

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Nejvyšší kontrolní úřad – postavení, působnost a kontrola

Předkládá: Bc. David Veselý

Vedoucí práce: prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Praha 2023

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: Bc. David VESELÝ
Osobní číslo: R21N0046P
Studijní program: N0421A220001 veřejná
správa
Téma práce: Nejvyšší kontrolní úřad
Zadávací katedra: Katedra správního práva

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Cíl práce a metodika
3. Teoretická východiska
4. Analytická část
5. Zhodnocení a doporučení
6. Závěr

Rozsah diplomové práce: 50

Rozsah grafických prací:

Forma zpracování diplomové práce: elektronická

Seznam doporučené literatury:

- Vladimír Sládeček, Vladimír Mikule, Radovan Suchánek, Jindřiška Syllová, Ústava České republiky: komentář, ISBN: 978-80-7400-590-9
- Havlan, Petr: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, ISBN: 978-80-7179-617-6
- Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu : komentář - Tereza Koucká Höfferová, ISBN: 978-80-7552-740-0

- Kopecký, Martin: Správní právo: obecná část, ISBN: 978-80-7400-820-7
- Přehled judikatury ve věcech hospodaření s majetkem České republiky / sestavil Michal Spáčil, ISBN: 978-80-7478-877-2
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
- Zákon č. 106/1999 Sb. Zákon o svobodném přístupu k informacím

Vedoucí diplomové práce: Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc. Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: 12. září 2022

Termín odevzdání diplomové práce: 31. března 2023


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



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.

V Plzni dne 29. září 2022

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Nejvyšší kontrolní úřad – postavení, působnost a kontrola“ zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

Praha, březen 2023

Bc. David Veselý

Poděkování

Děkuji panu prof. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za vedení mé diplomové práce. Dále bych rád poděkoval Bc. Kateřině Beránkové za předané cenné informace ohledně náležitostí a nároků na kvalifikační práci a všem zaměstnancům SVK Plzeňského kraje za jejich služby.

Obsah

1	ÚVOD	9
2	NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD	11
2.1	HISTORIE A VÝVOJ	12
2.2	ORGANIZACE A STRUKTURA	15
2.2.1	<i>Prezident Úřadu.....</i>	<i>16</i>
2.2.2	<i>Viceprezident Úřadu</i>	<i>17</i>
2.2.3	<i>Členové Úřadu.....</i>	<i>17</i>
2.2.4	<i>Kolegium Úřadu.....</i>	<i>18</i>
2.2.5	<i>Senát Úřadu.....</i>	<i>19</i>
2.2.6	<i>Kárná komora Úřadu.....</i>	<i>19</i>
2.2.7	<i>Sekce správní a Sekce kontrolní.....</i>	<i>20</i>
2.3	PŮSOBNOST NKÚ	21
2.4	NEZÁVISLOST A AUTONOMIE NKÚ	24
2.5	NKÚ VE VZTAHU K JINÝM ORGÁNŮM VEŘEJNÉ MOCI	28
2.5.1	<i>NKÚ a Parlament ČR.....</i>	<i>28</i>
2.5.2	<i>NKÚ a vláda ČR.....</i>	<i>29</i>
2.5.3	<i>NKÚ a prezident ČR.....</i>	<i>30</i>
2.5.4	<i>NKÚ a moc soudní.....</i>	<i>31</i>
2.5.5	<i>NKÚ a Česká národní banka.....</i>	<i>31</i>
2.6	HOSPODAŘENÍ NKÚ	32
2.7	MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE	35
2.7.1	<i>INTOSAI.....</i>	<i>36</i>
2.7.2	<i>EUROSAL.....</i>	<i>37</i>
2.7.3	<i>Evropský účetní dvůr.....</i>	<i>37</i>
2.7.4	<i>Visegrádská skupina.....</i>	<i>38</i>
2.7.5	<i>Evropská obranná agentura</i>	<i>38</i>
2.7.6	<i>Mezinárodní rada auditorů NATO.....</i>	<i>39</i>
2.7.7	<i>Shrnutí mezinárodní spolupráce</i>	<i>39</i>
3	KONTROLA VYKONÁVANÁ NKÚ.....	42
3.1	KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	42
3.2	TYPY KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY	43
3.2.1	<i>Správní kontrola.....</i>	<i>43</i>
3.2.2	<i>Kontrola veřejné správy</i>	<i>47</i>
3.3	KONTROLNÍ STANDARDY NKÚ	54
3.3.1	<i>Kontrolor.....</i>	<i>56</i>
3.4	PLÁNOVÁNÍ KONTROLY NKÚ	56
3.4.1	<i>Podnět ke kontrolní akci.....</i>	<i>56</i>

