

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Popis a analýza činnosti Nejvyššího
kontrolního úřadu**

Bc. Sabina Rybářová

Plzeň 2022

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni dne 31. března 2022

Bc. Sabina Rybářová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu diplomové práce doc. PhDr. Lukáši Valešovi, Ph.D. za cenné a odborné rady, věcné připomínky a vstřícnost při konzultacích a vypracování diplomové práce.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Sabina RYBÁŘOVÁ**
Osobní číslo: **R20N0031P**
Studijní program: **N0421A220001 Veřejná správa**
Téma práce: **Popis a analýza činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu**
Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Vymezení pojmu Nejvyšší kontrolní úřad
3. Právní postavení Nejvyššího kontrolního úřadu (v právním řádu ČR)
4. Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem
5. Nejvyšší kontrolní úřad v systému státní moci
6. Organizace Nejvyššího kontrolního úřadu
7. Problematika ustanovení právní úpravy Nejvyššího úřadu a návrhy de lege ferenda
8. Závěr

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

viz zvláštní seznam

Vedoucí diplomové práce: **Doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **29. března 2021**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. října 2021

Obsah

Úvod	7
1. Vymezení pojmu Nejvyšší kontrolní úřad.....	9
1.1 Vývoj kontrolních institucí na území ČR	9
2. Právní postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v právním řádu České republiky	16
2.2 Ústavní zakotvení Úřadu	16
2.2 Nezávislost Úřadu.....	18
2.3 Vztah k jiným státním orgánům	19
2.4 Pravomoc a působnost Úřadu	26
3. Organizace Nejvyššího kontrolního úřadu	32
3.1 Organizační struktura Úřadu.....	33
3.2 Orgány Nejvyššího kontrolního úřadu.....	34
3.3 Financování a hospodaření Úřadu	45
3.4 Mezinárodní spolupráce.....	46
4. Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem.....	53
4.1 Systém plánování a provádění kontroly	54
4.2 Výsledky kontrol a jejich uplatňování.....	63
4.3 Zveřejňovací a informační povinnost	66
5. Problematická ustanovení právní úpravy Nejvyššího kontrolního úřadu a návrhy de lege ferenda.....	68
5.1 Opakované návrhy na rozšíření pravomocí Úřadu	71
Závěr	75
Resumé.....	77
Seznam použitých pramenů.....	79

Úvod

Téma mé diplomové práce „Popis a analýza činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu“ jsem si vybrala z několika důvodů. Hlavním důvodem je to, že bych chtěla ve své budoucí praxi získat zkušenosti ze státní správy a myslím si, že Nejvyšší kontrolní úřad je k tomu více než vhodný. Zároveň jsem toho názoru, že je problematika oblasti Úřadu velmi zajímavá, už to hlavně z toho důvodu, že se jedná o úřad, který disponuje mnoha funkcemi, které jsou nepostradatelné pro správné fungování demokratického státu.

Diplomová práce bude rozdělena celkem na pět částí a každá z těchto částí se bude věnovat jiné problematice v rámci Nejvyššího kontrolního úřadu. První část mé diplomové práce se zaměří na historický vývoj kontrolních institucí na území ČR a zároveň v této části k dojde k definici Nejvyššího kontrolního úřadu. V druhé části mé práce se budu zabývat především právním postavením Nejvyššího kontrolního úřadu. Rozeberu zde ústavní zakotvení Úřadu, nezávislost Úřadu, vztah k jiným státním orgánům a také jeho pravomoc a působnost. Třetí část se bude zaměřovat na organizační strukturu Nejvyššího kontrolního úřadu. V této kapitole mám v plánu se soustředit na podrobnější popis jednotlivých orgánů Nejvyššího kontrolního úřadu. Pozornost bude věnována i financování a hospodaření Nejvyššího kontrolního úřadu a také jeho mezinárodní spolupráci s mezinárodními organizacemi. Na to bude navazovat čtvrtá kapitola, která bude soustředěna na výkon kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu. Zde popíšu systém plánování a samotné provádění kontroly. Důraz bude kladen i na výsledky kontrol a jejich uplatňování a nebude zapomenuto ani na informační a zveřejňovací povinnost. Závěrečná část a zároveň pro mě nejzajímavější se bude věnovat především problematikým ustanovením právní úpravy Nejvyššího kontrolního úřadu a výhledům do budoucna, tudíž návrhům de lege ferenda.

Cílem mé diplomové práce je komplexně shrnout systém a organizaci Nejvyššího kontrolního úřadu a současně poukázat na problematiku ustanovení právní úpravy Úřadu a jeho možné návrhy de lege ferenda. Tato práce by tak měla tvořit ucelený náhled na systém a fungování Nejvyššího kontrolního úřadu. Zásadním motivem této práce je upozornit na důležité funkce, které Nejvyšší

kontrolní úřad v rámci své působnosti a pravomoci vykonává a bez kterých by nemohl demokratický stát, tak jak ho známe fungovat.

1. Vymezení pojmu Nejvyšší kontrolní úřad

„V převážné většině ústavních systémů, systém brzd a protivah zahrnuje otázku státního rozpočtu, který je zpravidla schvalován orgánem státní moci zákonodárné ve formě zákona. Jeho plnění, tedy nakládání s rozpočtovými prostředky, je však již svěřeno moci výkonné. Aby mohl parlament efektivně provádět svou kontrolní funkci ve vztahu k nakládání s rozpočtovými prostředky a aby při tom nebyl informačně závislý na moci výkonné, je ve většině států zřízen orgán podobný Nejvyššímu kontrolnímu úřadu České republiky.“

(Jirásek a kol., 2018, s. 312)

Aby demokratický stát byl funkční, jedna z důležitých podmínek je fungující systém nezávislé kontroly, které podléhají veškeré orgány státní správy. Tuto funkci plní v České republice Nejvyšší kontrolní úřad (dále také NKÚ nebo Úřad), který byl založen v roce 1993.¹

1.1 Vývoj kontrolních institucí na území ČR

Současný Úřad je postaven na právním základu zákona č. 166, který byl účinný od 1. 7. 1993, ale jako kontrolní orgán má počátky už minulosti. Důvody k zřízení kontrolních orgánů byly vyjádřeny například ve francouzské Deklaraci práv člověka a občana, která pochází už z roku 1789 a která stanovila, že všichni občané mají právo určit sami, nebo svými zástupci nutnost veřejných daní, sledovat jejich použití a dát k nim svobodně souhlas.² Podobně jako v zahraničí byl historický vývoj kontrolních institucí v českých zemích úzce spojen i s politickým vývojem.

Na území ČR má existence vrcholného kontrolního orgánu dlouholetou tradici. Počátky kontrolního orgánu sahají až do doby rakouské monarchie, kde byla v roce 1761 zřízena Dvorská účetní komora (Hofrechnungskammer, dále

¹ Nejvyšší kontrolní úřad – Česká republika. Praha: Orbis, 1995.

² MIKULE. Vladimír. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. *Správní právo*. 1993, roč. 26, č. 3 ISSN: 0139-6005

jen DÚK). DÚK působila jen několik desítek let a byla základem pro tradici kontrolních institucí v Rakouském císařství. V následujících letech docházelo k poměrně hojnému přejmenovávání a střídání kontrolních institucí. DÚK byla v roce 1792 tedy přejmenována na Hlavní státní účtárnu (Staatshauptbuchhaltung), v roce 1794 na Nejvyšší státní kontrolu (Oberste Staatskontrolle) a v roce 1805 na Generální účetní ředitelství (General-Rechnungs-Direktorium). Pokračovalo to tak, že byl v roce 1840 založen Nejvyšší účetní kontrolní úřad (Oberste Rechnungs-Kontroll-Behörde), který v roce 1866 nahradil Nejvyšší účetní dvůr (Oberster Rechnungshof nebo Staatsrechnungshof, dále jen NÚD). NÚD bylo nejvíce podobné české kontrolní instituci. Měl vymezenou působnost pouze na české země. NÚD byl podřízen přímo panovníkovi, byl to samostatný úřad nezávislý na ostatních ministerstvech a zabýval se jak správní, tak parlamentní kontrolou.³

NÚD fungoval až do roku 1919 a poté byl nahrazen Nejvyšším účetním kontrolním úřadem, (dále jen NÚKÚ) k čemuž došlo na základě prozatímní ústavy zákonem č. 175/1919 Sb. Nejvyšší účetní kontrolní úřad působil až do roku 1951. Šlo o monokratický orgán, kontrolující ve vztahu ke všem správním úřadům, zda realizují příjmy a výdaje v souladu s právními předpisy a státním rozpočtem, dále se zabýval kontrolou státního jmění a státního dluhu a sestavoval státní závěrečný účet všech státních příjmů a výdajů, který musel být předložen Národnímu shromáždění nejpozději 18 měsíců od konce dotčeného správního roku. V podstatě šlo o kontrolu zaměřenou na kontrolu pokladní správy, kontrolu správní a kontrolu státní. I přes to, že dle zákona měli státní úřady povinnost součinnosti s NÚKÚ, neměl NÚKÚ na základě zákona žádnou exekutivní pravomoc a nebyly-li jím nalezené a oznámené chyby a upozornění, nalezené při dohlídkách odstraněny, předkládal věc až se závěrečným účtem k rozhodnutí Národnímu shromáždění. Pozoruhodný byl také § 11 zákona, který opravňoval NÚKÚ spolupůsobit při

³ HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-10]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

Historie kontroly v našich zemích | NKÚ. *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/nezarazene/historie-kontroly-v-nasich-zemich-id6995/>

vydávání nařízení, zabývající se účetnictvím a jeho kontrolou, přičemž bez jeho souhlasu taková nařízení vydávána být nesměla.⁴

Vznikaly zvláštní komise a výbory, které byly v ČSR v průběhu let zakládány pro věci kontroly státního veřejného hospodářství, které měly za úkol během výkonu kontrolní činnosti s NÚKÚ spolupracovat. V následujících letech, konkrétně se jedná o rok 1942, zavládl celkem chaos, jelikož vznikl ještě slovenský Nejvyšší kontrolní dvůr.

Politická situace umožnila v polovině 20. století převzít sovětský model řízení národního hospodářství. Konkrétně Ústava z roku 1948 v § 62 odst. 1 a 2 ustanovila, že návrh rozpočtového zákona i závěrečné účty předkládá vláda Národnímu shromáždění a také, že kontrolu veřejného hospodaření stanovuje zákon jednotně pro celé území, čímž došlo k upravení duplicitně působících institucí. V roce 1951 však došlo k zásadní změně, neboť bylo nařízením vlády se silou zákona č.73/1951 Sb. zřízeno ministerstvo státní kontroly, čímž došlo k zániku nezávislosti kontrolní instituce, která se stala součástí moci výkonné. Ministerstvo státní kontroly bylo vytvořené k uskutečňování nejpřísnější kontroly hospodaření se státními, družstevními a jinými prostředky. Zmíněné vládní nařízení dle § 4 zrušilo NÚKÚ a i slovenský Nejvyšší kontrolní dvůr. V následujících letech bylo rozhodnuto, aby došlo ke zvýšení úrovně a účinnosti řízení rozvoje národního hospodářství, důsledné ochrany a účinného prosazování zájmů celé společnosti, je třeba všestranně posílit společenské úlohy a zvýšit úroveň kontroly a její úzké spojení s národohospodářskou evidencí. Z toho důvodu byl vydán zákon č. 99/1961 Sb., o státní kontrole, statistice a ostatních oborech národohospodářské evidence. Jako ústřední orgán pro státní kontrolu a statistiku byl vytvořen Ústřední orgán pro státní kontrolu a statistiku (dále jen ÚÚSKS) s orgány v krajích

⁴ *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad, [Cit. 10.11.2021]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/>

HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky; 3/2009. ISBN: 978-80-86729-49-7.

Historie kontroly v našich zemích | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 10.11.2021] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/nezarazene/historie-kontroly-v-nasich-zemich-id6995/>

a okresech v čele s předsedou, který byl zároveň ministrem. Tímto zákonem bylo zároveň zrušeno vládní nařízení č. 73/1951 Sb. a tím i ministerstvo státní kontroly. ÚÚSKS sjednocoval všechny hlavní statistické údaje. Vynechával kontrolu centrálních orgánů a prověřování finančního hospodaření státu podle rozpočtu a naopak svou kontrolní činnost soustředil především na kontrolu plnění státního plánu ve výrobních organizacích. Již v roce 1967 zákonným opatřením došlo k oddělení kontrolní činnosti a vedení statistiky, kdy byly zřízeny dva samostatné ústřední úřady.⁵

V reformní atmosféře konce 60. let 20. století se podařilo v lednu 1969 zákonem České národní rady č.7/1969 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu České socialistické republiky (dále jen NKÚ ČSR), obnovit Nejvyšší kontrolní úřad jako nezávislou instituci kontroly. Pravomoci a základní ustanovení NKÚ ČSR se vracely k principům z první republiky. NKÚ ČSR příslušela kontrola tvorby a užití prostředků státního rozpočtu a hospodaření s hmotnými, finančními a ostatními prostředky republiky a jejich zdroji. Mimo jiné měl NKÚ ČSR kontrolovat také to, jak jsou prováděny zákony a opatření České národní rady a jak jsou vyřizovány stížnosti a podněty občanů. Již v roce 1970 byl NKÚ ČSR zrušen a jeho pravomoci přebíral Výbor lidové kontroly Československé socialistické republiky. Byl zřízen jako ústřední orgán státní správy, v jehož čele byl člen vlády a jehož další členy jmenovala a odvolávala vláda. Na úrovni republik byly zřízeny Výbory lidové kontroly ČSR a SSR. V říjnu 1971 byl přijat nový federální zákon o lidové kontrole⁶ a zákon ČNR v ýborech a komisích lidové kontroly.⁷ Obdobný zákon byl přijat i pro SSR. Soustavy orgánů lidové kontroly

⁵ MIKULE, Vladimír. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. *Správní právo*. 1993, roč. 26, č. 3 ISSN: 0139-6005

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-10]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc

⁶ Zákon č. 103/1971 Sb., o lidové kontrole.

⁷ Zákon ČNR č. 116/1971 Sb. o výborech a komisích lidové kontroly.

na úrovni federace i republik se staly významným, přímým nástrojem řízení a ovládní společnosti ze strany komunistické vlády a Komunistické strany Československa. Tímto způsobem byly kontrola organizována až do roku 1989.⁸

S počátkem demokratických změn a z důvodu změny i politického uspořádání nahradila ministerstva státní kontroly v roce 1990, a to na úrovni federace, a i na úrovni jednotlivých států. Byl vydán zákon č. 288/1990 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, který byl zaměřen na českou část federace. Tímto zákonem byl Výbor lidové kontroly nahrazen ministerstvem státní kontroly. Následně byly na úrovni federace i republik přijaty zákony o kontrole. Přijetí nové právní úpravy nebylo možné považovat za krok vpřed, neboť nově ustavené kontrolní orgány nebyly nezávislé na výkonné moci. Zřízení ministerstva a popření principu nezávislosti bylo zdůvodňováno naléhavou a přechodnou potřebou vlád mít v ruce nástroj operativní kontroly s všeobecnou kontrolní působností.⁹

K významné změně v oblasti kontroly došlo až po roce 1991 ústavním zákonem č. 481/1991 Sb., kterým se zřizuje Nejvyšší kontrolní úřad České republiky (dále jen NKÚ ČR). Šlo o stručný zákon o dvou člancích, který stanovil, že NKÚ ČR kontroloval tvorbu a užití prostředků státního rozpočtu České republiky, státní závěrečný účet České republiky, hospodaření a nakládání s finančními i hmotnými prostředky České republiky a s jejich zdroji včetně dluhů a hospodaření s jejími úvěry, pohledávkami a majetkovými právy, dodržování povinností a práv vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo povinností uložených na jejich základě, pokud upravují finančně ekonomické vztahy a rovněž výkon státní správy. Od účinnosti zákona č. 481/1991 Sb. tedy po přechodnou dobu v rámci ČR fungovaly souběžně dvě kontrolní instituce, tedy ministerstvo státní kontroly a NKÚ ČR a zároveň kvůli tomu docházelo k častým kompetenčním sporům a snahám o vzájemné kontroly, což vytvářelo nezdravé

⁸ JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. ISBN: 978-80-87576-57-1

⁹ VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. KONTROLA VČERA, DNES A ZÍTRA. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2018, vol. 64, iss. 1, s. 55-65 [vid. 2021-12-15]. ISSN 2336-6478. ISSN 0323-0619. DOI 10.14712/23366478.2017.38. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e5h&AN=128218441&authtype=ip.shib&custid=s4224952>

konkurenční prostředí a posléze způsobovalo otevřenou nevráživost zejména ze strany Ministerstva státní kontroly. Kontrola byla vykonávána nesystémově a chaoticky, což bylo nutné změnit.¹⁰

Po vzniku České republiky v roce 1993 došlo i ke změnám zákonné úpravy kontrolní instituce. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., o Ústavě ČR, ustanovil v hlavě páté zákona, obsahující jediný článek, jako nezávislý kontrolní orgán Nejvyšší kontrolní úřad (dále také jako NKÚ nebo Úřad), kdy zároveň v podrobnostech odkázal na speciální zákon. Zpočátku byl tímto speciálním zákonem zákon č. 61/1992 Sb., o NKÚ ČR, který na základě ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, zůstal v platnosti. Vnikla potřeba vytvořit nový zákon, protože byla potřeba zákona, který bude k Ústavě zcela kompatibilní. Tímto zákonem byl zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ, který nabyl účinnosti 1. července 1993. Došlo tedy ke zrušení ústavního zákona č. 481/1991 Sb., který se po vzniku ČR nestal součástí ústavního pořádku ČR a měl tedy v té době sílu pouze obyčejného zákona. Dále se zrušil zákon č. 61/1992 Sb., a tím i NKÚ ČR. Zároveň se v důvodové zprávě k nově vzniklému zákonu č. 166/1993 Sb. uvádí, že důvodem vzniku NKÚ je nutnost vytvoření nezávislého kontrolního úřadu jako jednoho z prvků demokratického systému.¹¹ NKÚ, které má za úkol vykonávat nalézací a nikoli represivní kontrolu si postupem času vydobyl své postavení a autoritu. Prvním prezidentem NKÚ, který k tomu také přispěl, byl JUDr. Lubomír Voleník. Ten usiloval o apolitičnost a nezávislost nově zřízené kontrolní instituce a její vazby na další orgány ve světě.¹²

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ MIKULE, Vladimír. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. *Správní právo*. 1993, roč. 26, č. 3 ISSN: 0139-6005

¹² VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. KONTROLA VČERA, DNES A ZÍTRA. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2018, vol. 64, iss. 1, s. 55-65 [vid. 2021-12-20]. ISSN 2336-6478. ISSN 0323-0619. DOI 10.14712/23366478.2017.38. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e5h&AN=128218441&authtype=ip,shib&custid=s4224952>

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-10]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc

Na kontrolu měla značný vliv politická moc, což lze také vyčíst ze shora uvedeného historického exkurzu. Významným rokem, co se kontroly týče, byl rok 1951, kdy Komunistická strana Československa upevnila své postavení, nastolila vládnoucí vůli, kopírovala sovětský model kontroly, který sebou nenesl žádné prvky nezávislosti. Dále se jistou nadějí stal rok 1964, kdy se na Národní shromáždění pokusilo uplatnit přímý vliv a zbavit se informační povinnosti na výkonných orgánech. Normalizační rok 1970 však zase vrátil pozitivní směr hluboko zpět do totalitní minulosti a závislosti kontroly na politické moci. Ke změnám docházelo až do roku 1989. Ani po vzniku ČR nebylo lehké nastavit demokratické principy výkonu kontroly. Nakonec se to povedlo až po roce 1993 a se vznikem NKÚ a dalších kontrolních mechanismů na úrovni veřejné správy.¹³

¹³ Tamtéž.

