro osoby, které vykonávají kontrolu, musí souběžně s tímto stanovit i práva pro tyto osoby. Oprávnění kontrolorů dle obou zákonných úprav jsou také v podstatě shodné, stejně tak je tomu i v případě povinností, ani na jedné straně nenajdeme výraznější rozdíly. Úpravu práv osob provádějících kontrolu v NKÚ SR nalezneme v § 17 odst. 1 zákona o NKÚ SR.¹⁵⁵ Naproti tomu úprava osob provádějících kontrolu dle české zákonné úpravy je obsažena v § 21 zákona o NKÚ ČR.

Práva a povinnosti nemají jen osoby provádějící kontrolu, tj. kontroloři, ale taktéž osoby, které jsou kontrolovány. Kontrolované osoby jsou povinny do zákonem stanovené míry poskytnout kontrolorům součinnost a umožnit jim, aby nerušeně provedli kontrolu podle zákona. Povinnosti kontrolovaných subjektů najdeme upraveny v obou zákonných úpravách, kdy slovenská úprava se nachází v § 18 zákona o NKÚ SR a českou právní úpravu povinností najdeme v § 24 zákona o NKÚ ČR.¹⁵⁶

S ohledem na stanovenou povinnost součinnosti pro osoby, které jsou kontrolovány, dle § 18 zákona o NKÚ SR, stanovuje zákon taktéž sankce za nedodržení těchto povinností. „*Úrad môže fyzickým osobám, ktoré maria výkon kontroly tým, že neplnia povinnosti podľa § 18 tohto zákona, uložiť poriadkovú pokutu do 3.319 €.*“¹⁵⁷ Pokud nedojde ke splnění povinností v nově stanoveném termínu ani po uložení pořádkové pokuty dle § 21 odst. 1 zákona o NKÚ SR, může být pokuta uložena opakovaně.¹⁵⁸ Ze zákona o NKÚ ČR vyplývá, že NKÚ má stejnou pravomoc udělit pokutu za nesplnění procesních povinností kontrolovaných subjektů. Tato

¹⁵⁴ Viz § 15 odst. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

¹⁵⁵ Srov. § 17 odst. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade a § 21 zákona č. 166/1993 Sb., O Nejvyšším kontrolním úřadu

¹⁵⁶ Srov. § 18 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade a § 24 zákona č. 166/1993 Sb., O Nejvyšším kontrolním úřadu

¹⁵⁷ § 21 odst. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

¹⁵⁸ § 21 odst. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

pokuta je v zákoně označena jako „*pořádková pokuta*“ a upravuje ji § 28 odst. 1 zákona o NKÚ.¹⁵⁹

Zákon dále stanovuje v § 21 odst. 3, že „*Poriadkovú pokutu možno uložiť do dvoch mesiacov odo dňa zistenia porušenia právnej povinnosti, najneskoršie do jedného roka od porušenia právnej povinnosti.*“¹⁶⁰ V tomto se česká právní úprava liší od slovenské. Neboť v § 28 odst. 3 zákona o NKÚ ČR je stanoveno, že lhůta pro možnost uložení pokuty za nesplnění povinností je jeden měsíc. „*Pri rozhodovaní o poriadkových pokutách postupuje Úrad ako ústredný orgán štátnej správy. Pre konanie o uložení poriadkovej pokuty platia všeobecné predpisy o správnom konaní.*“¹⁶¹ Vybrané peníze z těchto pořádkových pokut se stávají příjmem do státního rozpočtu Slovenské republiky.¹⁶²

Jelikož tématem mé diplomové práce jsou formy činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, pokusím se v této části provést srovnání činnosti, které tyto instituce v rámci své působnosti vykonávají. Z definic obou těchto institucí je patrné, že stěžejní činností je činnost kontrolní a to kontrola hospodaření se státním majetkem, ale kromě této kontrolní činnosti vykonávají svojí působnost i v jiných oblastech jako, např. mezinárodní spolupráci. Činnosti, které zákonná úprava připouští NKÚ vykonávat, lze rozdělit do více skupin a to do:

- normativní akty
- správní akty
- faktické zásahy
- jiné správní úkony

Podrobný popis jednotlivých těchto forem činností NKÚ ČR je součástí 5. části mé diplomové práce, a proto se v této části zaměřím více na popis jednotlivých forem činností NKÚ SR a jejich srovnání s formami činnosti, které vykonává NKÚ v České republice.