3.4.2	<i>Plán kontrolní činnosti</i>	57
3.5	KONTROLNÍ AKCE NKÚ	58
3.5.1	<i>Fáze přípravy kontroly</i>	58
3.5.2	<i>Fáze výkonu kontroly</i>	59
3.5.3	<i>Fáze zpracování kontrolního závěru</i>	62
3.5.4	<i>Výroční zpráva</i>	64
4	PRAVOMOC, PŮSOBNOST A KONTROLA NKÚ DE LEGE FERENDA	65
4.1	NÁVRH POSLANCŮ NA VYDÁNÍ ÚSTAVNÍHO ZÁKONA, KTERÝM SE MĚNÍ ZÁKON Č. 1/1993 SB. ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY	66
4.2	VLÁDNÍ NÁVRH ZÁKONA, KTERÝM SE MĚNÍ ZÁKON Č. 166/1993 SB. O NEJVYŠŠÍM KONTROLNÍM ÚŘADU	68
4.2.1	<i>Navrhované změny zákona č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu</i>	72
4.3	POTŘEBUJE NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD RÁKOSKU?	75
4.4	SHRNUTÍ	77
5	ZÁVĚR	78
6	RESUMÉ	80
7	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	82

1 Úvod

Tématem mé kvalifikační práce je „Nejvyšší kontrolní úřad – postavení, působnost a kontrola“, které jsem si vybral pro jeho aktuálnost. V současné době je kontrola veřejné správy velmi rozebíraným tématem, a to jak ze strany státu, tak i ze strany veřejnosti. Obě strany poukazují na stejný problém, a to nedostatečnou transparentnost současné veřejné správy, zastaralou právní úpravu týkající se její kontroly, která má za následek, že prováděná kontrola veřejné správy je neúčelná a neefektivní. O tom se ostatně můžeme sami přesvědčit ve výročních zprávách Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ), Bezpečnostní informační služby nebo analýzách prováděných Ministerstvem financí. V těchto dokumentech můžeme sledovat neměnicí se trend, kdy jednotlivé instituce ve svých zprávách opakovaně upozorňují na mezery v platném právu a absenci snahy zákonodárce tyto mezery zaplnit efektivní novelizací stávající právní úpravy. Proto jsem se rozhodl zpracovat tuto práci na téma NKÚ, kde popisuji jeho pravomoc a působnost spolu s procesem kontroly jím vykonávané.

Práce je rozdělena do tří hlavních částí. V první části nazvané „Nejvyšší kontrolní úřad“ se zabývám převážně organizací této nejvyšší auditní instituce. Popisuji zde pomocí stručného historického exkurzu kořeny současné instituce NKÚ pro lepší pochopení jeho role jako nezávislé kontrolní instituce. Následuje popis nejdůležitějších orgánů NKÚ, na které navazuje i charakteristika pravomocí a působnosti Úřadu. Důležitým atributem NKÚ je jeho nezávislost na ostatních orgánech veřejné moci. Tu popisuji a následně dále rozvíjím vylíčením vztahu NKÚ s jinými orgány veřejné moci. Hospodaření Úřadu jsem kromě popisu též obohatil o konkrétní výsledky hospodaření za využití zákona o státním rozpočtu na rok 2021 a výroční zprávy NKÚ. Kapitulu uzavírám tématem mezinárodní spolupráce NKÚ jejíž součástí je i charakteristika nejvýznamnějších mezinárodních organizací v oblasti finanční kontroly.