2. Právní postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v právním řádu České republiky

2.2 Ústavní zakotvení Úřadu

Nejvyšší kontrolní úřad je samostatný a nezávislý institut, jehož postavení jak již bylo zmíněno, je primárně zakotveno v páté hlavě ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR a též ve speciálním zákoně č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu. Tento zákon zahrnuje nejen úpravu postavení, působnosti, ale též organizační uspořádání a samotnou činnost NKÚ. Nejvyšší kontrolní úřad je ústředním správním úřadem, který vykonává kontrolu, kterou určuje zákon a směřuje vůči zákonem vymezeným subjektům. Zařazení Úřadu do samostatné hlavy Ústavy je znakem jeho nezávislosti na ostatních složkách státní moci. V Ústavě ČR je Nejvyšší kontrolní úřad obsažen v V. hlavě takto:

- a) *„Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.*
- b) *Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.*
- c) *Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.*¹⁴

Charakteristika předmětu kontroly jako hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu je obecná, ale říká nám tak, že kontrolní pravomoc NKÚ není všeobecnou pravomocí, jakou mělo například Ministerstvo státní kontroly v minulosti. Důležité je zmínit, že NKÚ také disponuje pouze pravomocí kontroly následné a nikoliv preventivní, to znamená, že není oprávněn či povinen schvalovat předem zamýšlené operace nebo činnosti žádného z kontrolovaných subjektů.

¹⁴ Čl. 97 zákona č. 1/1993 Sb. Ústava ČR

V ustanovení § 3 až § 6 zákona č. 166/1993 Sb., je blíže upraven předmět kontroly. Jako předmět jsou zde obecně vymezeny všechny formy nakládání se státním majetkem, které mohou ovlivnit hospodaření státu. K tomu patří i vymezení objektu kontroly jako všech subjektů, které mohou přijít do majetkového vztahu k státnímu majetku. NKÚ disponuje také významným oprávněním, kterým je, že zjišťované skutečnosti podléhají kontrole NKÚ bez ohledu na druh nebo stupeň utajení. Ústavní postavení Úřadu charakterizuje také ustanovení druhého odstavce čl. 97 Ústavy. V tomto ustanovení je vyjádřena vazba NKÚ na ostatní státní orgány, což bude také podrobněji rozebráno v jedné z nadcházejících kapitol.¹⁵

Co se dále týče třetího odstavce čl. 97 Ústavy, tak ten přímo odkazuje na prováděcí zákon, kterým je již výše uvedený zákon č. 166/1993. Sb. Tento zákon vychází z minulých zákonných úprav kontrolních institucí v ČR, úprav obdobných institucí v zahraničních státech, zejména dle vzoru úpravy Spolkové republiky Německo a také z Lidské deklarace organizace INTOSAI, se kterou se v některých ustanoveních značně rozchází.¹⁶

Mezitímco důvodová zpráva k zákonu č. 166/1993 Sb. vykládá nezávislost NKÚ podřízeností činnosti NKÚ pouze Ústavě a zákonům, bývá vyobrazena nezávislost NKÚ, jako postavení nezávislého orgánu, který není součástí soustavy orgánů moci výkonné s vládou jako vrcholným orgánem, ani součástí soustavy moci soudní.¹⁷ Definovat postavení NKÚ bývá mírně složité. Z materiálního hlediska může být činnost NKÚ chápána jako úřad správní, ale z hlediska formálního se nejedná o výkon činnosti správního úřadu ve smyslu čl. 79 Ústavy. Nezávislost NKÚ tedy také spočívá v nemožnosti zařazení NKÚ mezi správní

¹⁵ HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-10]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc

KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ MIKULE, V. In Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky – část první*. Praha: Linde Praha, a.s., 2001. ISBN: 978-80-7502-506-7

KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

úřady, které řídí a kontroluje vláda. Přesto je však nezávislost NKÚ užší než nezávislost moci soudní, neboť NKÚ a jeho orgány jsou vázány celým právním řádem ČR. Z toho vyplývá, že nejsou ústavně oprávněny odmítnout uplatnění podzákonného právního předpisu, který podle jejich názoru odporuje zákonu. Zároveň také ani nedisponují oprávněním navrhnout Ústavnímu soudu ČR zrušení zákona, který dle jejich názoru odporuje ústavnímu zákonu. NKÚ si sám stanoví v rámci zákona pravidla svého jednání ve formě jednacího řádu Kolegia a senátů, přičemž návrh jednacích řádů může vzejít také pouze z NKÚ, konkrétně od jeho prezidenta, tím je také zdůrazněna nezávislost NKÚ.¹⁸

2.2 Nezávislost Úřadu

Nezávislost Úřadu jako taková je vymezena Linskou deklarací, kde je vymezen způsob nezávislosti, ale také zároveň popisuje nezávislost členů Úřadu a jeho zaměstnanců. Představitelé Nejvyššího kontrolního úřadu nemohou být v žádném případě ovlivněni ze strany kontrolovaných organizací a nemohou být na nich ani závislí. Jedná se tedy o specializovaný kontrolní orgán, kde jeho nezávislost vychází přímo z Ústavy ČR. Konkrétně míra a zřízení nezávislosti je stanovena Ústavou a podrobnosti mohou být určeny zákonem. Jak již bylo v této práci zmíněno, ustanovení o Nejvyšším kontrolním úřadě je zařazeno do samotné hlavy Ústavy. Ustanovení upravující moc výkonnou a soudní jsou samostatná ustanovení a úprava Nejvyššího kontrolního úřadu není jejich součástí. Dle mého názoru chtěl zákonodárce poukázat na jedinečné postavení Nejvyššího kontrolního úřadu a zároveň tak víc zvýraznit jeho význam v demokratickém ústavním systému a nezávislost Úřadu na ostatních státních orgánech. Tento Úřad tedy není součástí moci zákonodárné, výkonné, ani soudní. Považuji za nutné také zmínit, že Ústava ČR ani zákon o Úřadu nám nespécifikují přesný popis, v čem nezávislost spočívá a vůči komu směřuje. V souvislosti s problematikou nezávislosti, je Úřad typický tím, že pouze vykonává kontrolu, ale nedisponuje žádnými výkonnými nebo

¹⁸ Srov. Filip, J. Ústavní právo České republiky, II. Díl. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN: 978-80-904083-7-1

KOUČKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

soudními pravomocemi. Z toho plyne absence oprávnění ukládat správním úřadům povinnosti a též nemožnost zasahovat do jejich rozhodnutí. Pokud bychom chtěli porovnat postavení Nejvyššího kontrolního úřadu s postavením instituce zákonodárné, výkonné a soudní, tak postavení Úřadu je jednoznačně slabšího charakteru. Úřad tedy ve svých kontrolních závěrech může jen upozorňovat na zjištěná pochybení a informovat o nich zákonem stanovené orgány, zejména Poslaneckou sněmovnu. Tato nezávislost samozřejmě spočívá v tom, že do výkonu Úřadu nesmí nikdo zasahovat. Na druhou stranu Nejvyšší kontrolní úřad nedisponuje takovou nezávislostí jako například soudy ČR a není možné takové závislosti ani komparovat. Nejvyšší kontrolní úřad je povinen řídit se celým právním řádem, a to včetně podzákonných právních předpisů. Nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu je ve své podstatě vyjádřena i způsobem financování NKÚ. Plat prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu jsou stanoveny přímo zákonem a výdaje, které každoročně souvisí s nezbytným provozem a činností NKÚ, tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu, do jejíž výše nesmí ministerstvo financí zasahovat.¹⁹

2.3 Vztah k jiným státním orgánům

Několikrát již bylo zmíněno, že Úřad označujeme jako nezávislý orgán. Tímto je také vyjádřen jeho základní vztah s ostatními orgány státní moci v ČR.

Vztah Parlamentu ČR (dále také jako PČR) a NKÚ

Nejpevnější vztah má dle mého názoru NKÚ s PČR, a to především s Poslaneckou sněmovnou (dále také jako PS). Důležitým nástrojem PČR při plnění

¹⁹ HADRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN: 978-80-86729-49-7

KOUČKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

základních pravomocí a úkolů v politickém systému parlamentní demokracie jsou kontrolní závěry, které Úřad vydává, a to i co se zákonodárné činnosti týká.

Důležitou spoluprací mezi Úřadem a NKÚ je jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ, které probíhá na návrh PS. Sem zároveň patří i zvolení členů NKÚ PS na návrh prezidenta Úřadu. Dále musí členové Úřadu složit svůj slib do rukou předsedy PS. Spolupracují spolu také při ukončení funkcí zmíněných osob, protože prezident či viceprezident NKÚ může být odvolán prezidentem republiky na návrh PS. Samozřejmě výkon funkce člena Úřadu může skončit i doručením rezignace člena NKÚ PS nebo odvoláním člena NKÚ PS. Orgány PS či jednotliví poslanci jsou také dále oprávněni podat návrh na zahájení kárného řízení s jednotlivými funkcionáři Úřadu. Určitou vazbu mezi Úřadem a PS dokazuje také § 5 zákona č. 166/1993 Sb., který ukládá Úřadu povinnost předkládat a zpracovávat PS stanoviska ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu ČR a to včetně kontrolních závěrů, které byly podkladem pro předložená stanoviska. Při zpracování stanovisek NKÚ vychází z předložených tisků PS, z kontrolních závěrů, závěrečných účtů rozpočtových kapitol a z dalších zjištěních své kontrolní činnosti.²⁰

Úřad vydává na základě ustanovení § 6 zákona č. 166/1993 Sb., také stanoviska k návrhům právních předpisů, které slouží jako pomoc a podklad pro zákonodárnou činnost PS. Zároveň tak mohou PS, Senát nebo jejich orgány požádat NKÚ o zpracování těchto stanovisek k právním předpisům, které se týkají rozpočtového hospodaření, státní statistiky, účetnictví a výkonu kontrolní, dozorové či inspekční činnosti. Aby mohl NKÚ tento požadavek plnit, musí jeho organizační útvary sledovat trvale legislativní činnost vlády a PČR, aktivně se účastnit rozborových a připomínkových řízení. Kromě vypracovávání stanovisek k právním předpisům, se může Úřad podílet dokonce i na přípravě jednotlivých zákonů a dalších obecně závazných právních předpisů. Což je v působnosti

²⁰ HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-10]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

kanceláře prezidenta NKÚ, kterou v současné době vede ředitelka kanceláře paní Ing. Zuzana Čandová.²¹

Další důležitá pravomoc Úřadu se týká prezidenta NKÚ, který disponuje dle § 8 odst. 5 zákona č. 166/1993 Sb., právem účastnit se schůzí PS, Senátu či jejich orgánů, na kterých se mají projednávat návrhy a stanoviska, která NKÚ předložil. Na této schůzi může prezident požádat o slovo, pokud tak udělá, bude mu uděleno. Rovněž dle § 8 odst. 6 zákona č. 166/1993 Sb., vyžádá-li si PS, Senát nebo jejich orgány přítomnost prezidenta Úřadu na schůzi, je povinností prezidenta NKÚ se zúčastnit. Prezident NKÚ není oprávněn zúčastnit se zasedání vlády z vlastní iniciativy. Povinností Úřadu je také předložit PS i Senátu schválený plán kontrolní činnosti na další rok, přičemž podněty pro kontrolní činnost mohou vycházet i od PS, Senátu a jejich orgánů. Zároveň i výroční zprávu NKÚ musí prezident Úřadu předložit pro informaci PS a Senátu do dvou měsíců od skončení rozpočtového roku. Ke vztahu NKÚ a PS je vhodné ještě zmínit, že PS disponuje oprávněním kontrolovat hospodaření NKÚ s majetkem státu včetně prostředků státního rozpočtu kapitoly NKÚ, které náleží PS nebo jejímu orgánu, který si pro tento účel zřídila nebo který tímto úkolem prověřila. Závěrečný účet své rozpočtové kapitoly musí předložit prezident NKÚ se zprávou o ověření roční uzávěrky auditorem přímo PS, která k němu může zaujmout své stanovisko, což je obsahem § 33 zákona č. 166/1993 Sb.²²

Vztah vlády ČR a NKÚ

Pravomoci vlády vůči Úřadu jsou téměř totožné s pravomocemi PS či Senátu. Výkon kontrolní činnosti NKÚ může vycházet stejně, jako z podnětů PČR tak i z podnětů vlády. Vládě musí také Úřad předkládat svůj plán kontrolní

²¹ Kancelář prezidenta NKÚ | NKÚ. *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. [cit. 2022-01-10] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/organizacni-struktura/kancelar-prezidenta/>

²² HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-10]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

činnosti, což je stejné jako ve vztahu k PČR. Když dojde ke schválení kontrolního závěru NKÚ, je povinen ho neprodleně poslat kromě PČR, také vládě a na žádost i ministerstvům. Zároveň na žádost také Úřad poskytuje vládě i PČR jednotlivé kontrolní protokoly a jiné dokumenty, sloužící jako podklady pro schválené kontrolní závěry.²³

Vztah prezidenta ČR a NKÚ

Charakteristiku vztahu mezi prezidentem ČR a Úřadem nalezneme přímo Ústavě ČR, kde je uvedeno, že prezident ČR jmenuje prezidenta a viceprezidenta NKÚ. Současně také do rukou prezidenta ČR skládá prezident a viceprezident NKÚ slavnostní slib.²⁴ Dále je v Ústavě vymezeno s prezidentem republiky také ukončení výkonu funkce prezidenta či viceprezidenta NKÚ, protože tato funkce může zaniknout odvoláním prezidentem ČR nebo doručením rezignace na funkci prezidentu ČR.²⁵

Vztah správních orgánů včetně ministerstev a NKÚ

Ke vztahu Úřadu a správních orgánů (včetně ministerstev) bych na začátek chtěla konstatovat, že tento vztah není tak intenzivní, a výrazný, jako vztahy s ostatními předešlými orgány, nicméně považuji za důležité zde uvést i tento vztah. Na základě zákona, který byl přijat v roce 1993, byl Úřad v nadřazeném postavení, protože byl oprávněn vykonávat kontrolu i u ministerstev, jiných správních úřadů a státních orgánů. V roce 2000 vstoupila v platnost novela zákona č. 220/2000 Sb. o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona

²³ Srov. Filip, J. Ústavní právo České republiky, II. Díl. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN: 978-80-904083-7-1

KOUČKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

²⁴ Čl. 97 zákon č. 1/1993 Sb. Ústava ČR

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

o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích a došlo ke shrnutí zmíněných subjektů pod pojem „organizační složky státu“.²⁶

Organizační složky státu disponují možností požádat Úřad o zaslání svých schválených kontrolních závěrů. Poněkud zvláštní postavení mezi organizačními složkami státu má ministerstvo financí, neboť tomu je povinen prezident NKÚ předkládat schválený návrh rozpočtové kapitoly NKÚ a dále také závěrečný účet rozpočtové kapitoly. Závěrečný účet rozpočtové kapitoly poté ministerstvo financí zpracovává do návrhu státního závěrečného účtu. Hranice vztahu mezi organizačními složkami státu a NKÚ jsou přesně vyjádřena, a to především neslučitelností funkce prezidenta, viceprezidenta či členů Úřadu s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě, funkcí člena orgánů územní samosprávy či funkcí v politických stranách a hnutích.²⁷

Vztah České národní banky (dále také jako ČNB) a NKÚ

Zpočátku (první ustanovení znění zákona č. 166/1993 Sb.) nemohl Úřad vykonávat kontrolní činnost na ČNB. V roce 2000 však vstoupil v platnost zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon o ČNB a zákon o NKÚ, kde byl § 3 odst. 3 zákona změněn, tak že NKÚ umožnil vykonávat kontrolu hospodaření ČNB, pokud se nejedná o činnosti vykonávání při zabezpečování hlavního cíle ČNB stanoveného zákonem o ČNB. V návaznosti na tuto změnu byla do § 30 odst. 1 zákona implementována věta, která dává prezidentovi NKÚ

²⁶ HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-10]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

Zákon č. 220/2000 Sb. o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

²⁷ Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Tamtéž.

povinnost, pokud je ČNB kontrolovanou osobou, zaslat ČNB schválený kontrolní závěr.²⁸

Vztah moci soudní a NKÚ

Výkon kontrolní Úřadu a výkon soudnictví jsou si podobné, jelikož proti jejich výsledku činnosti se lze odvolat k vyššímu kontrolnímu stupni. Zároveň jde o systémy, které vystupují nezávisle. Značnou podobu také vykazuje organizace obou systémů či rozhodování o podjatosti kontrolujících.²⁹ Zcela stěžejní znak jejich společného vztahu je uveden v zákoně č. 166/1993 Sb., kde je uvedena neslučitelnost funkce prezidenta, viceprezidenta či členů Úřadu s funkcí soudce.³⁰

Aby byla zajištěna nezávislost a nestrannost rozhodování Kárné komory NKÚ, jsou vždy do Kárné komory jmenováni předsedou Nejvyššího soudu dva členové a jejich náhradníci z řad soudců tohoto soudu. Z toho důvodu, že se Kárná komora NKÚ skládá pouze z předsedy, kterým je vždy prezident Úřadu, a dvou členů, má toto oprávnění Nejvyššího soudu významný vliv. Proti rozhodnutí Kárné komory lze podat v zákonné lhůtě odvolání zpět k Nejvyššímu soudu.³¹

Při výkonu kontrolní činnosti Úřadu mohou být zaznamenány určité skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že byl spáchán trestný čin porušování

²⁸ Zákon č. 442/2000 Sb. kterým se mění zákon o 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

²⁹ Srov. Filip, J. Ústavní právo České republiky, II. Díl. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN: 978-80-904083-7-1

³⁰ HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-10]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

³¹ Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

KOUČKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-10]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

povinnosti při správě cizího majetku. Pokud dojde k takovému zjištění je povinností Úřadu podat trestní oznámení na konkrétní subjekt, který byl předmětem kontroly. Počet takových oznámení se však každým rokem snižuje. V roce 2020 podal Úřad čtyři oznámení nasvědčující tomu, že byl spáchán trestní čin.³²

Dalším důkazem, který charakterizuje vazbu soudních orgánů na NKÚ, jsou výroční zprávy Úřadu, zachycující a vyčísľující žádosti orgánů činných v trestním řízení o součinnosti NKÚ, zejména jde o žádosti o zbavení povinnosti mlčenlivosti zaměstnanců NKÚ dle § 23 zákona č. 166/1993 Sb. V roce 2020 šlo celkem o devět takových případů, kdy byli zaměstnanci NKÚ zbaveni povinnosti mlčenlivosti, což je možné pouze z důvodu důležitého veřejného zájmu.³³

Úřad má dle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, povinnost podat oznámení příslušným finančním úřadům, pokud při své kontrolní činnosti zjistí nesrovnalosti týkající se zejména výdajové stránky státního rozpočtu. Příkladem může být neoprávněné použití rozpočtových prostředků z hlediska jejich účelu či časového použití. Zahájí-li finanční úřad na základě takového oznámení daňové řízení, mohou také zažádat o zbavení povinnosti mlčenlivosti zaměstnanců NKÚ.³⁴

³² Výroční zpráva NKÚ z roku 2020. Dostupné z: <http://www.nku.cz>.
Výroční zpráva NKÚ: Pandemii nejde vinit ze všeho. V řadě oblastí jen zvýraznila problémy, které stát dlouhodobě neřešil. | NKÚ. *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/vyrocní-zprava-nku:-pandemii-nejde-vinit-ze-vseho--v-rade-oblasti-jen-zvyraznila-problemy--ktere-stat-dlouhodobě-neresil---id11770/>

³³ Tamtéž.