¹⁵⁹ Viz § 28 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., O Nejvyšším kontrolním úřadu.

¹⁶⁰ § 21 odst. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

¹⁶¹ § 21 odst. 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

¹⁶² § 21 odst. 6 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

Při bližším studiu zákonné úpravy NKÚ SR zjistíme, že většina činností, kterou NKÚ ve Slovenské republice vykonává, má formu jiných správních úkonů a to úkonů informačních, stejně tak je tomu i v České republice. Nejdůležitější činnost, kterou NKÚ vykonává je, jak již bylo zmíněno, činnost kontrolní. V rámci této kontrolní činnosti jsou osoby, které kontrolu provádějí, nadány určitými právy a povinnostmi pro řádné provedení kontroly a naproti tomu jsou subjekty, u kterých NKÚ kontrolu vykonává, povinny poskytovat součinnost, ale také jsou vybaveny určitými právy odpovídající jejich povinnostem a právům a povinnostem kontrolujících. Tato jednotlivá oprávnění a povinnosti, jak na straně kontrolujících, tak a straně kontrolovaných, jsou upraveny zákonem o NKÚ SR.¹⁶³ Skupinu těchto práv a jim odpovídajícím povinnostem lze zařadit do výše zmíněné skupiny faktických zásahu, která se dále dělí na donucovací úkony a faktické pokyny. Tyto úkony jsou většinou neformální a řeší konkrétní přímo vzniklou situaci. Podmínkou pro jejich užití je však zákonné zmocnění, bez kterého těchto institutů nelze užit.

Kontroloři při výkonu kontrolní činnosti zpracovávají, tzv. kontrolní protokol či částečný kontrolní protokol, což jsou vlastně dokumenty, které obsahují poznatky a informace, které NKÚ, resp. kontroloři při výkonu kontroly zjistili. „*Tieto dokumenty musia obsahovať najmä opis zistených skutočností a v prípade, že došlo k porušeniu právnych predpisov, označenie tých ich ustanovení, ktoré boli porušené. Zistené nedostatky, ktoré sú uvedené v čiastkovom protokole, musia byť obsiahnuté aj v protokole o výsledku kontroly s odvolaním sa na čiastkový protokol.*“¹⁶⁴ S tímto dokumentem se po jeho vypracování má právo seznámit také kontrolovaný subjekt, který k informacím v něm obsažených, může podávat námítky dle ustanovení zákona. Protokol či částečný protokol dále slouží pro vypracování zprávy o výsledku kontroly, což je vlastně kontrolní závěr dle české právní úpravy a obsahuje informace hodnotící kontrolu jako celek a její výsledek. Protokol či částečný protokol, i když vykazuje určité znaky správních aktů, nelze do této skupiny zařadit, protože nikoho k ničemu nezavazují, a tudíž jsou to pouze informační dokumenty pro jiné státní orgány a z tohoto důvodu se řadí mezi jiné správní úkony informačního charakteru. Stejně je to i se zprávou o výsledku kontrolní činnosti, která obsahuje výše zmíněné informace o

¹⁶³ Viz §15 - 20 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

¹⁶⁴ § 15 odst. 1 písm. c) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

kontrole samotné a o jejím výsledku má také informační charakter. Jelikož tento dokument také neřeší individuální poměry určitých osob a nezakládá pro ně žádná práva, nelze jej z tohoto důvodu zařadit do skupiny správních aktů. Samotná zpráva o výsledku kontrolní činnosti je upravena zákonem.¹⁶⁵

Kontroloři při výkonu kontrolní činnosti postupují na základě zákonných, resp. mezinárodně uznaných pravidel tak, aby byla kontrola transparentní a nedocházelo k porušování práv kontrolovaných subjektů. Česká právní úprava v souvislosti s těmito pravidly obsahuje úpravu jednacního a kontrolního řádu.¹⁶⁶ Naproti tomu Slovenská zákonná úprava takováto ustanovení neobsahuje, ale při bližším studiu její zákonné úpravy a postupů při provádění kontroly zjistíme, že kontroloři ve Slovenské republice při výkonu kontroly postupují dle pravidel stanovených institucí INTOSAI. Tyto pravidla jsou označovány jako kontrolní standardy NKÚ SR. „*Kontrolné štandardy NKÚ SR vychádzajú z Kontrolných štandardov INTOSAI, Európskych vykonávacích smerníc pre Kontrolné štandardy INTOSAI a z Medzinárodných auditorských štandardov IFAC. Kontrolné štandardy zohľadňujú platnú legislatívu Slovenskej republiky a pri ich tvorbe boli využité doterajšie poznatky NKÚ SR.*“¹⁶⁷ Tyto dokumenty, resp. formy činnosti, řadíme do skupiny normativních aktů a to konkrétně mezi jiné abstraktní akty, protože zavazují jen osoby provádějících kontrolu při výkonu jejich činnosti.