Ve druhé části s názvem „Kontrola vykonávaná NKÚ“ jsem se jal řešit hlavní činnost Úřadu. Kapitola začíná obecným objasněním kontroly ve veřejné správě a jejích typů. Navazuji na to vypsáním standardů kontroly, kterými se NKÚ při výkonu své činnosti řídí a následně detailně popisují celý proces výkonu kontroly NKÚ.

Ve třetí, poslední, části této práce pod názvem „Pravomoc, působnost a kontrola NKÚ de lege ferenda“ se věnuji analýze nejaktuálnějších pokusů zákonodárce o novelizaci zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu a s ním související novely čl. 97 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.

Hlavním cílem této práce je snaha o komplexní charakteristiku nejvyšší auditní instituce na našem území, které se snažím dosáhnout převážně za užití rozboru platné legislativy, aplikací zajímavých a tematicky vhodných judikátů soudů a čerpáním informací z relevantní literatury a oficiálních stránek institucí. V poslední části práce pak poskytuji vlastní analýzu nejaktuálnějších pokusů o novelizaci současné právní úpravy NKÚ, od které očekávám, že po přečtení pomůže čtenáři hlouběji porozumět plánované novelizaci legislativy NKÚ jakož i objasní cílené změny zamýšlené zákonodárcem. Zároveň se zde snažím o detailní charakteristiku úlohy NKÚ v rámci veřejné moci, jelikož ta bývá často ne zcela správně pochopena.

Tato práce vychází z právního stavu účinného ke dni 1. 1. 2023.

2 Nejvyšší kontrolní úřad

Vznik Nejvyššího kontrolního úřadu ČR souvisí s politickými změnami, které probíhaly v Československu po roce 1989. Po pádu komunistického režimu se nová demokratická vláda snažila vybudovat efektivní a transparentní systém řízení státních financí. V té době byly zjištěny závažné nedostatky v hospodaření státních institucí, které vedly k vysokým ztrátám a korupci ve veřejné správě.

V roce 1991 byl proto přijat ústavní zákon¹, kterým se zřizuje Nejvyšší kontrolní úřad ČR (dále jen NKÚ). Tento úřad byl založen s cílem zvýšit efektivitu kontrolního procesu a zlepšit finanční řízení státu. V prováděcím zákoně č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky se v ustanovení § 3 píše, že NKÚ je pověřen kontrolou tvorby a užití prostředků státního rozpočtu České republiky, státního závěrečného účtu a také kontrolou hospodaření a nakládání s finančními i hmotnými prostředky České republiky a s jejich zdroji včetně dluhů. Kontrole podléhalo i hospodaření s úvěry, pohledávkami a majetkovými právy České republiky. Zakotvená zde byla i kontrola legality: *„dodržování povinností a práv vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo povinností uložených na jejich základě, pokud upravují finančně ekonomické vztahy.“*²

Jedním z klíčových prvků při vzniku NKÚ byla jeho nezávislost na vládě a státních orgánech. Tento princip byl zaveden právě zákonem³ č. 481/1991 Sb., kterým se NKÚ zřizuje jako kontrolní orgán nezávislý na vládě, ústředních orgánech státní správy a jejich orgánech. Díky tomuto principu může NKÚ provádět kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky objektivně a bez politického tlaku.

V následujících podkapitolách nalezneme historický kontext vývoje NKÚ, jeho současnou organizaci a strukturu a také jeho pravomoci a role v rámci veřejné správy.

¹ Ústavní zákon č. 481/1991 Sb., kterým se zřizuje Nejvyšší kontrolní úřad České republiky.

² Ustanovení § 3 písm. d) zákona č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu České republiky.