³⁴ Srov. Filip, J. Ústavní právo České republiky, II. Díl. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN: 978-80-904083-7-1

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-27]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

2.4 Pravomoc a působnost Úřadu

Pravomoc je charakterizována jako jeden z nejzásadnějších aspektů státního orgánu. Ukazuje nám, jaký okruh prostředků je svěřen právní normou do působnosti konkrétního státního orgánu a zároveň tak dává najevo obsah činnosti tohoto orgánu. Pravomoc tedy ukazuje postavení státního orgánu z hlediska způsobilosti projevat se právem předpokládaným, vyžadovaným a zpravidla přesně stanoveným a určeným způsobem.³⁵

Pravomoc NKÚ je stanovena v čl. 97 odst. 1 Ústavy, a sice že Úřad vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Bližší definici tohoto ustanovení nalezneme v § 3 zákona č. 166/1993 Sb., který určí, že NKÚ 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*
- c) *plnění státního rozpočtu*
- 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.“³⁶*

³⁵SVATOŇ, J. *Základy státovědy*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004 ISBN: 978-80-210-4057-1

KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-28]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

³⁶ Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

V několika posledních letech se hojně diskutovalo a jednalo o novele Ústavy, která měla zapříčinit rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ. Podle návrhu měl Úřad kontrolovat i hospodaření s dalšími veřejnými penězi, prověřovat hospodaření firem, v nichž má stát nebo samosprávy většinový podíl. Tento návrh na ústavní změnu zákona byl však zamítnut.³⁷ Takže nadále platí, že kontrolu hospodaření jiných subjektů než státu, tedy i obcí a krajů, může udělat NKÚ, jen v případě, kdy kontrolovaná organizace hospodaří se státním majetkem.³⁸

Dále je tento taxativní výčet doplněn o § 4 odst. 1, kde je zakotveno, že se NKÚ při provádění kontrolní činnosti zaměřuje na přezkum kontrolovaných činností z hlediska jejich věcné a formální správnosti, jejich souladu s právními předpisy a na přezkum jejich účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Těmito zmíněnými ustanoveními je dána kontrolní a hodnotící pravomoc NKÚ. Zároveň ale tyto ustanovení neobsahují žádné automatické oprávnění vydávat akty pravomoci, pomocí kterých by nedostatky zjištěné v rámci kontroly svým zásahem Úřad napravoval. S tím zároveň souvisí i § 4 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., kde je uvedeno, že kontrolním závěrem se rozumí písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole. Toto ustanovení však neupravuje procesní důsledky nebo závaznost vydaných závěrů z kontroly.³⁹ Z uvedeného tedy vyplývá, že Úřad má určitá kontrolní oprávnění, jeho činnosti podléhají veškeré skutečnosti související s kontrolovaným subjektem i bez ohledu na druh a stupeň utajení. Následně však po provedení kontroly, nemůže vyzívat objekt kontroly k napravení zjištěných pochybení. To je úkolem Poslanecké sněmovny, které NKÚ předá pouze kontrolní závěr či stanoviska.⁴⁰

³⁷ Blíže rozebráno v kapitole 5.1 Opakované návrhy na rozšíření pravomocí Úřadu

³⁸ *I rozhlas, Zprávy.* [online]. [Cit. 16.2.2022] Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/senatr-nejvyssi-kontrolni-urad-nku-pravomoci-dobrovolny-klouzavy-mandat-poslanci_2110261647_btk

³⁹ Srov. Filip, J. Ústavní právo České republiky, II. Díl. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN: 978-80-904083-7-1

⁴⁰ HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad.* [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-02-16]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

Právní úprava sice nedává NKÚ automatickou pravomoc vydávat autoritativní závěry a rozhodnutí, ale určité akty, které Úřad vydává, jsou označovány jako akty pravomoci. Takovým aktem pravomoci je např. rozhodnutí o námitce podjatosti kontrolujícího dle kontrolního řádu Úřadu nebo rozhodnutí orgánu Úřadu nebo člena Úřadu o námitce proti kontrolnímu protokolu o výsledcích kontrolní činnosti, což upravuje § 27 zákona č. 166/1993 Sb. Dalším příkladem, kdy Úřad může vydat akt pravomoci, nastává v případě, kdy fyzická osoba zaviněně způsobí, že kontrolovaný subjekt neposkytne při kontrole NKÚ povinnou součinnost či neposkytne v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jeho činnosti a technickému vybavení materiální a technické zabezpečování pro výkon kontroly dle § 24 zákona č. 166/1993 Sb. V tomto případě je Úřad oprávněn do jednoho měsíce ode dne nesplnění povinnosti uložit fyzické osobě pokutu až do výše 50 000Kč. Pokuty, které NKÚ uloží, také sám vymáhá a jsou příjmem státního rozpočtu. V tomto případě nahrazuje NKÚ správní úřad a na řízení o vydávané pokutě je použit správní řád.⁴¹

Významné a nesporné akty pravomoci jsou kárná opatření, která jsou vydávána Kárnou komorou NKÚ. Jsou výsledkem tzv. Kárného řízení, které je k nalezení v zákoně č. 166/1993 Sb. o NKÚ a je zde upraveno jako speciální druh řízení. Proti rozhodnutí, které Kárná komora učiní, se může člen Úřadu odvolat, a to do patnácti dnů k Nejvyššímu soudu. Toto odvolání má odkladný účinek. Kárné rozhodnutí se tedy nazývá kárným opatřením, které může být ve formě buďto jako napomenutí nebo jako snížení platu až o 15% na dobu nejdéle tří měsíců. Pokud však dochází k opakovanému kárnému provinění nebo jde-li o zvlášť závažné kárné provinění, lze podat návrh na odvolání člena Úřadu (prezidenta, viceprezidenta) z funkce a snížení jeho platu o 15% na dobu nejdéle šesti měsíců.⁴²

⁴¹ MIKULE, Vladimír. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. *Správní právo*. 1993, roč. 26, č. 3 ISSN: 0139-6005

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-02-17]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

⁴² Tamtéž.

V případě působnosti neboli kompetence jde o vymezený okruh úkolů Úřadu, k jejichž plnění lze použít pravomoc. Pojmově vyjadřuje působnost státního orgánu právem stanovený předmět, obsah a rozsah jeho činnosti.⁴³ Působnost zakotvená obecně v Ústavě je blíže definována v ustanovení § 3 až § 6 zákona č. 166/1993 Sb. Jak již bylo zmíněno, do působnosti NKÚ patří kontrola hospodaření s majetkem státu a kontrola plnění státního rozpočtu. Pojmenování Nejvyšší kontrolní úřad nevystihuje přímo jeho působnost, jelikož Úřad nedisponuje všeobecnou kontrolní pravomocí jako dříve ministerstvo kontroly, tudíž název tohoto orgánu není zcela správný. Do názvů takových to orgánů, zpravidla v zahraničí, bývá časté vkládat označení - účetní. NKÚ vykonává maximální kontrolu, protože v první řadě vykonávají finanční kontrolu hospodaření podle státního rozpočtu především sama ministerstva a územní kontrolní orgány, v dalším stupni vláda a pak až teprve NKÚ.⁴⁴

Věcnou působnost NKÚ nalezneme již ve výše citovaném § 3 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb. Toto ustanovení nám tedy blíže specifikuje předmět kontroly vykonávané NKÚ, který odpovídá různým formám nakládání se svěřenými prostředky státu, neboť všechny tyto formy mají svůj vliv na státní rozpočet.

Dále je vhodné k věcné působnosti Úřadu zmínit, že je rozdělena mezi Kolegium a senáty NKÚ. Dle zákona o NKÚ platí, že je obecně vykonávána Kolegiem. Což nám také dokazuje ustanovení § 13 odst. 3 a odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb.:

„ (3) Kolegium Úřadu schvaluje

a) plán kontrolní činnosti,

b) návrh rozpočtu Úřadu předkládaný

Poslanecké sněmovně, jeho změny,

⁴³ SVATONĚ, J. In Filip, J., Svatoň, J. *Základy státovědy*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004 ISBN: 978-80-210-4057-1

⁴⁴ MIKULE, V. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2003. ISBN: 80-7179-470-8

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-02-17]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc

- rozpočtová opatření, závěrečný účet rozpočtové kapitoly Úřadu a účetní uzávěrku úřadu sestavenou k rozvahovému dni,*
- c) všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu,*
 - d) výroční zprávu,*
 - e) kontrolní závěry, které si stanoví při schvalování plánu kontrolní činnosti nebo které mu přikáže prezident Úřadu,*
 - f) jednací řády Kolegia Úřadu a senátů Úřadu,*
 - g) organizační řád a jeho změny,*
 - h) kárný řád.*

(4) Kolegium Úřadu rozhoduje

- a) o odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu*
- b) o námitce podjatosti, pokud ji vznesla kontrolovaná osoba proti členu Úřadu; takový člen Úřadu je z hlasování o námitce podjatosti vyloučen.“*

Senáty Úřadu mají pravomoc schvalovat kontrolní závěry, pro které byly zřízeny, a dále mohou rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí o námitkách ke kontrolním protokolům, které byly podkladem pro kontrolní závěry v jejich působnosti.⁴⁵

Subjekty, nad kterými může Úřad svoji pravomoc vykonávat, vymezuje osobní působnost. Je ohraničena § 3 odst. 2 a 3 zákona č. 166/1993 Sb., přičemž odst. 2 určuje pozitivní působnost NKÚ a v případě, že zákon nestanoví jinak, nad právníckými a fyzickými osobami a nad organizačními složkami státu (ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky a další) a odst. 3 stanoví, že je NKÚ oprávněn kontrolovat hospodaření České národní banky (dále jen ČNB) v oblasti

⁴⁵ Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz ČNB. K včlenění pravomoci vykonávat kontrolu ČNB, došlo až na základě zákona č. 442/200 Sb., kterým se mění zákon o ČNB a zákon č. 166/1993 Sb. NKÚ disponuje tedy pravomocí vykonávat kontrolu hospodaření ČNB, nejedná-li se o činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle ČNB stanoveného zákonem o ČNB.⁴⁶

V současné době jsou zrušené dva následující odstavce a to odst. 4 a 5 § 3 zákona č. 166/1993 Sb. Konkrétně, odst. 4 zvětšil, že od začátku účinnosti novely č. 117/1994 Sb. měl Úřad oprávnění vykonávat kontrolní činnost nad hospodařením politických stran. Zároveň také lpěl na předkládání výročních finančních zpráv politickými stranami. Mohlo dojít i ke kontrole vedení účetnictví politické strany, za účelem potvrzení, že zde nešlo o dosažení příjmů politické strany protizákonnou cestou. V roce 1995 se do tohoto fungování vložil Ústavní soud, který ve svém nálezu určil, že použití již přidělených příspěvků státu politickými stranami je jejich vnitřní záležitost a nejedná se zde již nadále o hospodaření majetku se státem. Tento odstavec § 3 zákona č. 166/1993 byl zrušen na základě nálezu č. 296/1995 Sb. K následujícímu, také již zrušenému odstavci 5 je nutné zmínit, že zakotvoval pravomoc Úřadu nad hospodařením s majetkem, který dle zákona č. 92/1991 Sb. o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, a dle zákona č. 171/1991 Sb. o Fondu národního majetku České republiky, přešel na Fond národního majetku, a s majetkem, se kterým hospodaří Česká konsolidační agentur. Od roku 1995 dále došlo k rozšíření kontrolovaných subjektů např. o Exportní garanční a pojišťovací společnost, akciovou společnost, Českou exportní banku na základě zákona č. 58/1995 Sb. o pojišťování a financování vývozu se státní podporou. K finálnímu zrušení tohoto zmíněného odstavce došlo na základě novely zákona č. 166/1993 sb. pomocí č. 179/2005, kterým se měnily některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zrušení Fondu národního majetku ČR.⁴⁷

⁴⁶ Tamtéž.

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-02-17]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

⁴⁷ Tamtéž.

3. Organizace Nejvyššího kontrolního úřadu

Úřad je z určitého hlediska orgán monokratický, a to především na základě ustanovení čl. 97 odst. 2 Ústavy. Zde je totiž upraveno jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ, přičemž Ústava upravuje nejen pravomoci svěřené uvedeným orgánům, ale i jejich odpovědnost podobným způsobem, jakým to činí u ministerstev. Znamená to tedy, že po stránce organizační je NKÚ založen na principu monokratickém s doplňkovým užitím principu kolegiálního. To nám dokazuje i zákon č. 166/1993 Sb., který nám zavádí složitou organizační soustavu, kdy jménem Úřadu může jednat i rozhodovat každý orgán samostatně. Tento zákon nám, ale i opět zároveň definuje Úřad jako kolegiální orgán, složený z prezidenta, viceprezidenta a patnácti členů NKÚ.⁴⁸

Mezi důležité dokumenty patří organizační řád, jednací řád Kolegia, jednací řád senátů a kárný řád. Jsou to dokumenty, které upravují vnitřní pořádek Úřadu. Jednací řády Kolegia i senátů a kárný řád projednává na návrh prezidenta NKÚ Kolegium, po projednání ho schvaluje sám prezident Úřadu. Obsahem jednacích řádů jsou jednání orgánu, formy rozhodování, způsoby hlasování či také způsoby zveřejňování opačných názorů. Jednotlivé jednací řády jsou vždy obsahem Věstníku NKÚ.⁴⁹

Personálního složení Úřadu, tak je následující:

- a) prezident NKÚ,
- b) viceprezident NKÚ,
- c) členové NKÚ,

⁴⁸ KOŘÍNKOVÁ, K., Demokratická společnost a nezávislý kontrolní úřad. *Právní rádce*. 1993, roč. 1, č. 7. ISSN: 1210-4817

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-02-17]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

MIKULE, V., In Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II.díl, Ústavní právo České republiky – část první. Praha: Linde Praha, a.s., 2001. ISBN: 978-80-7502-506-7.

⁴⁹ JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. Student (Leges). ISBN 978-80-87576-57-1.

- d) kontroloři.,
- e) dva soudci Nejvyššího soudu, kteří jsou zároveň členy Kárné komory NKÚ.⁵⁰

3.1 Organizační struktura Úřadu

Organizační struktura Úřadu je upravena organizačním řádem (již bylo zmíněno výše). Návrh organizačního řádu postupuje prezident Úřadu Kolegiu Úřadu. Úkolem Kolegia je organizační řád projednat. Po projednání doporučí Kolegium prezidentovi Úřadu, zda má organizační řád schválit či neschválit, ale ve výsledku prezident může rozhodnout sám. Rozdělení kompetencí nám dokazuje typický střet monokratického a kolegiálního principu, který je již výše zmíněn a Úřad je na nich vybudován.⁵¹ Nejvyšší kontrolní úřad je tvořen z orgánů, sekcí, odborů a oddělení. V čele Úřadu stojí prezident, kterého zastupuje viceprezidentka. Kolektivními orgány jsou Kolegium NKÚ, senáty NKÚ a Kárná komora NKÚ. Vyjmenované kolektivní orgány se řídí zákonem o NKÚ a vlastními jednacími řády. NKÚ se dle organizačního řádu dělí na dvě sekce a to: sekci kontrolní a sekci správní. V jejich čele stojí ředitelé. Sekce jsou tvořeny ze specializovaných oborů, které se dále dělí na jednotlivá oddělení. Mezi vedoucí pracovníky NKÚ patří tajemník Kolegia, vrchní ředitelé sekcí, ředitel kanceláře prezidenta, ředitelé odborů, vedoucí oddělení a vedoucí sekretariátů.⁵²

Vedoucí pracovníci Úřadu jsou vrchní ředitelé sekcí, ředitel kanceláře prezidenta, ředitelé odborů, tajemník Kolegia, vedoucí oddělení a vedoucí sekretariátů. Všichni tito vyjmenovaní mají odpovědnost za řízení jim svěřených organizačních útvarů, které jsou jim podřízené. Dále se zde nachází také prezident

⁵⁰ Tamtéž.

⁵¹ JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. Student (Leges). ISBN 978-80-87576-57-1.

⁵² Organizační struktura | NKÚ. *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. [Cit. 20.2.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/organizacni-struktura/>

NKÚ, který zřizuje v rámci své působnosti vlastní poradní orgány, kterými jsou například komise pro posuzování rozkladů proti rozhodnutí o uložení pokuty nebo škodní komise. Kancelář prezidenta Úřadu se rozděluje na sekretariát ředitele, tajemníka prezidenta, poradce prezidenta, na odbor právní, odbor komunikace a mezinárodních vztahů.⁵³

V rámci organizační struktury NKÚ fungují i dvě sekce a to – správní a kontrolní. Funkcí správní sekce je zajišťování fungování Úřadu a ostatních činností Úřadu mimo činnost kontrolní. Rozdělujeme ji na sekretariát vrchního ředitele a dále čtyři odbory, kterými jsou odbor informatiky, odbor hospodářské správy, odbor personální a odbor finanční. Každý ze čtyř odborů se dále dělí ještě na samostatné oddělení. Např. odbor personální je dále členěno na oddělení personální a oddělení vzdělávání a rozvoje. K sekci kontrolní je vhodné zmínit, že se zaměřuje na provádění kontrolní činnosti Úřadu a je složena ze sekretariátu vrchního ředitele a dále ze sedmi specializovaných odborů dle odvětví státní správy a z devíti územních odborů rozlišených na základě územního členění, tedy dle místní příslušnosti. Zaměstnanci Úřadu pověřeni z výkonu svého zaměstnání kontrolní činností jsou označováni jako kontroloři.⁵⁴

3.2 Orgány Nejvyššího kontrolního úřadu

Orgány Úřadu jsou taxativně vymezeny v zákoně č. 166/1993 Sb., konkrétně v ustanovení § 7. Orgány NKÚ jsou tedy následující:

- prezident Úřadu,
- viceprezident Úřadu,
- Kolegium Úřadu,

⁵³ Tamtéž.

⁵⁴ Tamtéž.

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-02-23]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

- senáty Úřadu,
- Kárná komora Úřadu.⁵⁵

Mnohdy bývají k orgánům NKÚ zařazovány i jednotliví členové a pracovníci NKÚ ve funkci vedoucích skupiny kontrolujících, a to převážně v těch situacích, kdy samostatně rozhodují jako odvolací orgány o rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu nebo o námitkách o podjatosti kontrolora. Dále je vhodné zmínit, že ze všech výše vyjmenovaných orgánů jsou všechny orgány stálými orgány, pouze senáty jsou ustanoveny na dobu určitou.