Mezi jiné správní úkony, dle forem činnosti, které NKÚ SR vykonává, lze zařadit kromě kontrolního závěru a zprávě o výsledku kontrolní činnosti také stanoviska, plán kontrolní činnosti a výroční zprávy vydávané každoročně NKÚ SR. Stanoviska podává NKÚ SR k návrhům státního rozpočtu, ale také k státnímu závěrečnému účtu. Tato stanoviska NKÚ SR podává Národnej rade Slovenskej republiky a postup pro jejich podávání je stanoven zákonem o NKÚ SR.¹⁶⁸ Plán kontrolní činnosti je dokument, který obsahuje jak časové, tak věcné vymezení kontrolní činnosti pro určité období, kterým je zpravidla kalendářní rok. Tento plán kontrolní činnosti slouží k naplnění kontrolní působnosti NKÚ SR a zároveň vymezuje

¹⁶⁵ § 15 odst. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

¹⁶⁶ Viz § 19 zákona č. 166/1993 Sb., O Nejvyšším kontrolním úřadu.

¹⁶⁷ Kontrolné štandardy NKÚ SR [online], Najvyšší kontrolný úrad [cit. 2012-13-06], dostupné na: <http://www.nku.gov.sk/sk/web/nku/kontrolne-standardy-nku-sr>

¹⁶⁸ Viz § 5 odst. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

činnost NKÚ na určité období. „NKÚ SR vykonáva kontrolnú činnosť na základe plánu kontrolnej činnosti na príslušný rok. Plán kontrolnej činnosti na príslušný rok vychádza z trojročného plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR, v ktorom sú stanovené strategické ciele a zámery kontrolnej činnosti na obdobie troch rokov. NKÚ SR je okrem toho povinný vykonať kontroly, o ktoré ho môže uznesením požiadať aj NR SR.“¹⁶⁹ Výročná zpráva, resp. správa o výsledkoch kontrolnej činnosti v podaní NKÚ SR je dokument, ktorý obsahuje informácie o provedených kontrolách a zjištěných nedostatkách tak i jiné informace související s činností této instituce po dobu jednoho kalendářního roku.

NKÚ SR kromě zmíněných činností vykonává ještě jiné zákonem upravené činnosti, které česká zákonná úprava neobsahuje a i zde lze spatřovat určitou byt' velice malou odlišnost. Zmíněnými činnostmi jsou:

- *Úrad plní úlohy orgánu vydávajúceho vyhlásenia o ukončení pomoci zo štrukturálnych fondov1f) a úlohy orgánu vydávajúceho vyhlásenia o ukončení projektu a pomoci z kohézneho fondu, 1g) zodpovedá za obsah týchto vyhlásení a predkladá ich príslušným orgánom.*
- *Úrad plní úlohy certifikačného orgánu pre Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond záručná sekcia. 1h).*
- *Úrad vykoná na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky pre jej potreby kontrolu v rozsahu svojej pôsobnosti.¹⁷⁰*

Z výše uvedených informací je jasné, že jak zákonná úprava NKÚ SR, tak NKÚ v České republice jsou až na minimální odlišnosti identické a s tím souvisí i identita činností které obě instituce vykonávají. Tento jev je způsoben dlouhou společnou historií, v rámci které byly přijímány zákony upravující tuto instituci pro společný stát Česka a Slovenska. Po rozpadu společného státu si jednotlivé státy upravily tyto instituce vlastními zákony, které však vycházejí z Lidské a později i Mexické deklarace o nezávislých kontrolních institucích a i z tohoto důvodu se obě zákonné úpravy až na minimální rozdíly neliší.