³ Dnes již zrušený a nahrazený zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

2.1 Historie a vývoj

V České republice máme dlouholetou tradici existence vrcholného kontrolního orgánu. Vznik kontrolního orgánu sahá až do doby rakouské monarchie, kdy byla v roce 1761 zřízena Dvorská účetní komora (Hofrechnungskammer). Tato instituce působila několik desítek let a byla základem pro tradici kontrolních institucí v Rakouském císařství. V průběhu následujících let docházelo k častému přejmenovávání a střídání kontrolních institucí. V roce 1789 byla přijata Francouzská deklarace práv člověka a občana, která uznávala nutnost výběru veřejných daní a kontroly jejich následného užití. Tato deklarace byla vytvořena kvůli obavám z korupce, rozkrádání daní a zbytečné byrokracie v rámci veřejné správy té doby. Tento dokument byl jedním z hlavních důvodů vzniku institucí pro kontrolu veřejných financí v Evropě. Dvorská účetní komora byla v roce 1792 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). V roce 1840 byl založen Nejvyšší účetní kontrolní úřad (Oberste Rechnungs-Kontroll-Behörde), který v roce 1866 nahradil Nejvyšší účetní dvůr (Oberster Rechnungshof nebo Staatsrechnungshof, dále jen NÚD).⁴ NÚD byl nejvíce podobný české kontrolní instituci a měl vymezenou působnost pouze na české země. Byl podřízen přímo císaři, byl to samostatný úřad nezávislý na ostatních ministerstvech a zabýval se jak správní, tak parlamentní kontrolou. V jeho čele stál předseda, který byl zván ke všem schůzím ministerské rady, kdykoliv se probírala témata týkající se účetního dvora. Do působnosti kontroly vykonávané NÚD spadaly všechny účty státních úřadů o příjmech, vydáních a státním majetku. Dvůr mohl provádět „audit“ účtům ústavů, společností, fondů a nadací podporovaných z prostředků státu anebo byly spravovány státními úřady či úředníky. Kontrola nebyla pouze ciferní, ale NÚD též zkoumal, zda opatření odpovídají rozpočtu a platným předpisům.⁵

V roce 1919 byl založen Nejvyšší účetní kontrolní úřad (dále jen NÚKÚ) v Praze, který ve své činnosti navázal na obdobnou rakouskou instituci, jeho funkce

⁴ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Historie kontroly v našich zemích* [online]. 2006 [cit. 2023-02-25]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/nezarazene/historie-kontroly-v-nasich-zemich-id6995/>

⁵ Hledíková, Zdeňka. *Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost*. 2. vydání. Praha: Lidové noviny, 2007. Str. 316.

však byly v některém směru rozšířeny (např. kontrola státního dluhu). Tento úřad byl nezávislý na ministerstvech a byl jim rovnocenný v rámci veřejné moci. NÚKÚ byl veden předsedou, kterého jmenoval prezident republiky a který odpovídal za činnost úřadu Národnímu shromáždění a podléhal zákonu a odpovědnosti členů vlády. Měl právo účastnit se všech schůzí vlády, ve kterých se projednávaly záležitosti spadající do jeho oboru působnosti. Předseda na těchto schůzích měl poradní hlas. Pravomoc NÚKÚ se dělila na funkci dozorčí a funkci účetně administrativní nebo čistě administrativní. Dozorčí funkci vykonával úřad z vlastního oprávnění. Mezi funkce se správním charakterem patřilo sestavování státního závěrečného účtu, kontrasignace státních dluhopisů a jejich spoluuzávěrka nebo spoluúčinnost při vydávání nařízení o účetnictví a kontrole. Rozsah kontrolní funkce zahrnoval veškeré hospodaření státu i jeho podniků a zasahoval též do objektů, na jejichž hospodaření měl stát veřejný nebo finanční zájem.⁶ Kontrola v českých zemích probíhala ve třech oblastech: oblast pokladní správy, oblast správní a oblast státní. Kontrola pokladní správy se týkala ověření, zda postupy výkonných orgánů odpovídají platným předpisům. Kontrola správní sledovala příjmy a výdaje rozpočtu, aby byly v souladu s právními předpisy. Státní kontrola se zaměřila na hospodaření dle hospodářského plánu a zda státní správa plní své povinnosti. Nejvyšší účetní kontrolní úřad musel předložit účty svého celoročního hospodaření do šesti měsíců a tyto účty byly kontrolovány Národním shromážděním. V období druhé světové války byl založen Slovenský stát a s ním i Nejvyšší kontrolní úřad na Slovensku, po válce se však tento úřad stal součástí NÚKÚ v Praze.⁷