Prezident a viceprezident Úřadu

Prezidenta a viceprezidenta jakožto orgánů NKÚ se v zákoně č. 166/1993 Sb., týkají hlavně § 8, § 9 a § 10. V § 8 odst. 1 je uvedeno: „*Prezident Úřadu řídí Úřad a jedná jeho jménem navenek, předsedá Kolegiu Úřadu a Kárné komoře Úřadu.*“ Prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident ČR na návrh poslanecké sněmovny. Dle zařazení této pravomoci do čl. 62 písm. j) Ústavy ČR je zřejmé, že jde o pravomoc, která nevyžaduje kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.⁵⁶

Do funkce prezidenta nebo viceprezidenta Úřadu může být jmenován občan ČR, který je způsobilý k právním úkonům, je bezúhonný, splňuje podmínky stanovené zvláštním zákonem a jeho zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svoji funkci vykonávat řádně, má ukončené vzdělání a dosáhl věku 35 let.⁵⁷

Další zákon, podle kterého musí prezident či viceprezident splňovat podmínky je 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. Dle tohoto zákona je předpokladem pro výkon funkce, že občan v období

⁵⁵ Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu

⁵⁶ Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava ČR

⁵⁷ Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989 nebyl příslušníkem Sboru národní bezpečnosti zařazeným ve složce Státní bezpečnosti, evidován v materiálech Státní bezpečnosti jako rezident, agent, držitel propůjčeného bytu, držitel konspiračního bytu, informátor nebo ideový spolupracovník Státní bezpečnosti, příslušníkem Lidových milicí, studentem na Vysoké škole Felixe Edmundoviče Dzeržinského atd. Tyto skutečnosti občan dokládá osvědčením vydaným ministerstvem vnitra nebo čestným prohlášením.⁵⁸

Funkce se prezident a viceprezident mohou ujmout až po složení slibu. Slib se skládá do rukou prezidenta republiky a zní: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že budu svoji funkci vykonávat nezávisle a nestranně a nezneužiji svého postavení.*“⁵⁹ Funkční období prezidenta a viceprezidenta trvá devět let. Pokud zákon o NKÚ nestanoví jinak, tak se na tyto funkce vztahuje ustanovení zákoníku práce.

Prezident Úřadu stojí v čele NKÚ a zároveň tento Úřad i řídí a zastupuje ho. Prezident předsedá Kolegiu i Kárné komoře Úřadu. Dále má pravomoc předkládat Kolegiu Úřadu návrh plánu kontrolní činnosti a jeho změn, návrh rozpočtu, včetně jeho změn, a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly Úřadu, všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisku ke státnímu závěrečnému účtu, návrh výroční zprávy o činnosti Úřadu za uplynulý rozpočtový rok (dále také jako **výroční zpráva**), návrh organizačního a pracovního řádu Úřadu, včetně jeho změn a doplňků, návrh jednacího řádu Kolegia Úřadu a senátů Úřadu, včetně jeho změn a doplňků, návrh kárného řádu. Je důležité ještě také zmínit, že schvaluje pracovní řád NKÚ, po jeho projednání Kolegiem Úřadu a také zasílá kontrolní závěr České národní bance, jestliže je kontrolovanou osobou⁶⁰

K postavení prezidenta NKÚ je zapotřebí také upozornit na § 8 odst. 5 zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ, kde jde o to, že se může účastnit schůzí

⁵⁸ 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

⁵⁹ § 10 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁰ § 8 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Poslanecké sněmovny, Senátu a jejich orgánů, pokud jsou projednávány stanoviska, která NKÚ předložil. Pokud prezident Úřadu požádá o slovo, bude mu uděleno. Za situace, že si Poslanecká sněmovna, Senát nebo jejich orgány přítomnost prezidenta NKÚ na jednání vyžadují, je povinen se zúčastnit. Zákon o NKÚ rovněž ustanovuje neslučitelnost funkce prezidenta a viceprezidenta Úřadu. Funkce je dále neslučitelná s funkcí poslance, senátora, soudce, státního zástupce, s funkcí ve veřejné správě, s funkcí v politických stranách a hnutích a s funkcí člena orgánu územní samosprávy. Zajímavostí je, že zákon o NKÚ sice nedovoluje prezidentovi ani viceprezidentovi zastávat funkce v politických stranách a hnutích, ale nezakazuje jim být jejich členem.⁶¹ Osobně zastávám názor, že je ustanovení o neslučitelnosti funkcí velmi důležité, především z důvodu zajištění nezávislé kontrolní činnosti Úřadu. Zároveň je vyjádřením samostatnosti Úřadu vůči veřejnosti. Prezident NKÚ a viceprezident Úřadu nesmí zastávat jinou placenou funkci ani vykonávat výdělečnou činnost s výjimkou činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké, pokud tato činnosti nenarušuje důstojnost nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost Úřadu.

Výkon funkce prezidenta NKÚ a viceprezidenta NKÚ končí uplynutím funkčního, dovršením věku 65 let, odvoláním prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny, doručením rezignace prezidentu republiky, právní moci rozsudku, jímž je zbaven nebo omezen způsobilosti k právním úkonům, právní mocí rozsudku, jímž byl odsouzen pro trestný čin.⁶² Nejčtenějším důvodem zániku funkce bývá uplynutí funkčního období, což se však netýkalo předposledního prezidenta NKÚ Františka Dohnala, který skončil ve své funkci na základě pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byl odsouzen pro trestný čin zneužití pravomoci.⁶³ Platí také, že prezident a viceprezident Úřadu jsou kárně odpovědní za kárná provinění. Kárné provinění je definováno v zákoně č. 166/1993 Sb., o NKÚ jako zavinění porušení povinností prezidenta NKÚ, viceprezidenta NKÚ

⁶¹ PAVLÍČEK, Václav a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011 ISBN: 978-80-7502-468-8

⁶² § 10 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

⁶³ Šéf NKÚ Dohnal končí, soud mu potvrdil podmínku - Aktuálně.cz. *Zprávy - Aktuálně.cz* [online]. Copyright © [cit. 23.02.2022]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/sef-nku-dohnal-konci-soud-mu-potvrdil-podminku/r~i:article:733822/>

vyplývající z tohoto zákona nebo jejich chování, jímž narušují důstojnost nebo ohrožují důvěru v nezávislost a nestrannost své osoby nebo NKÚ. Kárné provinění je považováno za závažné, pokud je jeho škodlivost zvýšena např. opakováním nebo jinými přitěžujícími okolnostmi. Kárnou odpovědnost zjišťuje a kárná opatření ukládá Kárná komora NKÚ.⁶⁴

Rozsah zastupování prezidenta Úřadu viceprezidentem Úřadu najdeme taktéž upravený v zákoně č. 166/1993 Sb., konkrétně v § 8 až § 9. Zde je zakotveno, že viceprezident Úřadu zastupuje v plném rozsahu prezidenta Úřadu za jeho nepřítomnosti. Zastupuje ho na základě jeho pověření v konkrétních případech. Viceprezident Úřadu vykonává některé pravomoci prezidenta Úřadu, pokud je tak stanoveno v organizačním řádu NKÚ. Pokud by viceprezident Úřadu nemohl prezidenta Úřadu zastupovat, tak by jej musel zastoupit věkem nejstarší člen Úřadu. V současné době je prezidentem NKÚ Ing. Miroslav Kala⁶⁵ a za jeho nepřítomnosti, vykonává jeho pravomoci v plném rozsahu viceprezidentka Mgr. Zdeňka Horníková.⁶⁶

Členové Úřadu

Zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ vymezuje členy Úřadu v § 11 až § 12. V těchto paragrafových zněních je uvedeno, že členy Úřadu volí Poslanecká sněmovna na návrh prezidenta Úřadu. Počet členů je stanoven číslem 15. Co se týče podmínek pro funkci člena Úřadu tak jsou téměř shodné jako u prezidenta a viceprezidenta NKÚ, až na podmínku minimální hranice věku, která je stanovena na 30 let, kdežto u prezidenta a viceprezidenta bylo jmenování do funkce ohraničeno věkem 35 let. Členové NKÚ musí opět složit slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Slib má shodné znění, jako slib, který je uveden výše

⁶⁴ § 34 až § 37 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁵ Prezident NKÚ | NKÚ. *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. [cit. 23.02.2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/organizacni-struktura/prezident-nku/>

⁶⁶ Viceprezidentka NKÚ | NKÚ. *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. [cit. 23.02.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/organizacni-struktura/viceprezident-nku/>

v podkapitole o prezidentovi a viceprezidentovi NKÚ. Stejně tak se na členy Úřadu vztahují ustanovení zákoníku práce, pokud zákon o NKÚ nestanoví jinak.

K povinnostem členů Úřadu patří vykonávat kontrolu, řídit kontrolní činnost a vypracovávat kontrolní závěry na základě plánu kontrolní činnosti senátů NKÚ a Kolegia NKÚ, člen, který vypracovává kontrolní závěr a rovněž rozhoduje o námitce podjatosti, v případě, že ji vnesla kontrolovaná osoba proti kontrolorovi.⁶⁷ Na rozdíl od funkce prezidenta, není funkce člena Úřadu časově omezena. Výkon funkce člena Úřadu končí teprve až dosažením 65 let věku. Je ale samozřejmě možné skončit i předčasně z jiných důvodů, které jsou vymezeny v § 12 odst. 9 zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ – odvoláním Poslaneckou sněmovnou na podkladě návrhu Kárné komory NKÚ na odvolání z funkce nebo z jiných důvodů, které jsou totožné s důvody pro odvolání prezidenta a viceprezidenta Úřadu.⁶⁸ Na základě tohoto lze soudit, že členové Úřadu mají spíše stabilnější postavení než prezident a viceprezident Úřadu, především z důvodu, že jejich funkční období je omezeno pouze dosažením hranice věku 65 let.

Zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ také popisuje postup, pro případ, kdy se uvolní místo člena Úřadu. Pokud nastane taková situace, předloží prezident NKÚ návrh na nového člena NKÚ Poslanecké sněmovně do 40 dnů od toho dne, co se místo uvolní. Jestliže Poslanecká sněmovna nezvolí nového člena NKÚ, předloží prezident NKÚ Poslanecké sněmovně nový návrh do 40 dnů ode dne, kdy nový člen NKÚ nebyl zvolen. Následně však zákon neurčuje, co nastane, pokud nebude zvolen ani druhý kandidát. Na tomto místě je zákonná úprava dle mého názoru nejednoznačná, protože by zde mohl nastat případ, kdy se prezident NKÚ neshodne ohledně jmenování jednoho nebo více kandidátů na funkci člena NKÚ s Poslaneckou sněmovnou.⁶⁹ Členové NKÚ také podléhají pravomoci Kárné komory Úřadu a také pro ně platí téměř shodná neslučitelnost funkcí, jako pro

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

⁶⁸ MIKULE, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír (ed). *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, ISBN: 978-80-7179-869-9.

⁶⁹ § 12 odst. 2 z. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0.

prezidenta a viceprezidenta NKÚ. Jejich funkce je tedy neslučitelná např. s funkcí poslance, senátora, soudce, státního zástupce atd. Členové Úřadu také nesmí vykonávat jinou placenou funkci a ani jinou výdělečnou činnost. V zákoně jsou však stanoveny i výjimky, které se vztahují na činnost vědeckou, literární, pedagogickou atd. Je ale důležitá, aby taková činnost neohrožovala vážnost nebo důvěru v nezávislost a nestrannost Úřadu.⁷⁰ Toto ustanovení zřetelně chrání NKÚ před jednáním členů NKÚ, které by jej mohlo velmi poškodit.

Ačkoliv členové Úřadu nejsou v zákonně konkrétně zmíněný, mají také samozřejmě postavení orgánů NKÚ a příkladem nám zároveň bude, že v případě, že rozhodují o námitce podjatosti nebo o odolání proti rozhodnutí o námitkách, proti kontrolnímu protokolu.⁷¹

Kolegium Úřadu

Dle § 13 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ je Kolegium Úřadu složené z prezidenta, viceprezidenta a členů Úřadu. Kolegium rozhoduje hlasováním a je usnášeníschopné při účasti nadpoloviční většiny jeho členů, což při počtu 17 členů (prezident, viceprezident a 15 členů Úřadu) je rovno min. 9 členů Kolegia. Pokud nastane situace, kdy by si hlasy byly počtem rovny, rozhoduje hlas předsedajícího. Kolegiu Úřadu předsedá prezident NKÚ a v případě nepřítomnosti, viceprezident NKÚ. Jednání Kolegia je řízeno jednacím řádem, který obsahuje převážně způsob a formu hlasování a způsob zveřejnění opačného názoru.⁷² Zajímavostí je, že prezidentovi ani viceprezidentovi NKÚ nejsou přiznána žádná

⁷⁰ § 12 z. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0.

⁷¹ MIKULE. Vladimír. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. *Správní právo*. 1993, roč. 26, č. 3 ISSN: 0139-6005

⁷² § 13 z. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

zvláštní oprávnění, díky kterým by mohli mít větší vliv na rozhodování Kolegia NKÚ než ostatním členům Kolegia. Jako například žádné právo veta apod.⁷³

Kolegium jakožto celek má podstatně rozsáhlé pravomoci. V § 13 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ je uvedeno, že Kolegium schvaluje:

- *plán kontrolní činnosti,*
- *návrh rozpočtu Úřadu předkládaný Poslanecké sněmovně, jeho změny, a závěrečný účet,*
- *rozpočtové kapitoly Úřadu,*
- *všechny kontrolní závěry, z nich vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu,*
- *výroční zprávu,*
- *kontrolní závěry, které si stanoví při schvalování plánu kontrolní činnosti nebo které mu přikáže prezident Úřadu,*
- *jednací řády Kolegia Úřadu a senátů Úřadu,*
- *organizační řád a jeho změny,*
- *kárný řád.*⁷⁴

V neposlední řadě funguje Kolegium Úřadu také jako odvolací orgán o odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu. Kolegium také rozhoduje o námitce podjatosti, pokud ji vznesla kontrolovaná osoba proti jednomu z členů NKÚ. Člen proti, kterému byla námitka vznesena, je z hlasování o námitce podjatosti samozřejmě vyloučen. Oprávnění Kolegia je také projednání návrhu pracovního řádu NKÚ, který mu předkládá prezident Úřadu.⁷⁵

⁷³ PAVLÍČEK, Václav a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011 ISBN: 978-80-7502-468-8

⁷⁴ § 13 odst. 3 z. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁵ § 13 z. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Kontroloři Úřadu

Součástí personálu NKÚ jsou dále kontroloři, který jsou povinni provádět kontrolní činnost. Ve zvláštním zákoně (několikrát již zmíněný zákon č. 166/1993 Sb.) jejich postavení není konkrétně upraveno, pouze se v zákoně uvádí, že se na kontrolory vztahuje ustanovení zákoníku práce, pokud sám zákon nestanoví jinak.⁷⁶ Kontrolorem by měl být odborně kvalifikovaný člověk, který by se měl také neustále pravidelně vzdělávat ve svém zaměstnání z důvodu, že efektivita kontrolní činnosti spočívá především na průběžném vzdělávání. Kontrolor si takto rozvíjí své vědomosti také z důvodu, že obor kontroly není předmětem žádného vysokoškolského studia. I přesto musí kontrolor disponovat vysokoškolským vzděláním. Uplatní se zde odborníci z různých oblastí veřejné správy např. z oblasti sociálního zabezpečení, daní či zdravotnictví. Při práci kontrolora je důležitá také znalost cizích jazyků, hlavně anglického a německého jazyka. Důležitá je i znalost informatiky a elektronického zpracovávání dat. Je vhodné zmínit, že při uzavírání pracovní smlouvy s kontrolorem, je předem dán plán jeho následného průběžného vzdělávání a rozšiřování odborných znalostí.⁷⁷

Senáty Úřadu

Dalším orgánem, který je uveden ve zvláštním zákoně, v taxativním výčtu jsou Senáty Úřadu. Úpravu samotných senátů Úřadu nalezneme konkrétně v § 14 zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ. Zde je zároveň uvedeno, že v případě Senátů Úřadu se jde o kolektivní orgány, které se skládají ze tří a více členů Úřadu. Tento orgán rozhoduje také hlasováním, kde k přijetí rozhodnutí je zapotřebí taktéž nadpolovičního počtu členů senátu NKÚ. Stejně tak jako u Kolegia Úřadu, jsou Senáty Úřadu řízeny jednacím řádem, ve kterém nalezneme hlavně formu a způsob rozhodování a způsob zveřejnění opačného názoru.

⁷⁶ § 15 z. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁷ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Nejvyšší kontrolní úřad*. Praha: Orbis, 1995.

ZIKMUND P., *Kontrolní úřad a kontrola jím vykonávaná..* Olomouc. 2012. Bakalářská práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Fakulta právnická. JUDr. et Mgr. Lenka Veselá

Senáty Úřadu zřizuje Kolegium Úřadu, v situaci při schvalování kontrolní činnosti popřípadě v rozhodnutí o jeho změnách. Nejde tedy o stálé orgány nebo orgány, které jsou obligatorně zřizovány. V jeho čele stojí člen Úřadu, kterého určuje Kolegium NKÚ. Hlavní činností, kterou senáty NKÚ vykonávají je, že schvaluje kontrolní závěry, pro které byli zřízeni. Senáty Úřadu také rozhodují o odvolání proti rozhodnutí o námitkách ke kontrolním protokolům, které jsou podkladem pro kontrolní závěry v jeho působnosti.⁷⁸ Myslím si, že objektivnímu rozhodování senátu Úřadu přispívá také fakt, že prezident Úřadu ani Kolegium Úřadu nemohou rozhodnutí senátu měnit, nebo rušit.⁷⁹

Kárná komora Úřadu

Kárná komora Úřadu je upravena v § 37 a § 38 zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ, ale souvisejí s ní i § 34 a § 39 až § 44 taktéž výše zmíněného zákona. Tento orgán zjišťuje kárnou odpovědnost prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ, a pokud nastane situace, že by se dopustily tyto orgány kárného provinění, má pravomoc jim uložit kárné opatření. V § 38 zákona č. 166/1993 Sb., je uvedeno, že Kárná komora Úřadu je složena z předsedy, kterým je prezident NKÚ a z dalších dvou členů, soudců Nejvyššího soudu, které jmenuje předseda Nejvyššího soudu z řad soudců tohoto soudu. V následujícím paragrafu je stanoveno, že pokud návrh na zahájení směřuje proti prezidentovi NKÚ, tak v této situaci předsedá Kárné komoře viceprezident Úřadu. Samotné kárné řízení lze zahájit na návrh prezidenta NKÚ, viceprezidenta NKÚ, člena NKÚ, poslance nebo orgánů Poslanecké sněmovny nebo jej může Komora zahájit z vlastního podnětu. Řízení před Komorou je řízeno kárným řádem, který předem schvaluje Kolegium NKÚ.⁸⁰

⁷⁸ § 14 z. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

⁷⁹ PAVLÍČEK, Václav a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011 ISBN: 978-80-7502-468

⁸⁰ § 39 z. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

„Kárná komora Úřadu představuje v kárném řízení orgán prvního stupně, jehož základním posláním je rozhodnout, jestli kárně odpovědná osoba, vůči níž bylo kárné řízení zahájeno, spáchala kárné provinění dle § 35 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb. o NKÚ. a dospěje-li k závěru, že se tak stalo, uložit ji kárné opatření. Jako orgán druhého stupně, který rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím Kárné komory NKÚ, působí v kárném řízení Nejvyšší soud.“ (KOUCKÁ HÖFFEROVÁ T., Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář. 2017, § 37)

Dále je podstatné zmínit, že o každém jednání před Komorou se pořizuje protokol. Řízení je v zásadě neveřejné, a to hlavně z důvodu, že je potřeba chránit utajované skutečnosti, které se mnohdy projednávají.⁸¹ Obsahem zákona o NKÚ jsou také důvody na základě, kterých je dána možnost, že Komora zastaví řízení. Tyto důvody mohou být následující: rezignace na funkci toho, proti němuž se řízení vede nebo zánik odpovědnosti za kárné provinění, anebo pokud už pro stejný skutek bylo už zahájeno řízení pro přestupek nebo zahájeno trestní stíhání nebo bylo-li již ve věci pravomocně rozhodnuto. Pokud Komora dospěje k závěru, že se osoby podléhající kárné odpovědnosti kárného provinění nedopustily nebo že jim kárné provinění nelze dokázat, vyhlásí Kárná komora zprošťující rozhodnutí. Takové rozhodnutí musí mít písemnou formu a musí být doručeno tomu, proti komu se kárné řízení vedlo. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání, jakožto opravný prostředek. Odvolání má suspenzivní a devolutivní účinek tzn., že jej projednává Nejvyšší soud.⁸² Zmíněný postup projednávání Nejvyšším soudem o odvolání, ale není upravený speciálně v zákoně. Od roku 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní (dále také SŘS), tak probíhá debata mezi odborníky, jestli by neměl o odvolání rozhodovat spíše Nejvyšší správní soud dle SŘS. To by však znamenalo změnu zákona o NKÚ.⁸³

⁸¹ § 39 a § 40 z. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

⁸² § 42 a § 43 z. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

⁸³ KALA M., *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

Ohledně kárného řízení lze říci, že je do určité míry podobná úpravě o kárné odpovědnosti soudců a státních zástupců, kde rozhodují kárné soudy. Jedná se o zákon č. 7/2002 Sb. o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.⁸⁴ Za kárné provinění lze také samozřejmě uložit kárné opatření, ke kterým řadíme napomenutí nebo snížení platu až o 15% na dobu nejdéle tři měsíců. Pokud je kárné provinění zvláště velmi závažné nebo ke kárnému provinění dochází opakovaně, lze dále uložit snížení platu o 15% na dobu nejdéle šesti měsíců, návrh na odvolání člena NKÚ z funkce nebo návrh na odvolání prezidenta NKÚ nebo viceprezidenta NKÚ z funkce. Členům Komory náleží peněžní odměna za výkon funkce ve výši 1000 Kč.⁸⁵

3.3 Financování a hospodaření Úřadu

Zákonnou úpravu financování a hospodaření NKÚ nalezneme opět ve zvláštním zákoně č. 166/1993 Sb. a to konkrétně v části páté. Opět nám v této části poslouží i komentář k tomuto zákonu.