¹⁶⁹ Všeobecne o kontrole NKÚ SR [online], Najvyšší kontrolný úrad [cit. 2012-13-06], dostupné na: <http://www.nku.gov.sk/sk/web/nku/vseobecne-o-kontrole-nku-sr>

¹⁷⁰ § 5 odst. 2, 3, 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade.

7 Závěr

Jak již bylo řečeno v úvodu, NKÚ je nezávislým kontrolním orgánem, jehož existence se přímo odvíjí z Ústavy ČR, kde je však tento orgán upraven pouze rámcově. Konkrétní podobu existence a fungování NKÚ odvozujeme ze zákona o NKÚ.

Tato práce si klade za základní cíl to, aby podala ucelený přehled a rozbor postavení a působnosti NKÚ, jakožto nezávislého orgánu s ohledem na formy činnosti veřejné správy vykonávané tímto nezávislým orgánem a popis případných sporných ujednání s ohledem na této činnosti.

Hlavní činností NKÚ je provádění kontroly na základě zákona o NKÚ a v jeho mezích, prostřednictvím kontrolorů, resp. osob provádějících kontrolu. Tyto osoby mají k provedení kontroly určitá oprávnění, bez kterých by kontrolu ani provést nemohly. Jednotlivá oprávnění se v rámci činností, které NKÚ vykonává, zařazují pod faktické zásahy a ty potom spolu s dalšími právy a povinnostmi NKÚ při výkonu kontroly tvoří obsah kontrolního řádu, což je ale dokument, který se zařazuje do skupiny normativních aktů.

Kontrola je považována za činnost, která je součástí určitého řízení či procesu a prostřednictvím níž má dojít k potvrzení či naopak vyvrácení skutečností, příp. k důkladnému prozkoumání situace a stavu. Původně byla chápána kontrola jako proces v souladu s ověřováním dokumentů či listin. Nyní je kontrola užívána spíše jako prostředek pro regulaci. Prostřednictvím kontroly může docházet k ovládní jiných subjektů, k direktivnímu stanovování podmínek či dohledu nad dodržováním zákonů a pravidel. Stanovené podmínky, či vynucování plnění podmínek musí však vycházet ze zákona a být v jeho mezích. Nelze, aby si kontrolní orgán stanovoval podmínky nad rámec zákona a sankcionoval jejich nedodržování, protože jinak by docházelo k porušování zákona a tím pádem i základních práv kontrolovaných subjektů. Výsledkem provedené kontroly je kontrolní protokol a kontrolní závěr, jakožto velice důležité dokumenty, které obsahují zjištěné nedostatky spolu s porušenými právními předpisy. I když mají tyto dokumenty pouze informační

povahu a informují ostatní orgány a reálnem stavu, v rámci NKÚ a kontroly jim prováděné sehrávají důležitou úlohu.

Každý právní a demokratický stát má kontrolní orgán. Důležitým předpokladem pro správné fungování tohoto kontrolního orgánu je jeho nezávislost. V poslední době dochází k prolínání značného politického vlivu do jednotlivých oblastí státu, je tedy důležité tyto vlivy určitým způsobem eliminovat tak, aby nenarušily chod a fungování NKÚ, jakožto nezávislé státní kontrolní instituce.

Důraz je v práci kladen na popis jednotlivých forem činností prováděných tímto orgánem. Je potřebné zdůraznit, že NKÚ nevykonává všechny typy forem činnosti veřejné správy, o kterých je pojednáváno v kapitole čtyři, kde je podán výklad obecných forem činnosti veřejné správy, protože některé činnosti mohou vykonávat jiné orgány, které k tomu mají pravomoc. NKÚ v rámci své činnosti nevydává také tzv. statutární předpisy. Vydávání tohoto pramene práva, resp. obecně závazných předpisů, norem, přísluší pouze samosprávě, která má tuto pravomoc stanovenou Ústavou ČR.