V polovině 20. století došlo k převzetí sovětského modelu řízení národního hospodářství v Československu. Ústava z roku 1948 stanovila, že vláda musí předkládat návrhy rozpočtového zákona a závěrečné účty Národnímu shromáždění a kontrolu hospodaření určuje zákon pro celé území. Avšak v roce 1951 bylo nařízením vlády zřízeno ministerstvo státní kontroly a nezávislost kontrolní instituce byla zrušena. Ministerstvo státní kontroly mělo za úkol nejprísnější kontrolu hospodaření se státními, družstevními a jinými prostředky. Následně byly

⁶ Hledíková, Zdeňka. *Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost*. 2. vydání. Praha: Lidové noviny, 2007. Str. 388-389.

⁷ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Historie kontroly v našich zemích* [online]. 2006 [cit. 2023-02-25]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/nezarazene/historie-kontroly-v-nasich-zemich-id6995/>

zrušeny i NÚKÚ a slovenský Nejvyšší kontrolní úřad. Cílem bylo zvýšení úrovně a účinnosti centrálního řízení národního hospodářství, posílení společenských úloh a zvýšení úrovně kontroly. Kontrola byla úzce propojena s národohospodářskou evidencí.⁸ Začátkem 60. let vznikla Ústřední komise státní kontroly, která nahradila Ministerstvo státní kontroly. Kontrola komise se týkala převážně kontroly plnění státního plánu ve výrobních organizacích a kontrola centrálních orgánů se spíše upozadila. To, jak stát hospodařil podle jednotlivých kapitol rozpočtu se prakticky nekontrolovalo. Komise navíc kromě kontroly shromažďovala i všechny hlavní statistické údaje státu.⁹

V období reformy na konci 60. let v roce 1967 byla oddělena statistika od kontroly a byly vytvořeny dva oddělené ústřední úřady. V lednu 1969 se podařilo obnovit Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) jako nezávislou kontrolní instituci prostřednictvím zákona České národní rady. V té době byl uvolněn totalitní režim a kontrolní instituce se vrátily k principům první republiky, což zahrnovalo nezávislost úřadů. Tyto úřady znovu kontrolovaly hospodaření státu a dodržování státního rozpočtu, s nejvyšší kontrolní institucí podřízenou parlamentu. Nicméně již v roce 1970 byl NKÚ zrušen a jeho pravomoci přebíral Výbor lidové kontroly Československé socialistické republiky, který byl zřízen jako ústřední orgán státní správy. V sedmdesátých letech 20. století byla zřízena soustava orgánů lidové kontroly, která sloužila jako nástroj řízení státu a společnosti komunistickou stranou. Výboru lidové kontroly připadly i další úkoly, jako kontrola provádění zákonů a opatření České národní rady a řešení stížností a podnětů občanů. Na úrovni republik byly zřízeny Výbory lidové kontroly ČSR a SSR a v říjnu 1971 byl přijat nový federální zákon o lidové kontrole a zákon ČNR o výborech a komisích lidové kontroly. Soustava orgánů lidové kontroly na federální a republikové úrovni se stala důležitým nástrojem přímého řízení a kontroly společnosti ze strany komunistické vlády a Komunistické strany Československa. Tento systém kontroly byl používán až do roku 1989.¹⁰

⁸ Hledíková, Zdeňka. *Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost*. 2. vydání. Praha: Lidové noviny, 2007. Str. 467-468.

⁹ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Historie kontroly v našich zemích* [online]. 2006 [cit. 2023-02-25]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/nezarazene/historie-kontroly-v-nasich-zemich-id6995/>

¹⁰ Pavlíček, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Str. 1021-1025.