Provoz a činnost NKÚ je financována ze státního rozpočtu ČR, za tímto účelem má NKÚ samostatnou rozpočtovou kapitolu ve státním rozpočtu ČR a zároveň je tato rozpočtová kapitola součástí zákona o státním rozpočtu ČR. Státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. Ke schválení se návrh rozpočtu předkládá Kolegiu NKÚ a předkládá ho prezident NKÚ. Když dojde ke schválení Kolegiem NKÚ, předloží ho prezident NKÚ dále Poslanecké sněmovně a zároveň i ministerstvu financí. Úřad hospodaří shodně jako ostatní orgány státní správy, pokud zákon nestanoví jinak. Hospodaření jakožto celek podléhá zvláštnímu druhu kontroly, kdy zákon dává oprávnění Poslanecké sněmovně, aby kontrolovala hospodaření Úřadu s majetkem státu a s prostředky rozpočtové kapitoly sama, nebo

⁸⁴ MIKULE, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír (ed). *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, ISBN: 978-80-7179-869-9.

⁸⁵ § 44 a § 47 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

aby prostřednictvím orgánu, který si pro takový účel zřídila či ho tímto úkolem pověřila.

V § 33 odst. 2 zákona o NKÚ stojí, že prezident Úřadu Poslanecké sněmovně předkládá závěrečný účet rozpočtové kapitoly současně se zprávou o ověření roční účetní uzávěrky auditorem. Povinnost Úřadu mít účetní uzávěrku ověřenou auditorem vyplývá z § 20 odst. 1 zákona o účetnictví.⁸⁶ Dále se závěrečný účet předkládá ministerstvu financí k zapracování do návrhu státního závěrečného účtu. Zároveň se závěrečným účtem NKÚ může být předkládáno i stanovisko Poslanecké sněmovny nebo jejího ustaveného orgánu, který má rovněž možnost se vyjádřit k závěrečnému Účtu NKÚ, a to prostřednictvím stanoviska. Kontrolu hospodaření NKÚ má na starosti Poslanecká sněmovna, nebo její orgán, který je za tímto účelem zřízen nebo tímto úkolem pověřen. Kontrolu zajišťuje tedy kontrolní výbor Poslanecké sněmovny.⁸⁷

3.4 Mezinárodní spolupráce

Mezinárodní spolupráci Úřadu přímo upravuje zvláštní zákon č. 166/1993 Sb., v části čtvrté. Je to jedna z činností, která je Úřadu ukládána zákonem. NKÚ udržuje vztahy s nejvyššími kontrolními institucemi v zahraničí na bilaterální a multilaterální úrovni. To znamená, že zákonem je stanoveno zapojení NKÚ do spolupráce s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí. Úřad klade na mezinárodní spolupráci značný význam, jelikož tato spolupráce přispívá především k výměně zkušeností a rozvoji kontrolní činnosti. Úřad tak získává nové poznatky, usměrňuje metody kontroly k evropským standardům, čemuž také přispívá to, že Úřad vysílá členy a kontroléry NKÚ do mezinárodních kontrolních

⁸⁶ KALA M., *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

⁸⁷ § 31 a § 32 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

orgánů. NKÚ je také členem v mezinárodních organizacích, ve kterých jsou kontrolní instituce sdruženy.⁸⁸

Hned od vzniku kontrolní instituce NKÚ, vyvíjela Česká republika značné úsilí v rámci mezinárodní spolupráce a v roce 1993 se zapojila do programu mezinárodní spolupráce nejvyšších kontrolních úřadů. Stala se tedy členem mezinárodních organizací INTOSAI a jednou z jejích sedmi regionálních organizací - Evropské organizace nejvyšších auditních institucí EUROSAI.⁸⁹

International Organization of Supreme Audit Institutions neboli Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí, známá také jako již jmenovaná INTOSAI. Jde o nezávislou a nepolitickou mezinárodní nevládní organizaci se zvláštním statutem při Hospodářské a sociální radě OSN, sdružující vrcholné orgány jednotlivých států s působností v oblasti kontroly hospodaření s veřejnými prostředky. Tato organizace vznikla v roce 1953 na mezinárodním kongresu v Havaně s cílem podporovat výměnu zkušeností v oblasti auditu finančních prostředků veřejného sektoru. Sídlem této instituce je Vídeň. Zpočátku mělo toto sdružení pouze 34 členských států, avšak postupem času se rozrostlo o tolik členů a aktuálně sem patří 194 zemí a 5 přidružených členů z řad nejvyšších kontrolních institucí celého světa. Používanými jazyky v této organizaci jsou angličtina, arabština, francouzština, němčina a španělština.⁹⁰

Hlavním cílem této spolupráce na mezinárodní úrovni je podpora výměny zkušeností a informací, které se týkají provádění finanční kontroly, její legislativy a metodologických přístupů. Všechny vykonávané činnosti by měly vést ke zvyšování úrovně kontrolních institucí.⁹¹

⁸⁸ Mezinárodní spolupráce | NKÚ. *Mezinárodní spolupráce | NKÚ | NKÚ* [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/media/kontrolni-zavery-nku-na-schuzi-vlady-cr-3-11-2014-id7325/>

⁸⁹ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Nejvyšší kontrolní úřad*. Praha: Orbis, 1995.

KALA M., *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

⁹⁰ INTOSAI. *INTOSAI – Members*. [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.intosai.org/about-us/members>

⁹¹ INTOSAI. *INTOSAI – Overview* [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.intosai.org/about-us/overview>

Mezi hlavní orgány organizace INTOSAI se řadí:

- *kongres*, který má pravomoc přijímat rezoluce a doporučení, již mají vést ke zlepšení mezinárodní finanční kontroly. Tento kongres se schází každé tři roky a těchto setkání se účastní i zástupci OSN nebo Světové banky.⁹²

- *prezídium*, se schází každý rok, a to hlavně za účelem zajištění strategického vedení, správcovství a kontinuitu mezi kongresy. Prezídium má celkem osmnáct členů a předsedou prezidia je vždy nejvyšší představitel kontrolní instituce země, ve které se konal poslední kongres.⁹³

- *generální sekretariát*, který má své sídlo ve Vídni je ústředním administrativním orgánem. V čele stojí generální sekretář. Tuto funkci zastává až do roku 2028 Dr. Margit Kraker. Jde o nejvyšší představitelku rakouské kontrolní instituce, což pro Rakousko znamená značnou prestiž. Zároveň však povinností nejvyšší rakouské kontrolní instituce je krýt náklady na personální a hmotné zajištění chodu sekretariátu včetně nákladů na nájem prostor, ve kterých sídlí. Generální sekretariát má povinnost podporovat komunikaci mezi jednotlivými členy organizace, pořádat různé schůzky, semináře a další organizační záležitosti.⁹⁴

- *regionální organizace*, nebo také pracovní skupiny, které se zaměřují na řešení regionálních otázek, týkajících se finanční kontroly.⁹⁵ Momentálně je jich sedm:

⁹² Tamtéž.

⁹³ INTOSAI. *INTOSAI – Organs*. Governing Board [online]. [Cit. 03.03.2022]
Dostupné z: <https://www.intosai.org/about-us/organs/governing-board>

⁹⁴ INTOSAI. *INTOSAI – Organs*. General Secretariat [online]. [Cit. 03.03.2022]
Dostupné z: <https://www.intosai.org/about-us/organs/general-secretariat>

⁹⁵ INTOSAI. *INTOSAI – Organs*. Regional Organizations [online]. [Cit. 03.03.2022]
Dostupné z: <https://www.intosai.org/about-us/regional-organizations>

- *OLACEFS* – sdružení karibských a latinskoamerických kontrolních institucí
- *AFROSAI* – sdružení afrických kontrolních institucí
- *ARABOSAI* – sdružení arabských kontrolních institucí
- *ASOSAI* – sdružení asijských kontrolních institucí
- *SPASAI* – sdružení jihopacifických kontrolních institucí
- *CAROSAI* – sdružení karibských kontrolních institucí
- *EUROSAI* – tato instituce je v rámci celé organizace INTOSAI nejmladší, jde o sdružení evropských kontrolních institucí a její sídlo se nachází v Madridu⁹⁶

- *komise a pracovní skupiny*, na kterých spočívá chod celé organizace INTOSAI, protože připravují různé kontrolní normy, pomůcky, metodiku kontroly, literaturu, stanoviska, směrnice a strategie atd. Zabývá se tedy podklady, které by měly přispět ke zlepšení finanční kontroly v jednotlivých členských státech. Od roku 1992 však nejsou zmiňovány jako samostatných orgán skupiny INTOSAI. Patří sem například Komise pro finanční kontrolu nebo Pracovní skupina pro kontrolu životního prostředí.⁹⁷

S organizací INTOSAI je spojený také významný dokument, a to Lidská deklarace, označovaná jako *magna charta státní finanční kontroly*, o základních směrech finanční kontroly. Obsahem této deklarace jsou jednotné definiční

⁹⁶ INTOSAI. *INTOSAI – Organs*. Regional Organizations [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.intosai.org/about-us/regional-organizations>

⁹⁷ INTOSAI. *INTOSAI – Organs* [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.intosai.org/about-us/organs>

ustanovení a směrnice provádění externí finanční kontroly jako základy fungování organizace INTOSAI. Lidská deklarace byla přijata v roce 1977 na IX. kongresu v peruánské Limě. Je důležitá hlavně díky tomu, že obsahuje zásady pro formování nejvyšších kontrolních institucí v jednotlivých státech, které platí dodnes. K dějinám organizace INTOSAI je ještě vhodné zmínit XIV. kongres konaný v roce 1992 ve Washingtonu. Zde byly přijaty nové základní dokumenty, které nahradily ty, co byly jednohlasně schválené v roce 1977 v Limě. Dále na tomto kongresu došlo ke zveřejnění směrnic pro finanční kontrolu a směrnic pro vytváření interních kontrolních norem.⁹⁸

Jak již bylo výše nastíněno, český Nejvyšší kontrolní úřad je členem organizace INTOSAI a i její regionální skupiny EUROSAI. V roce 1996 měla Česká republika čest pořádat III. kongres regionální skupiny EUROSAI v Praze, což se odehrálo ještě za doby, kdy v čele NKÚ jako prezident stál JUDr. Lubomír Voleník.⁹⁹ V listopadu roku 2021 bylo na mimořádném zasedání schváleno, že se XI. kongres, který se má konat v Praze, rozdělí na dvě části. A to hlavně kvůli celosvětové pandemii viru Covidu-19. Řídící rada EUROSAI na návrh prezidenta NKÚ schválila návrh rozdělit kongres na část, která proběhla 14. – 15. dubna 2021 v distanční podobě¹⁰⁰ a na část, která se teprve uskuteční, a to 22. – 24. května 2022.¹⁰¹

EUROSAI sdružuje v současné době 49 nejvyšších kontrolních institucí a Evropský účetní dvůr. Tato organizace vznikla ustanovením na I. kongresu EUROSAI v roce 1990 v Madridu, kde organizace i její sekretariát trvale sídlí. Jedná se o nejmladší regionální organizaci organizace INTOSAI. Úřad je v rámci aktivit EUROSAI v současné době členem pracovní skupiny EUROSAI pro audit

⁹⁸ INTOSAI. *Documents – Open access* [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.intosai.org/documents/open-access>

⁹⁹ Mezinárodní spolupráce | NKÚ. *Mezinárodní spolupráce | NKÚ* [online]. [Cit. 04.03.2022] <https://www.nku.cz/cz/media/kontrolni-zavery-nku-na-schuzi-vlady-cr-3-11-2014-id7325/>

¹⁰⁰ NKÚ. *XI. Kongres EUROSAI v Praze* | NKÚ. *O nás. Mezinárodní spolupráce* [online]. [Cit. 04.03.2022] <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/kongres-eurosai-2021/>

¹⁰¹ EUROSAI Presidency 2021-2024. *EUROSAI Presidency 2021-2024* [online]. Copyright © Copyright [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.eurosai2021.cz/>

životního prostředí, pracovní skupiny pro informační technologie, Task Force pro audit a etiketu a dále NKÚ předsedá pracovní skupině pro cíl 3 – sdílení znalostí.¹⁰²

Mimo organizaci INTOSAI a regionální skupiny EUROSAI spolupracuje NKÚ s ECA - European Court of Auditors, což se do češtiny překládá jako Evropský účetní dvůr. Posláním ECA je prověřovat, zda jednotlivé instituce Evropské unie plní své povinnosti při správně finančních prostředků EU v souladu s předpisy a s principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Jedná se o kolektivní orgán, který je složen ze zástupců členských států zemí EU. Zástupcem České republiky je v současné době ještě Ing. Jan Gregor, ale jeho mandát v tomto roce vyprší.¹⁰³

Výbor, který spolupracuje s NKÚ, s cílem přispívat ke zlepšení finančního řízení a k řádné správě EU, je Kontaktní výbor. Jedná se o shromáždění vedoucích představitelů nejvyšších auditních institucí členských států EU a Evropského účetního dvora. Schůze Kontaktního výboru se konají jednou ročně v jedné z členských zemí EU.¹⁰⁴

V rámci mezinárodní spolupráce je Úřad dále členem tzv. Visegrádské skupiny V4+2, což je neformální, nezávislé, profesní fórum vedoucích představitelů nejvyšších auditních institucí. Skládá se z následujících členů: Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko, Rakousko a Slovinsko. Jmenované fórum má za úkol zaměřovat se na společné zájmy v oblasti auditu veřejného sektoru, identifikaci problémových oblastí, sdílení dobré praxe a reprezentaci společných zájmů již ve výše zmiňovaném Kontaktním výboru. Zajišťuje také komunikaci

¹⁰² KRŮTA J., *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

¹⁰³ Evropský účetní dvůr (EÚD) (ECA – European Court of Auditors) | NKÚ. Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 04.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-vztahy/evropsky-ucetni-dvur-id6460/>

¹⁰⁴ Kontaktní výbor | NKÚ. Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 04.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-vztahy/kontaktni-vybor-id6461/>

mezi svými členy a zástupci nejvyšších auditních institucí zemí, které usilují o členství v EU.¹⁰⁵

Mezivládní organizace pro rozvoj a aplikaci kosmického výzkumu a technologií, ke které se přidala Česká republika v roce 2008, se nazývá ESA – European Space Agency nebo v překladu také jako Evropská kosmická agentura. Tvoří ji 22 členů a její hlavní sídlo se nachází v Paříži.¹⁰⁶ EDA – European Defence Agency, také známá jako Evropská obranná agentura, má jiné poslání. Hlavním cílem této agentury je rozvoj evropských vojenských schopností prostřednictvím kooperativních programů členských států EDA. Česká republika je jedním ze zakládajících členů a na jejím fungování se podílí už od roku 2004. Sídlem této organizace je Brusel.¹⁰⁷

Závěrem této kapitoly je třeba ještě zmínit organizaci, ve které nemá NKÚ v současné době trvalé zastoupení, ale i tak je pro mezinárodní spolupráci důležitá – IBAN – International Board of Auditors for NATO. Do češtiny překládáme jako Mezinárodní rada auditorů NATO. Mezi její činnosti patří provádění auditu všech orgánů a složek NATO, které se podílejí na výdajích na programy infrastruktury, a které jsou financovány ze společných zdrojů NATO. Hlavní důvod proč se NKÚ pravidelně účastí setkání a diskusí při projednávání její výroční zprávy je, že ČR je členem NATO a tudíž NKÚ má mít přehled o výdajích a fungování této organizace.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Visegrádská skupina „V4+2“ | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 04.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-vztahy/visegradska-skupina-v42-id6464/>

¹⁰⁶ Evropská kosmická agentura (ESA – European Space Agency) | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 04.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-vztahy/evropska-kosmicka-agentura-id6481/>

¹⁰⁷ Evropská obranná agentura (EDA – European Defence Agency) | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 04.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-vztahy/evropska-obranna-agentura-id6482/>

¹⁰⁸ Mezinárodní rada auditorů NATO (IBAN – International Board of Auditors for NATO) | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 04.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-vztahy/evropska-obranna-agentura-id6482/>

4. Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem

Činnosti, které Úřad vykonává, již byly nastíněny v předcházejících kapitolách. Nicméně hlavní činností je zákonem č. 166/1993 Sb., vymezena činnost kontrolní. Úkolem NKÚ je tedy přezkoumávat kontrolované činnosti z hlediska zákonnosti, věcné a formální správnosti, účelnosti a hospodárnosti. Jedná se o kontrolu následnou, což znamená, že jde o kontrolu již ukončených činností. Je vhodné také zmínit, že NKÚ nedisponuje ze zákona ani z Ústavy žádným nástrojem, který by mu umožnil autoritativně jednat a zajistit tak efektivní nápravu. Samotný výkon kontrolní činnosti se řídí plánem kontrolní činnosti a kontrolním řádem upravenými v zákoně č. 166/1993 Sb. a dále vnitřními předpisy, jakými jsou například organizační řád NKÚ, jednací řády či kontrolní standardy NKÚ s včleněnými Auditními standardy INTOSAI atd.¹⁰⁹

Hlavním cílem kontrolní činnosti Úřadu je pozitivně ovlivňovat činnost úřadů státní správy a dalších orgánů a organizací poukazováním na nesprávnosti a rizika možných ztrát, dále také ukázat na nehospodárnost a neúčelnost postupů, případně také na podvody či korupci. NKÚ také podporuje péči o právní řád, odpovědnost vůči veřejnosti a uplatňování nejvhodnějších postupů v řízení veřejných financí. Posláním NKÚ je poskytovat objektivní informace o hospodaření státu s veřejnými penězi parlamentu, vládě, ale i široké veřejnosti.¹¹⁰

V rámci výše definované kontrolní činnosti NKÚ, může NKÚ vykonávat tři základní typy kontroly. Ty mohou být prováděny ve vzájemné kombinaci nebo separovaně. Jde o tyto typy kontroly:¹¹¹

- a) *finanční audit* je vykonáván jako kontrola souladu s právními předpisy a soustředí se na to, zda jsou

¹⁰⁹ MIKULE. V., *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu*. Správní právo. 1993, roč. 26, č. 3 ISSN: 0139-6005

¹¹⁰ *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. Copyright © [cit. 05.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/strategie-nku-2018-2022.pdf>

¹¹¹ Tamtéž.

kontrolované finanční informace v souladu s právními předpisy a jestli neobsahují významné nesprávnosti.