Kromě statutárních předpisů NKÚ nečiní dohody správně-právního charakteru, tj. veřejnoprávní smlouvy. Tyto smlouvy mají vždy konkrétní předmět a jejich adresát může být jak konkrétní, tak abstraktní. Typem abstraktní veřejnoprávní smlouvy je, např. dohoda o převedení přenesené působnosti obce na jinou obec. Abstraktní je proto, neboť se tato dohoda týká všech občanů. Tyto dohody vznikají na základě konsensu obou stran, tedy společném stanovení si podmínek, které jsou akceptovatelné pro obě smluvní strany a které současně se tyto smluvní strany zavazují dodržovat. Projev jejich vůle musí být jasný, zřetelný a nijak nezaměnitelný. Absence této formy činnosti, dle mého názoru, není jakousi nevýhodou či překážkou pro činnost NKÚ jako celku. Kontrolu vykonávají pověřeni kontroloři, pracovníci NKÚ, a jakékoli přenášení pravomocí je dle mého názoru kontraproduktivní. Mohlo by docházet k narušování činnosti a nezávislosti.

S ohledem na formy činnosti NKÚ se nesetkáváme s tím, že by tento nezávislý orgán vydával opatření obecné povahy. Toto opatření není pramenem práva, nejedná se o právní předpis a jeho adresáti jsou abstraktní, i když se jedná o konkrétní předmět. Abstraktními adresáty se míní předem neurčený počet adresátů. Za opatření obecné

povahy můžeme považovat, např. dopravní značení. Signalizuje určitou změnu nějaké pravidlo, ale ne konkrétním jmenovitě určeným osobám.

V předchozích kapitolách jsou zmíněny i, tzv. exekuční úkony, které řadíme mezi faktické zásahy. I když NKÚ využívá faktických zásahů, tyto exekuční úkony využívá jen ojediněle. Exekučním úkonem se míní úkon, který nutí povinného ke splnění povinnosti, která mu byla uložena již dříve a kterou řádně, včas a dobrovolně nesplnil. Předpokladem pro užití exekučního úkonu je exekuční příkaz, který v sobě již zahrnuje příkaz ke splnění konkrétní povinnosti. Tento exekuční příkaz vydává správní orgán k tomu pověřený, který může provádět exekuci formou usnesení. Exekučním příkazem se míní konkrétní forma činnosti orgánů veřejné správy.

Cílem je poskytnout komplexní ucelenou práci, jejíž hlavním a stěžejním tématem jsou formy činnosti vykonávané NKÚ. Snahou je, aby čtenáři byl nabídnut komplexní rozbor této oblasti činnosti bez toho, aniž by musel využívat současně více pramenů. Já, jako autor, v rámci jednotlivých kapitol provádím výklad jednotlivých činností současně se zdůrazněním těch forem činností, které vykonává NKÚ.

Dle mého názoru, jsou pravomoci, kterými NKÚ disponuje ne zrovna dostatečné, jak jsem zmínil výše. Hlavní problém vidím v tom, že NKÚ, jakožto vrcholná kontrolní instituce, nedisponuje skoro žádnými exekučními pravomocemi, kterými by byla sama schopná zjednat nápravu zjištěných nedostatků u kontrolovaných subjektů. Dalším z nedostatků je, dle mého názoru, velice obecná úprava pravomocí stanovena Ústavou ČR, kde by si dle mého názoru takováto instituce jakou je NKÚ zasloužila podstatně rozšířit a konkretizovat. V případě, že by k takovéto změně došlo, muselo by se tak učinit změnou Ústavy ČR a na ní navazující změnou zákona o NKÚ, což by dle mého názoru NKÚ nijak neuškodilo, právě naopak.

Závěrem bych rád uvedl, že NKÚ jakožto nezávislá kontrolní instituce je velice zajímavá a v demokratickém státě nezastupitelná instituce, která má určitě své opodstatněné postavení v rámci kontroly hospodaření s majetkem státu jakožto majetkem všech občanů států. Kdyby tato instituce v demokratickém státě absentovala, nedalo by se ani říci, že se jedná o demokratický stát, protože občanům by chyběla nezávislá kontrola jejich majetku, se kterým hospodaří stát. Proto doufám,

že se tato práce stane přínosnou jak pro laickou veřejnost, tak pro odborníky v oblasti správního práva či studenty humanitního, příp. právního oboru.