- b) *audit výkonnosti* se zaměřuje na zjištění, zda kontrolované procesy a oblasti probíhají a fungují v souladu s principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti a zda existuje prostor pro zlepšení.
- c) *kontrola legality* nebo také kontrola souladu činností kontrolovaného subjektu s právními předpisy. Tento druh kontrol má přispívat ke zvyšování právního vědomí a k vytváření prostředí, které by zaručovalo, že porušování právních předpisů bude minimalizováno a v případě jeho výskytu bude včas odhaleno.¹¹²

4.1 Systém plánování a provádění kontroly

Na základě trvalého vyhledávání, shromažďování a vyhodnocování dostupných informací z vnitřních i vnějších zdrojů si NKÚ vytváří interní dlouhodobé koncepce a strategie kontrolních činností. Člen NKÚ, který je pověřený vykonávat kontrolu musí zajistit, aby byly jasně stanoveny předpoklady kontroly. K těmto předpokladům patří definice předmětu, cíle a rozsahu kontroly. Dále musí být uvedena informace o přístupu k údajům, a jakým způsobem bude kontrolní proces probíhat. V neposlední řadě by měl kontrolující zajistit i bližší informace o kontrolovaných osobách. Řádné stanovení těchto náležitostí je důležité pro plán kontrolní činnosti (dále také jako PKČ).¹¹³

¹¹² *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. Copyright ©O [cit. 06.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

¹¹³ *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. Copyright ©O [cit. 06.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

PKČ je zcela zásadním dokumentem, ze kterého vychází kontrolní činnost NKÚ. Úřad totiž může vykonávat pouze kontroly, které jsou zařazené do PKČ. Upravuje jak věcné, tak časové vymezení veškerých kontrolních akcí v rozpočtovém roce, který je podle § 2 odst. 2 rozpočtových pravidel totožný s rokem kalendářním. Návrh na plán kontrolní činnosti zpracovává prezident Úřadu. Vychází z podnětů svých vlastních, z podnětů viceprezidenta a podnětů členů NKÚ. Případně může prezident NKÚ vycházet i z podnětů Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů nebo vlády. Tento plán schvaluje Kolegium Úřadu jako celek, a to obvykle v říjnu nebo v listopadu. Kontrolování tak o plánované kontrole vědí několik měsíců dopředu. Schválený PKČ je k informaci předkládán Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě a následně je zveřejněn ve Věstníku NKÚ.¹¹⁴

PKČ v závislosti na obsazenosti Kolegia Úřadu sčítá 30 až 40 kontrolních akcí. Kolegium může zařadit některé i v průběhu roku dodatečně do PKČ, ale musí se na tom shodnout nadpoloviční většina jeho členů. U každé kontrolní akce je definován předmět a cíl kontroly, kontrolovaná osoba, časový plán kontrolní akce a člen NKÚ, který má na starosti vypracování kontrolního závěru a orgán NKÚ, který kontrolní závěr schvaluje. Všechny kontrolní akce musí být řádně zdůvodněny a doloženy, tak aby dávaly dostatečnou jistotu, že jejich provedení přispěje k plnění cíle NKÚ a že budou hospodárné a efektivní.¹¹⁵

Celkový postup při výkonu vlastní kontrolní činnosti NKÚ a vztahy mezi NKÚ, jeho orgány, členy a kontrolory pověřenými ke kontrolní akci na straně jedné a kontrolovanými subjekty na straně druhé se řídí kontrolním řádem (dále také jako KŘ). Zákonnou úpravu kontrolního řádu najdeme v § 19 - § 31 zákoně č. 166/1993 Sb., o NKÚ, obsahuje zejména komplexní práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných subjektů. Kontrolující činnost provádějí členové Úřadu

¹¹⁴ *Kontrola | NKÚ. Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [cit. 06.03.2022]. [online]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/kontrola/>

KRŮTA J., *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

¹¹⁵ Tamtéž.

a kontroloři a to na základě písemného pověření od prezidenta Úřadu, nebo jím pověřeného člena Úřadu. Zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ konkrétně v § 19 odst. 3 dále uvádí, že v pověření musí být uveden objekt a věcné vymezení kontroly, jména, příjmení a titul kontrolujících a jejich postavení v NKÚ, jméno a příjmení vedoucího skupiny kontrolujících a také označení orgánu nebo osob, k nimž je možno se odvolat proti rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu.¹¹⁶

KŘ upravuje procesní postupy s výjimkou řízení o pokutách samostatně a odklání se od obecného správně-procesního předpisu, i přestože většina ustanovení, které oba předpisy uvádějí, jsou téměř shodná. K zahájení řízení na základě kontrolního řádu dochází okamžikem oznámení zahájení řízení kontrolované osobě a kontrolovanou osobou, přičemž účastníkem může být jakákoliv fyzická či právnická osoba, kterou lze na základě věcné působnosti ve vztahu k NKÚ kontrolovat. V rámci řízení dle KŘ mohou být vydány tři druhy procesních rozhodnutí. Jedná se o rozhodnutí o podjatosti kontrolujících, rozhodnutí o zbavení kontrolujícího mlčenlivosti a rozhodnutí o pokutě. V posledním případě, tedy při rozhodování o pokutě se použije správní řád, dvě další zmíněná rozhodnutí mají zvláštní povahu, která mimo jiné spočívá například v tom, že kontrolní řád nepředepisuje žádné náležitosti rozhodnutí či neupravuje žádné opravné prostředky. Kromě procesního rozhodnutí může být dle KŘ vydáno meritorní rozhodnutí, který je dle KŘ pouze rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu. Kontrolní protokol je kontrolující osoba povinná sepsat na základě zjištěných skutečností a kontrolovaná osoba proti těmto skutečnostem může podat námitky. Rozhodnutí o námitkách je prvoinstančním rozhodnutím a je přezkoumatelné na základě odvolání, které se nepodává nadřízenému orgánu, ale rozhoduje o něm člen, senát nebo Kolegium NKÚ, záleží na tom, kdo je příslušný ke schvalování kontrolního závěru z kontrolní akce.¹¹⁷

¹¹⁶ Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

KALA M., *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

¹¹⁷ BÁRTA, J. *Systém procesních úprav v platném správním právu*. Právník, 1993, č. 3

Jak již bylo výše zmíněno, tak kontrolní činnost mohou vykonávat členové NKÚ a kontroloři, označování v zákoně jako kontrolující či kontroloři. Každou kontrolní akci řídí pověřený člen Úřadu. K provedení kontroly se většinou stanovují nejméně dvou členné skupiny kontrolorů přitom jeden z nich je pověřen vedením skupiny. Z tohoto procesu jsou vyřazeny osoby, které vzhledem k jejich vztahu ke kontrolovaným osobám či k předmětu kontroly existují důvodné pochybnosti podjatosti. Pokud by se samotný kontrolor dozvěděl nějaké skutečnosti, které by nasvědčovala podjatost, musí to oznámit příslušnému členu NKÚ resp. prezidentu NKÚ. Na druhé straně, pokud se o zmíněných skutečnostech dozví kontrolovaná osoba, vznese námitku podjatosti NKÚ. O této námitce musí být rozhodnuto bez zbytečného odkladu a není proti tomu přípustné odvolání. Co se týče kontrolora, tak ten smí činit pouze úkony, které nesnesou odkladu.¹¹⁸

Než dojde k samotné kontrolní akci, musí proběhnout přiměřená příprava. Účelem přípravy je zabezpečit, aby kontrolní akce byla provedena kvalitně, efektivně, účelně, hospodárně a hlavně v předem stanovených termínech. Během přípravy je žádoucí shromáždit co nejvíce informací o předmětu kontroly a o kontrolovaném subjektu, včetně informací o dříve provedených kontrolách a jejich výsledcích. Na základě těchto všech informací je poté vypracován program kontrolní akce, který kromě popisu kontrolované osoby, jí prováděných činností a základních údajů o vykonané přípravě, obsahuje také detailně zpracovaný metodický postup kontroly. Součástí programu kontrolní akce je i sestavení potřebného organizačního zabezpečení kontrolní akce, kam mimo jiné patří sestavení kontrolní skupiny a počet kontrolorů v ní, časové rozdělení kontrolní akce na dobu přípravy, kontroly na objektu a na dobu zpracování kontrolního závěru, data pravidelných porad všech kontrolních skupin tzv. kontrolní dny atd. V programu kontrolní akce jsou rovněž definovány dílčí cíle a kritéria, která mají být optimální pro hodnocení předmětu kontroly z hlediska efektivnosti a úplnosti. Všechny cíle musí být stanoveny přesně a jasně, aby bylo reálné explicitně ověřit jejich následné splnění.¹¹⁹

¹¹⁸ Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

KALA M., *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

¹¹⁹ Tamtéž

Při zahájení kontroly mají kontrolující povinnost předložit kontrolované osobě své pověření (již zmíněno výše), seznámit ji s programem kontrolní akce a požádat ji o potřebnou součinnost. Kontrolované osoby jsou také povinny poskytnout v nezbytném rozsahu, který odpovídá povaze jejich činnosti a technickému vybavení, materiální a technické zabezpečení provádění kontroly. Základním účelem kontrolní akce a tedy i povinností kontrolujících je zjistit při kontrole skutečný stav věci. Aby mohli kontrolující tento postup dodržet, disponují určitými povinnostmi a oprávněními, které jim ukládá zákon č. 166/1993 Sb. a vnitřní předpisy.

Dle § 21 zákona č. 166/1993 Sb., jsou kontrolující vybaveni při provádění kontroly právě těmito oprávněními:

- a) *„vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena Listinou základních práv a svobod;*
- b) *požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiného zboží (dále jen „doklady“);*
- c) *seznamovat se s utajovanými informacemi, prokázeli se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto informací podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnosti způsobilosti;*
- d) *požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných, ústních a písemných*

- informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech;*
- e) zajišťovat v odůvodněných případech doklady; jejichž převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů;*
 - f) požadovat, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků;*
 - g) používat telekomunikační zařízení kontrolovaných osob v případech, kdy je jejich použití nezbytné pro zabezpečení kontroly.“¹²⁰*

Aby byl kontrolující schopen dostát zákonem mu uloženého oprávnění, disponuje zákonem upravenou sankcí, která mu má pomoci zabezpečit průběh kontrolní akce. Touto zmíněnou sankcí jsou pokuty. Je to jediný případ, kdy NKÚ postupuje jako správní úřad (správní úřad chápeme jako hlavního vykonavatele veřejné správy).¹²¹ Na základě zákona č. 166/1993 Sb. může být pokuta uložena pouze fyzické osobě a to tehdy, když fyzická osoba zaviněně způsobí, že kontrolovaná osoba nesplní povinnosti součinnosti či poskytnutí materiálního a technického zabezpečení průběhu kontroly odpovídajícím způsobem kontrolované osoby. Maximální částkou v tomto případě může být 50 000 Kč, které NKÚ může uložit i opakovaně, pokud nebyla zmíněná povinnost splněna ani v nově stanovené lhůtě. Pokuty jsou vymáhány NKÚ a jsou příjmem státního rozpočtu ČR. V praxi však k ukládání takových pokut za nesoučinnost téměř nedochází.¹²²

Tak jako mají kontrolující oprávnění, tak disponují zcela přirozeně i povinnostmi. Povinnostmi kontrolujících se zabývá § 22 zákona č. 166/1993 Sb., který zní následovně:

¹²⁰ § 21 zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

¹²¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009, ISBN: 9788073573829

¹²² § 28 zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

„ (1) *Povinností kontrolujících je zjistit při kontrole skutečný stav věci a jsou povinni jej prokázat doklady.*

(2) *Kontrolující jsou dále povinni*

a) oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly,

b) šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob,

c) předat neprodleně převzaté doklady kontrolované osobě, pominou-li důvody jejich převzetí,

d) řádně ochraňovat zajištěné doklady proti jejich ztrátě, zničení, poškození nebo zneužití

e) pořizovat o výsledcích kontroly kontrolní protokol,

f) zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly, a nezneužít znalostí těchto skutečností.“¹²³

V posledním odstavci, zmíněná mlčenlivost, znamená, že informace uvedené v kontrolním protokolu podléhají povinnosti mlčenlivosti. Mlčenlivost však může být na základě zákona prolomena v několika různých případech. Jedním z případů je situace, kdy je kontrolující zbaven povinnosti mlčenlivosti tou osobou, v jejímž zájmu tuto povinnost kontrolující má. Dalším případem prolomení této povinnosti je situace, kdy kontrolujícího zbaví mlčenlivosti sám prezident NKÚ z důvodu důležitého zájmu státu. S prolomením povinnosti mlčenlivosti dále souvisí i povinnost NKÚ podat trestní oznámení dle zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, na kontrolovaný subjekt, zjistí-li se při výkon kontroly takové skutečnosti, které by nasvědčovaly spáchání trestného činu porušování povinností při správě cizího majetku. Povinnost mlčenlivosti je dále prolomena i vůči dalším správním orgánům, kterými jsou správci daně. Novelou č. 323/1996 Sb. byla s účinností od 31. 12. 1996 zavedena do zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v rámci § 34 o součinnosti třetích osob povinných vůči správci daně povinnost Úřadu oznamovat skutečnosti uvedené

¹²³ § 22 zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

v kontrolních protokolech, pokud mají vztah k daňovým povinnostem kontrolovaných osob.¹²⁴

Povinnosti kontrolujících, které nám vymezil z velké části zákon č. 166/1993 Sb., nejsou ale konečné. Jsou doplněny o katalog kontrolních standardů NKÚ, kde lze mimo jiné nalézt i následující další povinnosti kontrolujících:

- a) *provádění kontrolní činnosti takovým způsobem, který bude respektovat nezávislost, spolehlivost a objektivitu NKÚ;*
- b) *vykonávání práce kontrolujícího s náležitou odbornou a profesionální péčí, nestranností a včasné, pečlivé dokumentování výsledků kontroly a podávání objektivních informací o zjištěném;*
- c) *zohlednění rizika, že informace získané od kontrolované osoby nemusí být spolehlivé;*
- d) *objektivní postupování při provádění kontrolní činnosti, tedy prezentování kontrolních zjištění nestranným způsobem, provádění hodnocení na základě předem stanovených a nezměněných kritérií a prezentování postojů a doporučení NKÚ výlučně na základě náležitých důkazů a v souladu se svými nejlepšími znalostmi a zkušenostmi;*
- e) *dodržování zásad, které vyplývají z Etického kodexu NKÚ.*

Během výkonu kontrolní činnosti se musí kontrolující striktně držet kontrolních standardů, které si Úřad stanovil svým vnitřním předpisem. Mezi tyto zmíněné kontrolní standardy Úřadu patří např.:

¹²⁴ KALA M., *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010.

- *významnost* – kontrolující musí během celé kontroly myslet na významnost. Významnost je důležitá u všech kontrol. Záležitost by měla být posouzená jako významná, jestliže by její znalost mohla ovlivnit rozhodnutí uživatelů. Určení významnosti závisí na odborném úsudku a posouzení kontrolujícími. Odborný úsudek může být přitom uplatněn na jednu položku nebo na skupinu souvisejících položek. Významnost je často posuzována podle hodnotového měřítko, ale má i své další kvantitativní, stejně jako kvalitativní aspekty. Záležitost může být významná také kvůli kontextu, v němž se vyskytuje. Aspekty významnosti ovlivní rozhodování o povaze, načasování a rozsahu kontrolních postupů a hodnocení výsledků kontroly.¹²⁵

- *kontrolní důkazy* – v tomto případě se jedná o spolehlivé, relevantní a hlavně přiměřené důkazy. Tyto důkazy slouží jako podklad, na jehož základě jde poté utvářet závěry a získávat informace z kontroly. Musí se použít jen ty důkazy, které jsou nejspolehlivější zdroje informací.¹²⁶

- *komunikace* – podmínkou pro korektní a konstruktivní vztahy, je aby kontrolující po celou dobu kontroly zajišťovali účinnou komunikaci s kontrolovanou osobou. Je nezbytné, aby kontrolovaná osoba byla informována o všech záležitostech týkajících se kontroly.¹²⁷

- *riziko kontroly* - kontrolující osoba bohužel nemůže prověřit všechny dostupné informace, proto je důležité, aby si určil přijatelnou výši rizika kontroly.¹²⁸

- *analytické postupy* – analytické postupy se využívají tam, kde můžeme předpokládat vztah mezi různými skutečnostmi, operacemi a údaji. Spolehlivost

¹²⁵ Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [online]. Copyright ©O [cit. 08.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

¹²⁶ Tamtéž

¹²⁷ Tamtéž.