8 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knižní literatura

- Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 3. aktualizované vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, ISBN 80-7179-667-0
- Bartoň, M. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, ISBN 978-80-7248-460-7
- Čebišová, T. Vybrané otázky správního práva. Praha: Karolinum, 2001, ISBN 80-246-0336-5
- Halásek, D. Kontrolní systémy. Přerov: Vysoká škola logistiky, ISBN 978-80-87179-16-1
- Hendrych, D. Správní věda: Teorie veřejné správy. Praha: ASPI, 2007, ISBN 978-80-7357-248-8
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, ISBN: 978-80-7400-049-2
- Hoetzel, J. Československé správní právo: Část všeobecná, Praha: Melantrich a.s., 1937
- Kadaňová, E. Kalivoda, J., Kramář, K. Kontrola ve veřejné správě. díl V. Karlovy Vary: VŠKV o.p.s., 2006
- Klíma K. Ústavní právo 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, ISBN 80-7380-000-4
- Kolektiv autorů. Pocta prof. JUDr. Milanu Bakešovi, DrSc., k 70. narozeninám. Praha: Leges, 2009, ISBN 978-80-87212-23-3
- Kramář, K. Kontrola ve veřejné správě. Díl I..1. vyd. Karlovy Vary : Vysoká škola Karlovy Vary, 2005

- Linhová, N. Nejvyšší kontrolní úřad, Praha: Orbis, 1995
- Mikule, V. a kol. Veřejná správa a právo: Pocta Prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. Praha: C.H.Beck, 1997, ISBN 80-7179-191-1
- Nemeč, J. Kontrola ve veřejné správě. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, ISBN 978-80-7357-558-8
- Novotný O. Pocta Doc. Judr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha: ASPI, 2002, ISBN 8086395-47-2
- Pomahač, R. Lexikon: Správní právo. Ostrava: Sagit, 2002, ISBN 80-7208-317-7
- Pomahač, R. Základy teorie veřejné správy. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, ISBN 978-80-7380-330-8
- Pomahač, R. České správní právo. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2009 ISBN 978-80-87146-24-8
- Pražák, J. *Rakouské právo veřejné*. Díl druhý: právo správní. Praha, 1905,
- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2001, ISBN 80-210-2763-0
- Průcha, P., Skulová, S. Správní právo procesní. Praha: Eurolex Bohemia, 2000 ISBN 80-210-2294-9
- Staša, J. Úvod do českého správního práva. 4. vydání. Praha : Vydavatelství PA ČR, 2001, ISBN 80-7251-151-3
- Svak, J. Cibulka, L.. Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 3. rozšírené vydání, 2009, ISBN 978-80-89447-06-0

Časopisecká literatura:

- Mikule, V. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. Správní právo, č.3, 1993
- Věstník NKÚ, Praha, 2000 ročník VII, částka 1

Právní předpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky
- zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
- zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě
- 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, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní
- zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti.
- zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
- Zákon č. 552/1991 Sb. O státní kontrole

Judikatura

- náleží Ústavního soudu publikovaný pod č. 296/1995 Sb.
- náleží Ústavního soudu publikovaný pod č. 2/2000 Sb.
- náleží Ústavního soudu Sp. zn. II. ÚS 254/98
- náleží Ústavního soudu ze dne 16.1.2001 Sp. zn. II ÚS 451/2000
- náleží Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98, vyhlášený pod č. 2/2000 Sb.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, čj. 9 Aps 3/2008 – 125.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 09. 2007, čj. 9 Aps 1/2007 – 68
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2000, čj. 6 A 5/2000.
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 2000, č. j. 6 A 77/99 – 25
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2008, č. j. 4 Ads 32/2007 – 39

Internetové zdroje:

- www.nku.cz
- www.mfcr.cz
- www.nku.sk

Ostatní:

- Nezhybová, I. Bakalářská práce: Nejvyšší kontrolní úřad a jeho činnost. Zlín: UTB ve Zlíně, Fakulta managementu a ekonomiky, 2007

- Bouda P., Boudal J., Fadrný M., *Veřejná kontrola Společností s majetkovou účastí státu a samospráv.* Brno: Ekologický právní servis. 2011
- Kontrolné štandardy NKÚ SR
- Jednacího řádu Kolegia Nejvyššího kontrolního úřadu
- Jednacího řádu Senátu Nejvyššího kontrolního úřadu

9 RESUMÉ

As mentioned in the introduction. The Supreme Audit Office is an independent control authority, whose existence is directly related to the Constitutional Act No. 1/1993 Coll. Constitutional act of the Czech Republic, where this authority is generally adjusted only. The specific form of existence and functioning is derived from the Act No. 166/1993 Coll. Concerning the Supreme Audit Office.

The fundamental objective of this work is to submit a comprehensive overview and analysis of the status and the authority of the Supreme Audit Office, as an independent authority.

The main activity of the Supreme Audit Office is implementation of controls based on the law and within its limits by the inspectors or persons making the inspection. Originally control was conceived as a process in accordance with the verification documents or instruments. Now control is used rather as a means of regulation. By controlling it may lead to control other entities, to directive determining conditions or supervision over compliance with laws and rules. Specified conditions or enforcement of compliance must be based on the law and are within its boundaries. Its unable to get control authority determines its conditions beyond the law and penalize non-compliance. Any legal and democratic state has a control authority. An important prerequisite for proper functioning of this supervisory authority is its independence. Recently there is considerable blending of political influence in various areas of law, it is important to eliminate these influences in some way so not to disrupt the operation and functioning of the Supreme Audit Office, as an independent state institution.

This work is focused mainly on the description of the various activities carried out by the Supreme Audit Office. It should be pointed out that the Supreme Audit Office does not use all types of forms of public administration, referred to in the general chapter four.

The Supreme Audit Office under the regulatory actions does not issue so called statutory regulations. Issuance of this source of law, resp. generally binding regulations, standards, belongs only for the local government.

In addition to these statutory regulations the Supreme Audit Office does not make agreements of administrative – legal character, i.e. public contracts. These contracts always have a particular subject and their addresses can be both concrete and abstract. Abstract type of public contracts is e.g. agreement to transfer the delegated municipality to another municipality. It is abstract, because the agreement applies to all citizens. These agreements are formed on the consensus of both parties, thus the joint determination of the conditions that are acceptable to both parties and at the same time that these parties agree to comply. Expression of the will must be clear, distinct and unmistakable way. The absence of this form of activity, in my opinion, is not a kind of obstacle or disadvantage for the Supreme Audit Institution as a whole. Control is performed by the authorized controllers, personnel of the Supreme Audit Office, and any delegation of powers is, in my opinion, counterproductive. This could lead to disruption of the operation and independence.

In addition to all public contracts in the form of the Supreme Audit Office do not encounter the fact that this independent authority published a general measure. This measure is not a source of law, not a law and its recipients are abstract, though it is a specific subject. Abstract recipients are meant an indefinite number of recipients. For general measures can be considered such as traffic signs. Indicates a change in some rule, but not namely identified to specific individuals. In previous chapters I have spoken also about so called enforcement operations, which we rank among the factual instructions. Although the Supreme Audit Office uses factual instructions, these enforcement operations are not. Enforcement operation refers to an act, which forces mandatory to meet the obligations imposed on it earlier and which he proper, timely and voluntarily failed. A prerequisite for the use of an enforcement operation is the execution order, which already includes orders to meet the specific requirements. A prerequisite for the use of an enforcement operation is the execution order, which already includes orders to meet the specific requirements. The execution order is issued by the authorized administrative authority that can carry out execution as a resolution. Execution order is meant by a specific form of activity of public administration.

I consider this work as beneficial for both the general public and for professionals in the field of administrative law or humanities students or legal direction.

10 Přílohy

Tabulka č. 1¹⁷¹

TABULKA Č.1: KOHO SMÍ NKÚ KONTROLOVAT	
Prispěvkové organizace ústřední	✓
Obce (resp. část hl. m. Prahy)	✗ (ale novela zavádí)*
Akciové společnosti veřejné	✗
Organizační složky státu	✓
Správa železniční dopravní cesty	✓
Státní podniky	✓
Kraje	✗ (ale novela zavádí)*
Prispěvkové organizace veřejné	✓
Prispěvkové organizace samosprávy	✗ (ale novela zavádí)*
Vysoké školy	✗ (ale novela zavádí)*
Svazky obcí	✗ (ale novela zavádí)*
Fond (ze zákona)	✓
Zdravotní pojišťovny	✓
Společnosti s ručením omezeným obecní	✗
Veřejnoprávní média (ČT,ČRo,ČTK)	✗ (ale novela zavádí)*
Veřejné výzkumné instituce	✓
ČNB	✓