¹²⁸ Tamtéž.

analytických postupů je založena na očekávání, že pokud se nezjistí opak, vztahy mezi údaji existují, se zohledněním možného rizika skrytého opaku.¹²⁹

O celkovém průběhu kontrolní akce vede kontrolující kontrolní dokumentaci, ve které jsou uvedeny veškeré rozhodující skutečnosti, a která musí být podrobná, úplná, pečlivá, přesná, srozumitelná a přehledná. Dle standardů NKÚ by měla být celá kontrolní akce vedena tak, že by „*zkušený kontrolující, jež se případem vůbec nezabýval, dokázal na jejím základe posoudit, jaká práce byla provedena a zda vyvozené závěry jsou dostatečně podložené.*“ Za správnost a úplnost kontrolní dokumentace nese odpovědnost vedoucí skupiny a může být vedena formou písemných dokumentů, tak i pomocí výpočetní techniky.¹³⁰

4.2 Výsledky kontrol a jejich uplatňování

Na závěr každé kontrolní akce musí být vždy sepsán kontrolní protokol, který musí být v souladu se zákonnou úpravou a zároveň se musí shodovat i s předem určeným plánem kontrolní akce. Tento kontrolní protokol obsahuje popis skutečného zjišťovaného stavu věci s uvedením nedostatků a příslušných kritérií. Jedná se např. o ustanovení právního předpisu, kritérium účelnosti, hospodárnost, apod. Náležitosti, které musí být, dle zákona dodrženy pak jsou: označení Úřadu a jména kontrolorů, přesné označení kontrolované osoby, uvedení místa a času provedené kontroly, jejího předmětu a označení důkazních materiálů, o které se kontrolní protokol opírá. Kontrolní protokol může také obsahovat doporučení k nápravě. Platí, že kontrolní řád musí být objektivní a jasný a obsahovat jen a pouze ty informace, které jsou podporovány dostatečnými

¹²⁹ Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [online]. Copyright ©O [cit. 08.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

¹³⁰ Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [online]. Copyright ©O [cit. 09.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

a přiměřenými důkazními informacemi a doklady, a musí zaručovat, že kontrolní zjištění jsou uvedena v příslušné perspektivě a kontextu.¹³¹

Odpovědnost za obsah kontrolního protokolu nese vedoucí skupiny kontrolujících, kterého jmenuje člen Kolegia Úřadu. Finální znění protokolu podepisují všichni kontroloři, kteří se na kontrolní akci podíleli. Kontrolované osobě je poté předán stejnopis. Seznámení s protokolem a jeho převzetí potvrzuje odpovědný zástupce kontrolované osoby svým podpisem. Pokud se kontrolovaná osoba odmítne s protokolem seznámit či toho seznámení potvrdit, vyznačí se tato skutečnost v protokolu. Proti obsahu protokolu může podat kontrolovaná osoba písemné odůvodněné námitky vedoucímu skupiny kontrolujících. Lhůta pro podání námitek je nejméně pět dnů ode dne seznámení s kontrolním protokolem, pokud není kontrolujícím stanovena lhůta delší. O námitkách rozhoduje vedoucí kontrolující skupiny a může jim vyhovět či nevyhovět. Pokud není námitkám vyhověno, může se kontrolovaná osoba odvolat k příslušnému členu NKÚ, senátu NKÚ či Kolegiu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí o nevyhovění námitkám. Uvedené dvoustupňové opravné řízení bylo zavedeno za účelem zvýšení objektivnosti kontrolního protokolu.¹³²

Shrnutím a vyhodnocením skutečností zjištěných při kontrolní akci a uvedených v kontrolních protokole je kontrolní závěr. Kontrolní závěr zpracovává člen KÚ, který je odpovědný za řízení kontrolní akce, a schvaluje jej v závislosti na významu a povaze kontrolní akce buď Kolegium, nebo senát NKÚ. Kontrolní závěry mají sloužit v první řadě jako zdroj informací pro ty státní orgány, které na rozdíl od NKÚ mohou zajistit nápravu zjištěného stavu, jelikož disponují

¹³¹ Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [online]. Copyright ©O [cit. 09.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

KALA M., *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

§ 25 až § 27 zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

¹³² HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-10]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

mocenskými pravomocemi. V kontrolním závěru jsou uvedena zpravidla i doporučení, která navrhuji zlepšení, které by bylo vhodné provést.¹³³

Schválené kontrolní závěry zveřejňuje prezident Úřadu ve Věstníku NKÚ (více rozebrán v následující kapitole), čímž realizuje svou povinnost poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti dle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.¹³⁴ Všechny schválené kontrolní závěry jsou dále okamžitě postupovány Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě, na požádání příslušným ministerstvům a také České národní bance, je-li ona kontrolovanou osobou. Pokud nastane situace, že si Poslanecká sněmovna, Senát, jejich orgány či vláda vyžádají rovněž kontrolní protokoly a ostatní dokumenty, prezident NKÚ je povinen tyto věci poskytnout. Této zveřejňovací a oznamovací povinnosti však nepodléhají takové kontrolní závěry, které obsahují skutečnosti chráněné zákonem č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, a ty kontrolní protokoly, které byly předány orgánům činným v trestním řízení, k jejichž zveřejnění musí být dán nejprve souhlas příslušným orgánem. Způsob, jakým bude nakládáno se závěry obsahujícími chráněné informace, vždy určí Kolegium NKÚ.¹³⁵

¹³³ Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [online]. Copyright ©O [cit. 09.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-03-11]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

¹³⁴ KLÍMA K., *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o. 2009. ISBN: 9788073801403

¹³⁵ *Kontrola* | NKÚ. Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [cit. 09.03.2022]. [online]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/kontrola/>

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-03-11]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDr. Petr Havran CSc.

4.3 Zveřejňovací a informační povinnost

Celkové výsledky kontrolní a další činnosti Úřadu jsou hodnoceny ve výroční zprávě Úřadu. Obsahem výroční zprávy je zhodnocení činnosti Úřadu za uplynulý rok. Návrh výroční zprávy překládá prezident Úřadu ke schválení Kolegiu Úřadu.

Výroční zpráva tedy obsahuje:

- „ a) *zhodnocení plánu kontrolní činnosti,*
- b) finanční zhodnocení přínosu kontrolní činnosti,*
- c) zhodnocení ostatní činnosti.*“¹³⁶

K zajištění informovanosti veřejnosti se výroční zpráva publikuje ve Věstníku Úřadu a na internetových stránkách Úřadu. Představuje stěžejní publikaci NKÚ. Prezident NKÚ ji po schválení Kolegiem předkládá pro informaci Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě, a to dva měsíce po skončení rozpočtového období. Již samotné zpracovávání výroční zprávy je pro NKÚ vhodné, protože zjistí, zda se jim tento rok dařilo splnit všechny stanovené cíle či nikoliv. Výroční zpráva funguje zároveň jako určitá forma kontroly pro veřejnost.¹³⁷

Jako prvek kontroly činnosti samotného NKÚ slouží i Věstník NKÚ, který vychází čtvrtletně a má poukazovat na všechny činnosti vykonávané NKÚ. Funguje také jako informační dokument. V prvním, úvodním čísle věstníku byly zveřejněny mimo jiné také jednací řády Kolegia a senátů NKÚ a Kárná řád. Věstník pak také pravidelně obsahuje plán kontrolní činnosti na příslušné rozpočtové období, výroční zprávy a dále také všechny schválené kontrolní závěry.

Co se týče informační povinnosti dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, plní Úřad prostřednictvím svého odboru vnějších vztahů, u kterého je žadateli umožněno vznést telefonickou či písemnou cestou žádost o poskytnutí

¹³⁶ § 18 zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁷ NKÚ. | *Výroční zpráva* | NKÚ | [cit. 09.03.2022]. [online]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/>

určité informace. NKÚ nemá vysoký počet podávaných žádostí, což se dá vysvětlit hlavně tak, že není orgánem správním, ale pouze poskytuje informace o své vlastní činnosti.¹³⁸ K již zmiňované informační povinnosti zveřejňuje Úřad na svých internetových stránkách také tiskové zprávy ke svým kontrolním závěrům, které byly vypracovány a schváleny od roku 2001. V neposlední řadě spolupracuje orgán NKÚ s veřejnými sdělovacími prostředky zejména prostřednictvím tiskových konferencí.¹³⁹

¹³⁸ NKÚ. | *Výroční zpráva* | NKÚ | [cit. 09.03.2022]. [online]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/vyrocni-zprava/>

¹³⁹ KRŮTA J., *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0

5. Problematická ustanovení právní úpravy Nejvyššího kontrolního úřadu a návrhy de lege ferenda

Následující kapitola s názvem - Problematická ustanovení právní úpravy NKÚ, vychází z aktuálních znění Ústavy ČR, Limské deklarace a zákona č. 166/1993 Sb., dále také z níže uvedené literatury.

Myslím si, že jako první je vhodné zmínit, jako značný nedostatek současného zákona o NKÚ nedostatečné respektování a naplňování principů Limské deklarace INTOSAI, již výše zmíněného dokumentu, shrnujícího principy nezávislé kontrolní činnosti. V případě Limské deklarace jde o nezávazný souhrn doporučení, proto není možné v případě jejího nedostatečného promítnutí do vnitrostátního právního řádu usuzovat za vznik mezinárodněprávní odpovědnosti. Je třeba také uvést, že vyjádření nezávislosti Úřadu zcela neodpovídá požadavkům Limské deklarace. Ústava ČR charakterizuje Úřad jako nezávislý orgán provádějící následnou kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Stanoví, že Poslanecká sněmovna odpovídá za návrh jmenování prezidenta a viceprezidenta Úřadu, ale všechny ostatní podrobnosti a dokonce i způsob financování, nechává již na speciálním zákoně.¹⁴⁰ Ve své druhé části klade Limská deklarace důraz na význam preventivní kontroly pro spolehlivé veřejné finanční hospodaření se svěřenými prostředky. Avšak opět je zde ponecháno na vůli příslušného státu, zda bude preventivní kontrolu vykonávat či nikoliv. Domnívám se, že opomenutí preventivní kontroly se zdá být, jako takový krok zpět, jelikož i předchůdci Úřadu ji do jisté míry prováděli.¹⁴¹

¹⁴⁰ NOVÁKOVÁ, J., *Limská deklarace a postavení nejvyšších kontrolních úřadů*. Integrace, 2002, č. 1

Limská deklarace směrnic o principech auditu | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [cit. 10.03.2022]. [online]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/limska-deklarace-intosai-id9610/>

¹⁴¹ KORŮNKOVÁ, K., *Demokratická společnost a nezávislý kontrolní úřad*. *Právní rádce*. 1993, roč. 1, č. 7. ISSN: 1210-4817

Limská deklarace směrnic o principech auditu | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [cit. 10.03.2022]. [online]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/limska-deklarace-intosai-id9610/>

Za zmínku a zamyšlení rozhodně stojí i rozdíl mezi úpravou financování Úřadu v ČR a v jiných zemích, které v tomto směru plně respektují Limskou deklaraci v její sedmé části. V těchto zemích jsou přidělovány NKÚ finanční prostředky přímo v samostatné rozpočtové hlavě a tato část není součástí státního rozpočtu, který pak podléhá kontrole NKÚ. U nás v ČR je situace taková, že výdaje NKÚ jsou hrazeny ze státního rozpočtu ČR, který NKÚ kontroluje. Tím se zákon o NKÚ opět odchyluje od Limské deklarace.¹⁴²

Co se týče ukotvení samotné kontrolní činnosti NKÚ v Ústavě, vyskytuje se zde také nejasnost. Podle čl. 97 odst. 1 Ústavy, vykonává totiž NKÚ kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Toto ustanovení je dále rozvedeno v § 3 zákona č. 166/1993 Sb. Ani Ústava ani zákon o NKÚ neobsahují vysvětlení pojmů jako majetek státu či plnění státního rozpočtu. K definování obsahu spojení „majetek státu“ došlo až v souvislosti se zákonem č. 219 /2000 Sb., o majetku ČR. Negativně se však jeví fakt, že Úřad je oprávněn kontrolovat pouze hospodaření s tímto státní majetkem, ne však nakládání s ním. K tomu byl oprávněn dle zákona č. 61/1992 Sb. zákon České národní rady o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky, jeho předchůdce. Význam spojení „plnění státního rozpočtu“ zcela nejasně vyjadřuje, zda je Úřad oprávněn kontrolovat pouze naplňování státního rozpočtu, tedy jeho příjmovou část, nebo zda se jedná i o oprávnění kontroly nad výdajovou stránkou státního rozpočtu. Význam odvozujeme z rozpočtových pravidel, z nichž vyplývá, že předmětem kontroly Úřadu mohou být jak příjmy, tak i výdaje státního rozpočtu.¹⁴³

Velmi často se lze setkat i se situací kritiky i odst. 2 čl. 97 Ústavy, který se jeví jako také ne zcela dostačující. Jedná se o jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ, které jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Na tomto místě bych ráda zmínila, že zde absentuje i právní úprava toho, na jakém základě Poslanecká sněmovna dospěje k návrhu. Dovožuji si, že nejspíše

¹⁴² NOVÁKOVÁ, J., *Limská deklarace a postavení nejvyšších kontrolních úřadů*. Integrace, 2002, č. 1

¹⁴³ Tamtéž.

Zákon č. 61/1992 Sb. zákon České národní rady o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky

kandidáty navrhuji poslanci nebo orgány Poslanecké sněmovny a ta o nich pak rozhodne prostou většinou¹⁴⁴. Domnívám se však, že by i přesto zde nebylo výslovné ústavní zakotvení od věci, aby odstranilo případné pochybnosti. Dalším problémem je i nedostatečnost vymezení, zda je prezident republiky povinen jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ a zda je oprávněn odmítnout návrh na jejich jmenování. Úprava těchto ustanovení byla zpracována Stálou komisí Senátu pro Ústavu ČR, nebyla však přijata.¹⁴⁵

Dalším zajímavým námětem k úvaze doplnění právní úpravy NKÚ je začlenění soudců NKÚ do Kárné komory NKÚ. V odborné literatuře nalezneme dvě zajímavé skutečnosti, které toto jejich začlenění značně zpochybňují. Jedním z nich je čl. 82 odst. 3 Ústavy ČR, které stanoví, že funkce soudce je neslučitelná s jakoukoli funkcí ve veřejné správě. Za takovou funkci můžeme považovat i členství v Kárné komoře NKÚ. Druhý důvod se týká případné podjatosti soudců Nejvyššího soudu, jelikož zákon o NKÚ umožňuje podání odvolání proti rozhodnutí Kárné komory Úřadu právě k Nejvyššímu soudu.¹⁴⁶ Do budoucna by bylo určitě vhodnější nahradit v Kárné komoře NKÚ soudce Nejvyššího soudu jinou vhodnou autoritou.

Nedostatek stávající právní úpravy lze spatřit i v ukládání pokut dle § 28 zákona č. 166/1993 Sb. Jak již bylo uvedeno v předcházející kapitole, řízení o pokutě je jediným řízením upraveným zákonem o NKÚ, na které se vztahuje správní řád. V jeho rámci může být uložena pokuta fyzické osobě (např. úředníkovi), že zaviněně způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost součinnosti dle § 24 zákona o NKÚ. Dle mého názoru by byla účinnější metoda uložení pokuty kontrolované osobě samotné (např. úřadu), neboť nalezení odpovědného subjektu v rámci členité organizační struktury, kterou některé z kontrolovaných osob mají, bývá často komplikované.

¹⁴⁴ Čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy ČR

¹⁴⁵ Ústav státu a práva AV ČR: *Stanovisko k ústavněprávním otázkám spojeným s ústavní pravomocí prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ podle čl. 97 odst. 2 Ústavy*. Právnick, 1993, č. 6

¹⁴⁶ MIKULE, Vladimír. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. *Správní právo*. 1993, roč. 26, č. 3 ISSN: 0139-6005

Předmětem odborných diskuzí se v posledních letech stala především novela Ústavy a zákona o NKÚ konkrétně otázka rozsahu pravomocí NKÚ, které mu propůjčuje náš právní řád.

5.1 Opakované návrhy na rozšíření pravomocí Úřadu

Novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu je prováděcí novelou k novele Ústavy, který směřuje hlavně k rozšíření pravomocí NKÚ. První návrh předložila již vláda premiéra Petra Nečase v květnu roku 2011. Tento návrh rozšiřoval okruh subjektů, které může NKÚ kontrolovat. Poslanci zákon projednávali více než rok a na základě politické dohody z něj vynechali firmy s majetkovou účastí státu, jejichž akcie jsou obchodovány na regulovaném trhu, jako například ČEZ. Po tomto několikaměsíčním projednávání senátoři novelu Ústavy a NKÚ zamítli. Příčila se jim nove umožněná kontrola obcí a krajů. Schválení Senátem bylo přitom Podmínkou novelizace Ústavy. Negativní postavení Senátu, již tedy nebylo možné přehlasovat. Po téměř nečekaném odmítnutí návrhu Senátem, přišlo období únor až březen 2013. kdy Senátu poslanci předkládali další návrhy. Do rozpuštění Sněmovny v srpnu 2013 už je ale nestihli projednat. Avšak v prosinci 2013 poslanec Stanislav Polčák předložil již nové vládě další návrh novely, která byla shodná s tou minulou, kterou Sněmovna v minulém volebním období již schválila. Novelu zákona o NKÚ mu teda byla vrácena k přepracování. V květnu 2014 hlasovalo 125 poslanců ze 136 přítomných pro schválení rozšíření pravomocí NKÚ a tím byl návrh postoupen do Senátu. Dále byl opět návrh zamítnut. Výbor pro územní rozvoj přerušil projednávání, z důvodu absence dispozice prováděcí novely zákona o NKÚ. Ústavně právní výbor návrh rovnou zamítl na návrh senátora Jaroslava Kubery, který využil nepřítomnosti některých senátorů. V říjnu 2014 byl senátory podpořen návrh před volbami. Podmínka Senátu počkat na prováděcí zákon k novele Ústavy však stále platila. Více než rok od tohoto schválení ústavní novely trvalo, než vláda konečně schválila předpis ministra pro legislativu Jiřího Dienstbiera. Hned v říjnu 2015 potvrdili poslanci svůj zájem o to, aby se téměř třetina veřejného rozpočtu dostala pod kontrolu nezávislého úřad. Po prvním čtení byl zákon přikázán třem výborům. Dále ústavně právní výbor váhal a pozastavit projednávání. Až po více než roce

si vyžádal u Parlamentního institutu zpracování stanoviska k otázce konformity této novely a prováděcího zákona s ústavním pořádkem. Toto stanovisko zároveň poslance uklidilo a výbor doporučil zákon ke schválení. Doporučil ho i Kontrolní výbor, ale výbor pro veřejnou správu pak projednání opět přerušil s odkazem na nedodanou zprávu Vlády o systému kontrol.¹⁴⁷

Situace s rozšířením pravomocí NKÚ nebyla úspěšná ani v roce 2016, kdy Senátoři těsně zamítli novelu Ústavy a tím de facto i prováděcí zákon. A vše se vrátilo zase na začátek a nepomohlo ani velké úsilí ambasadorů a zástupců neziskových organizací, kteří se ještě před hlasováním sešli téměř se všemi senátory.