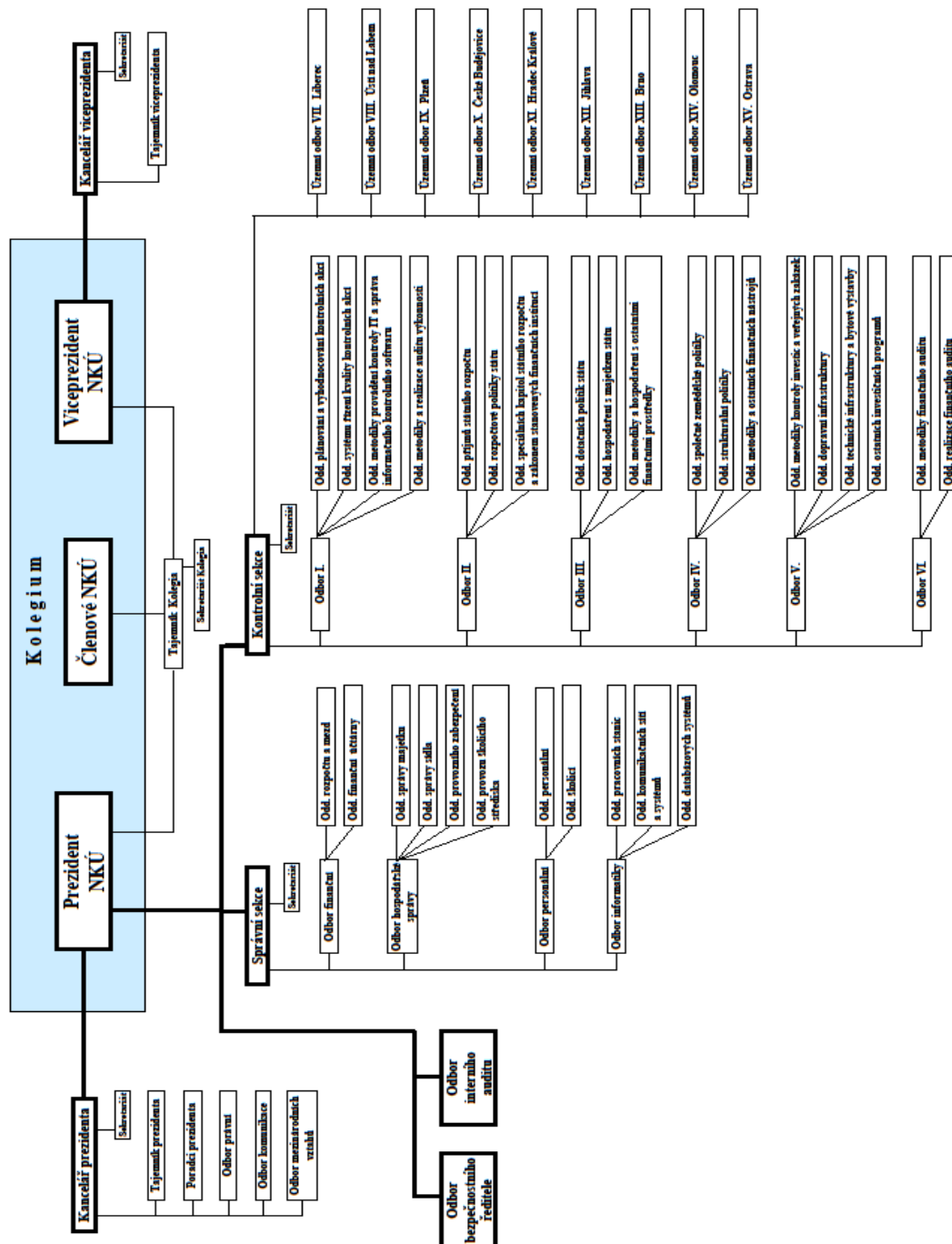
Pozn. Vedle toho může NKÚ kontrolovat kohokoli, kdo přijal evropskou nebo státní dotaci
* jde vládní novelu Ústavy a zákona o NKÚ schválenou vládou dne 27. 4. 2011

¹⁷¹ Bouda P., Boudal J., Fadrný M., *Veřejná kontrola Společností s majetkovou účastí státu a samospráv.* Brno: Ekologický právní servis. 2011. [cit. 11.06.2012]. Dostupné z : http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/nku_eps_brozura_nahled.pdf

Tabulka č. 2

Stav k 15. 1. 2009

Organizační schéma NKÚ



Tabulka č. 3