Před koncem dalšího volebního období začalo být téma opět aktuální. Senátorům ze Sněmovny dorazil již dlouho slibovaný prováděcí zákon, a nic nebránilo tomu, aby potřebné změny, díky kterým by byla možnost kontroly nad dalším bilionem korun z veřejných peněz, s kterým hospodaří firmy jako například již zmiňovaný ČEZ nebo Čepro.¹⁴⁸

Poslední dohledatelná informace o pokračování snahy zaktualizovat zákon o NKÚ je z října 202, kdy Senát zamítl novelu Ústavy, na které ono zmiňované rozšíření kompetencí NKÚ stojí.¹⁴⁹

Považuji také za důležité zmínit, co by nový zákon o NKÚ přinesl a proč je ho potřeba. V první řadě umožní nezávislou externí kontrolu hospodaření s majetkem firem vlastněných státem, kraji či obcemi. Výdaje těchto firem činí

¹⁴⁷ Úvod - Rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ - *Rekonstrukce státu* - 9 protikorupčních zákonů, které nám 20 let chyběly. [online]. Rekonstrukce státu 2013 [cit. 11.03.2022]. Dostupné z: <https://pimcore.rekonstrukcestatu.cz/cs/rozsireni-kontrolnich-pravomoci-nku>

¹⁴⁸ NKÚ stále nevidí na bilion korun ve státních firmách. Senátoři mají poslední příležitost to změnit | Rekonstrukce státu. *Úvodní stránka | Rekonstrukce státu* [online]. [cit. 11.03.2022] Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/nku-stale-nevidi-na-bilion-korun-ve-statnich-firmach-senatori-maji-posledni-prilezitost-to-zmenit>

¹⁴⁹ Nejvyšší kontrolní úřad se rozšíření pravomocí nedočká. Senát zamítl i dobrovolný klouzavý mandát | iROZHLAS - spolehlivé zprávy. *iROZHLAS - spolehlivé a rychlé zprávy* [online]. Copyright © 1997 [cit. 16.03.2022]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/senatr-nejvyssi-kontrolni-urad-nku-pravomoci-dobrovolny-klouzavy-mandat-poslanci_2110261647_btk

každý rok přes 620 miliard Kč. Dále by šlo i o hospodaření s veřejnými prostředky v krajích i obcích, kdy jde o výdaje, které v obcích a krajích jsou ročně kolem 400 miliard Kč. Nyní Úřad kontroluje prostředky ve výši cca 1,2 bilionu Kč, ale 80% v současnosti kontrolovaných výdajů státu, které musí být použity (například: na důchody, dávky, platy zaměstnanců. Po přijetí zákony by tedy bylo možná reálné, že by NKÚ kontrolovat cca 2,5 bilionu Kč.

Konkrétně stanovila novela Ústavy a zákona o NKÚ rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ na:

- hospodaření s majetkem územních celků a s příjmy a výdaji jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony

- hospodaření s majetkem právnických osob, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek alespoň 50% majetkovou účast,

- hospodaření s majetkem dalších právnických osob veřejnoprávní povahy jakou jsou zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace územních samosprávných celků, Regionální rady regionů soudržnosti, veřejné vysoké školy, Česká národní banka aj.¹⁵⁰

Někteří mohou namítat, že kontrola hospodaření územních samosprávných celků prostřednictvím NKÚ představuje hrozbu pro porušení práva obcí na samosprávu. V tomto případě je důležité zmínit, že v procesu kontroly se nejedná o omezení nebo o zásah do samostatné působnosti, neboť NKÚ, který provádí kontrolu, pouze formuluje kontrolní zjištění. K odstranění zjištěných nedostatků je třeba starosty nebo zastupitelstva obce, kteří mohou navrhnout nápravu. Kontrola NKÚ je, jak již bylo několikrát zmíněno, obecně zaměřena

¹⁵⁰ Archiv novinek - Poslanci mají poslední šanci zajistit rozšíření nezávislé kontroly NKÚ - Rekonstrukce státu - 9 protikorupčních zákonů, které nám 20 let chyběly. [online]. Copyright © Rekonstrukce státu 2013 [cit. 16.03.2022]. Dostupné z: <https://pimcore.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/11609-poslanci-maji-posledni-sanci-zajistit-rozsireni-nezavisle-kontroly-nku>

na prověřování souladu kontrolovaných činností s právními předpisy, přezkoumávání jejich věcné a formální správnosti a posuzování, zda jsou tyto činnosti účelné, efektivní a hospodárné dle § 4 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb. Úřad má zároveň vykonávat nezávislou kontrolu a jeho rozhodnutími přímo nezasahuje do subjektivních práv kontrolovaných osob, tedy ani do samosprávných celků. Úřad je nezávislou institucí, která stojí mimo výkonnou a jinou moc. Pokud by kontrola NKÚ měla zasahovat do práva obcí na samosprávu, pak by například kontroly NKÚ státního rozpočtu zasahovaly do práva vlády rozhodovat o využití prostředků, což je samozřejmě nesmyslné.¹⁵¹

Obavou také často bývá, zda tato kontrola nebude nadbytečná či duplicitní (z důvodu výkonu kontroly již od jiných orgánů) a příliš velká zátěž pro administrativu obce či veřejné školy. K tomu lze jen zopakovat, že kontrola NKÚ je odlišná od jiných typu kontrol prováděných v obcích. Jedná se o jedinou externí nezávislou kontrolu státu, čili problém duplicity kontrol se rozšíření působnosti NKÚ ve skutečnosti netýká. Kontrola NKÚ by měla být preventivní, výběrová a má mít doplňkovou funkci k jiným kontrolám, kterou vykonávají jiné orgány. Také NKÚ provádí většinu kontrol i bez fyzické přítomnosti na místě a především by mohla svou kontrolu koordinovat s ostatními orgány. Z těchto důvodů by kontrola obcí a samosprávných celků atd., neměla být ani administrativně přítěžující. S tím také souvisí názor, že kontrola NKÚ je zbytečná, jelikož NKÚ by nestihl zkontrolovat všechny. Podstatou kontroly Úřadu, však není zkontrolovat plošně všechny obce a vysoké školy. Kontrola by se měla tvořit výběrovou formou, kdy by se kontrolovalo na základě podnětu ať už od prezidenta Úřadu nebo jeho členů. I permanentní hrozba kontroly sama o sobě by mohla být prospěšná. Zároveň by tyto pravomoci NKÚ měli přispět k úsporám veřejných prostředků a omezení korupčních praktik a klientelismu ve veřejné správě, což se samozřejmě jeví jako více než vhodné.¹⁵²

¹⁵¹ Archiv novinek - Poslanci mají poslední šanci zajistit rozšíření nezávislé kontroly NKÚ - Rekonstrukce státu - 9 protikorupčních zákonů, které nám 20 let chyběly. [online]. Copyright © [cit. 11.03.2022]. Dostupné z: https://pimcore.rekonstrukcestatu.cz/nastazeni/rest_infolist_nku_05_2016_1.pdf

¹⁵² Tamtéž.

Závěr

Cílem mé diplomové práce bylo analyzovat a blíže shrnout kontrolní organizaci, kterou je v ČR Nejvyšší kontrolní úřad. Jak jsem již uvedla v úvodu této práce, je zde pět kapitol, které jsem si vytyčila jako nejdůležitější ohledně tématu NKÚ. První část mé práce se věnovala historii NKÚ, kde je vidět jak s postupem času byl kladen čím dál větší důraz na nezávislost kontrolních institucí, což je samozřejmě pro výkon jejich funkce stěžejní. Je možné zde pozorovat postupné osamostatňování českých kontrolních institucí od rakouské monarchie a na závěr také vznik Československa.

Druhá část diplomové práce se soustředí na právní postavení NKÚ v právním řádu České republiky. V této části jsem nejprve vymezila samotnou zákonnou úpravu Úřadu. NKÚ je ustanoveno v hlavě páté Ústavy ČR. Zmíněn je i prováděcí zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu. V následující podkapitole je charakterizována nezávislost Úřadu. S tím souvisí i jednotlivá vymezení vztahů k jiným státním orgánům. V této podkapitole jsem rozebrala vztah NKÚ s jednotlivými orgány jako je např. Parlament ČR, vláda ČR nebo prezident ČR. V jedné z podkapitol jsem se věnovala i pravomoci a působnosti NKÚ.

Následující kapitola je zaměřená na samotnou organizaci a systém Úřadu. Je zde uvedena celková organizační struktura NKÚ. Zabývám se zde orgány NKÚ, které charakterizují více podrobně a doplňuji vždy o příslušné paragrafy v právní úpravě, kterou jsem vymezila již ve druhé kapitole. Řeší se zde i financování a hospodaření NKÚ a mezinárodní spolupráce v rámci NKÚ a zahraničních institucí. Přínos v této kapitole vidím hlavně v podkapitole mezinárodní spolupráce, kde lze vidět, že každý ze států má kontrolní instituci a zároveň se řadí do jedné z regionálních organizací (pracovní skupiny), které jsou rozděleny převážně dle umístění státu ve světě.

Další, neméně zajímavá část této práce je věnována kontrole, kterou vykonává NKÚ. Opět zde najdeme i konkrétní zakotvení v právní úpravě. Nechybí ani vytyčení hlavních cílů kontrolní činnosti NKÚ. A jsou zde blíže

charakterizovány i jednotlivé typy kontrol, které může NKÚ ve své působnosti vykonávat.

Závěrečná a podle mě nezajímavější kapitola této práce je zaměřena na problematiku ustanovení právní úpravy NKÚ a možné návrhy de lege ferenda. Hodnocení současné právní úpravy NKÚ lze shrnout jako dostačující, ale neodpovídá přesně mezinárodním požadavkům, které jsou stanoveny v Lidské deklaraci. Zmíněnou situaci si již někteří zákonodárci uvědomují, ale k aktualizaci právní úpravy i přes značné snahy stále nedošlo.

Resumé

The main objective of my diploma thesis was to summarise and analyse the workings of the Supreme Audit Office. Given the topic of control in Public Administration can be deliberated from numerous perspectives and the topic is very extensive, I chose to concentrate on the control exercised by the Supreme Audit Office. My thesis discusses the function and organisation of this office in its entirety.

In the first chapter of my thesis, I described the meaning of the Supreme Audit Office and explained the historical development of audit institutions in the Czech Republic from 1761 to the present. This chapter describes the development of individual institutions as well as their transformation over the period of this development. It also reflects changes in the political situation in the Czech Republic, which inherently had a significant impact on the independence of these institutions.

The second chapter of the thesis focuses on the overall legal status of the Office. I have discussed in detail the jurisdiction and scope of the Supreme Audit Office. It also includes ingrained constitutional elements and individually noted articles from the Constitution, which deal directly with the Supreme Audit Office.

In the third section, I describe the function and organisation of the Supreme Audit Office. I review the organisational structure, individual bodies of the Supreme Audit Office. As well I have included a section focused on the financing and management of the Office. I have also included a detailed description of the international cooperation of the Supreme Audit Office.

Furthermore, I deliberated the control that the Supreme Audit Office carries out within its competence. In three smaller sub-chapters, I discussed the system and planning of inspections, the results of the inspections and how they are applied and last but not least, the obligation to provide information and disclosure.

The final chapter comprises the challenging provisions of the Supreme Audit Office legislation and proposals de lege ferenda. I consider this chapter to be most interesting, as I have focused mainly on the continued submission/proposals to extend the powers of the Office, which is a highly debated topic, especially before the elections.

Seznam použitých pramenů

Právní předpisy

Zákon č. 103/1971 Sb., o lidové kontrole

Zákon ČNR č. 116/1971 Sb. o výborech a komisích lidové kontroly

Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava ČR

Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 442/2000 Sb. kterým se mění zákon o č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

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. 220/2000 Sb. o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Literatura

Česká

BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN: 80-7179-431-7

BÁRTA, J. Systém procesních úprav v platném správním právu. *Právník*, 1993, č. 3

GADASOVÁ, D. a POLIÁN, M. *Správní právo. Díl 4, Obecná část: právní základ veřejné správy: kontrola ve veřejné správě, právní odpovědnost ve veřejné správě*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. ISBN: 80-244-0128-2.

HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky; 3/2009. ISBN: 978-80-86729-49-7.

JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. ISBN: 978-80-87576-57-1.

KLÍMA K., *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o. 2009. ISBN: 9788073801403.

KOŘÍNKOVÁ, Květoslava. Demokratická společnost a nezávislý kontrolní úřad. *Právní rádce*. 1993, roč. 1, č. 7. ISSN: 1210-4817.

KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, T., KALA M., KRŮTA J., PÚRA F., SUCHÁNEK R., *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. PRAHA: Wolters Kluwer, 2017. ISBN: 978-80-7552-740-0.

MIKULE, V., In Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky – část první*. Praha: Linde Praha, a.s., 2001. ISBN: 978-80-7502-506-7.

MIKULE, V., Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2003. ISBN: 80-7179-470-8.

MIKULE, V., Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. *Správní právo*. 1993, roč. 26, č. 3 ISSN: 0139-6005

MIKULE, V.,. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, ISBN: 978-80-7179-869-9.

NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010.

Nejvyšší kontrolní úřad – Česká republika. Praha: Orbis, 1995.

NOVÁKOVÁ, J., *Limská deklarace a postavení nejvyšších kontrolních úřadů*. Integrace, 2002, č. 1 .

PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011 ISBN: 978-80-7502-468-8

PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.

REKTOŘÍK, J. a kol. *Vzdělávání vedoucích úředníků ÚSC: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 153 s. ISBN 80-210-3278-2.

Srov. Filip, J. *Ústavní právo České republiky, II. Díl*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN: 978-80-904083-7-1.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009, ISBN: 9788073573829.

SVATOŇ, J. *Základy státovědy*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004 ISBN: 978-80-210-4057-1

Ústav státu a práva AV ČR: *Stanovisko k ústavněprávním otázkám spojeným s ústavní pravomocí prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ podle čl. 97 odst. 2 Ústavy*. Právník, 1993, č. 6

ZIKMUND P., *Kontrolní úřad a kontrola jím vykonávaná..* Olomouc. 2012. Bakalářská práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Fakulta právnická. JUDr. et Mgr. Lenka Veselá

Cizojazyčná

KRÁLIK, J. a KÚTIK, J. *Kontrolný systém a jeho subsystémy vo verejnej správe: (základy teorie)*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN: 978-80-7380-482-4.

Supreme Audit Office – Czech Republic [Prague]: Orbis, 1995

Tschechische Republik: *Nejvyšší kontrolní úřad. In: Die öffentliche Finanzkontrolle in der Europäischen Union* [online]. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2019, s. 66-73. ISBN 978-92-872-6433-6. ISBN 978-92-872-4284-6. DOI 10.2865/663316. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Book_Public_Audit_in_the_EU/Book-Public_Audit_in_the_EU_DE.pdf

Internetové zdroje

Archiv novinek - Poslanci mají poslední šanci zajistit rozšíření nezávislé kontroly NKÚ - Rekonstrukce státu - 9 protikorupčních zákonů, které nám 20 let chyběly. [online]. Copyright © Rekonstrukce státu 2013 [cit. 16.03.2022]. Dostupné z: <https://pimcore.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/11609-poslanci-maji-posledni-sanci-zajistit-rozsireni-nezavisle-kontroly-nku>

EUROSAI Presidency 2021-2024. *EUROSAI Presidency 2021-2024* [online]. Copyright © Copyright [cit. 04.03.2022]. Dostupné z: <https://www.eurosai2021.cz/>

Evropský účetní dvůr (EÚD) (ECA – European Court of Auditors) | NKÚ. Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 04.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-vztahy/evropsky-ucetni-dvur-id6460/>

Evropská kosmická agentura (ESA – European Space Agency) | NKÚ. Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 04.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-vztahy/evropska-kosmicka-agentura-id6481/>

HRUŠOVSKÁ, L. *Nejvyšší kontrolní úřad*. [online]. Brno, 2006 [cit. 2022-01-10]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/sqago/Nejvyssi_kontrolni_urad.doc?info
Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. doc. JUDR. Petr Havran CSc.

Kontaktní výbor | NKÚ. Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 04.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-vztahy/kontaktni-vybor-id6461/>

Kontrola | NKÚ. Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [cit. 06.03.2022]. [online]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/kontrola/>

Limská deklarace směrnic o principech auditu | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [cit. 10.03.2022]. [online]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/limska-deklarace-intosai-id9610/>

Mezinárodní spolupráce | NKÚ. *Mezinárodní spolupráce* | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/media/kontrolni-zavery-nku-na-schuzi-vlady-cr-3-11-2014-id7325/>

Mezinárodní rada auditorů NATO (IBAN – International Board of Auditors for NATO | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 04.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-vztahy/evropska-obranna-agentura-id6482/>

Nejvyšší kontrolní úřad [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad, [Cit. 10.11.2021]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/>
Organizační struktura | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [online]. [Cit. 20.2.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/organizacni-struktura/>

NKÚ. *XI. Kongres EUROSAI v Praze* | NKÚ. O nás. Mezinárodní spolupráce [online]. [Cit. 04.03.2022] <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/kongres-eurosai-2021/>

NKÚ stále nevidí na bilion korun ve státních firmách. Senátoři mají poslední příležitost to změnit | Rekonstrukce státu. *Úvodní stránka* | *Rekonstrukce státu* [online]. [cit. 11.03.2022] Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/nku-stale-nevidi-na-bilion-korun-ve-statnich-firmach-senatori-maji-posledni-prilezitost-to-zmenit>

Nejvyšší kontrolní úřad se rozšíření pravomocí nedočká. Senát zamítl i dobrovolný klouzavý mandát | iROZHLAS - spolehlivé zprávy. *iROZHLAS - spolehlivé a rychlé zprávy* [online]. Copyright © 1997 [cit. 16.03.2022]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/senatr-nejvyssi-kontrolni-urad-nku-pravomoci-dobrovolny-klouzavy-mandat-poslanci_2110261647_btk

Prezident NKÚ | NKÚ. *Úvodní strana* | NKÚ | NKÚ [online]. [cit. 23.02.2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/organizacni-struktura/prezident-nku/>

Supreme Audit Office. *Najwyższa Izba Kontroli* [online]. Dostupné z: <https://www.nik.gov.pl/en/>

Šéf NKÚ Dohnal končí, soud mu potvrdil podmínku - Aktuálně.cz. *Zprávy - Aktuálně.cz* [online]. Copyright © [cit. 23.02.2022]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/sef-nku-dohnal-konci-soud-mu-potvrdil-podminku/r~i:article:733822/>

VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. KONTROLA VČERA, DNES A ZÍTRA. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2018, vol. 64, iss. 1, s. 55-65 [vid. 2021-12-15]. ISSN 2336-6478. ISSN 0323-0619. DOI 10.14712/23366478.2017.38. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e5h&AN=1282184>

Viceprezidentka NKÚ | NKÚ. *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. [cit. 23.02.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/organizacni-struktura/viceprezident-nku/>

Visegrádská skupina „V4+2“ | NKÚ. *Úvodní strana | NKÚ | NKÚ* [online]. [Cit. 04.03.2022] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-vztahy/visegradska-skupina-v42-id6464/>

I rozhlas, Zprávy. [online]. [Cit. 16.2.2022] Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/senatr-nejvyssi-kontrolni-urad-nku-pravomoci-dobrovolny-klouzavy-mandat-poslanci_2110261647_btk

INTOSAI. *INTOSAI – Members.* [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.intosai.org/about-us/members>

INTOSAI. *INTOSAI – Overview* [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.intosai.org/about-us/overview>

INTOSAI. *INTOSAI – Organs. Governing Board* [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.intosai.org/about-us/organs/governing-board>

INTOSAI. *INTOSAI – Organs. Regional Organizations* [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.intosai.org/about-us/regional-organizations>

INTOSAI. *Documents – Open access* [online]. [Cit. 03.03.2022] Dostupné z: <https://www.intosai.org/documents/open-access>

Úvodní strana | NKÚ | NKÚ [online]. Copyright © [cit. 05.03.2022]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/strategie-nku-2018-2022.pdf>

Úvod - Rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ - *Rekonstrukce státu - 9 protikorupčních zákonů, které nám 20 let chyběly.* [online]. Rekonstrukce státu 2013 [cit. 11.03.2022]. Dostupné z: <https://pimcore.rekonstrukcestatu.cz/cs/rozsireni-kontrolnich-pravomoci-nku>

Výroční zpráva NKÚ z roku 2020. Dostupné z: <http://www.nku.cz>.