Po pádu komunistického režimu byla snaha obnovit nezávislost kontrolního orgánu, ale naproti této snaze bylo v roce 1990 vytvořeno Federální ministerstvo kontroly, v jehož čele byl stále ministr. Kvůli potřebě rychlé kontroly byl princip nezávislosti potlačen a nově ustanovené kontrolní orgány byly stále závislé na výkonné moci. Bylo to zdůvodňováno jako naléhavá a přechodná potřeba vlády mít v ruce nástroj operativní kontroly s všeobecnou kontrolní působností. V oblasti kontroly došlo ke značné změně až v roce 1991, kdy byl založen Nejvyšší kontrolní úřad České republiky (NKÚ ČR) prostřednictvím ústavního zákona č. 481/1991 Sb. (ústavní zákon zřizující NKÚ ČR). Tento zákon stanovil, že NKÚ ČR má kontrolovat využití státních financí, státní závěrečný účet, hospodaření s finančními a hmotnými prostředky, dodržování právních předpisů a výkon státní správy. Ministerstvo státní kontroly a NKÚ ČR tedy pracovaly souběžně a kvůli tomu docházelo k četným sporům. Kontrola byla chaotická a musela být změněna.¹¹

Zákon o NKÚ byl přijat v roce 1992 (zákon č. 61/1992 Sb.) a upravoval nejen práva a povinnosti NKÚ, ale také práva a povinnosti kontrolovaných subjektů. V roce 1993 byla přijata Ústava České republiky, která garantovala nezávislost NKÚ a stanovila jeho pravomoci v kontrole hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Nový zákon¹² o NKÚ byl přijat v roce 1993 a platí dodnes, zrušil zákony o vytvoření NKÚ ČR z let 1991 a 1992.

2.2 Organizace a struktura

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ) je samostatný a nezávislý orgán, který kontroluje hospodaření s veřejnými prostředky a plnění státního rozpočtu v souladu s čl. 97 Ústavy ČR. Podrobnosti o jeho organizaci, pravomocech a působnosti jsou blíže upraveny prováděcím zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Tento typ orgánů existuje v mnoha zemích světa a slouží k nezávislé kontrole hospodaření podle státního rozpočtu. NKÚ má v České republice více než stoletou tradici, ale během totalitního režimu byla jeho činnost přerušena. Úřad je nezávislý na vládě i Parlamentu ČR a může být ovlivněn pouze zákonem nebo na základě zákona. Podléhá však kontrole hospodaření Poslaneckou

¹¹ Vondráčková, Pavlína. *Kontrola včera, dnes a zítra*. [online]. 2018 [cit. 2023-02-26]. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/5443/Iurid_64_1_0055.pdf

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

sněmovnou, která musí se schváleným návrhem rozpočtové kapitoly Úřadu souhlasit.¹³ Má specifické postavení v rámci orgánů státu, jelikož se jedná o „*nezávislý kolektivní orgán stojící mimo základní trojí dělbu moci.*“¹⁴

Nejvyšší kontrolní úřad je kolegiální instituce, která se skládá z různých orgánů, sekcí, odborů a oddělení. V čele NKÚ je prezident, který má viceprezidenta jako svého zástupce. Existují celkem tři kolektivní orgány: Kolegium NKÚ, senáty NKÚ a Kárná komora NKÚ. Tyto orgány se řídí zákonem o NKÚ a vlastními jednacími řády, které schvaluje Kolegium Úřadu. NKÚ se dělí na dvě sekce - kontrolní a správní - které vedou vrchní ředitelé. Tyto sekce obsahují specializované odbory, které se dále dělí na jednotlivá oddělení. V NKÚ jsou také vedoucí pracovníci, jako je tajemník Kolegia, ředitel kanceláře prezidenta NKÚ, vrchní ředitelé sekcí, ředitelé odborů, vedoucí oddělení a vedoucí sekretariátů.¹⁵ Nejvýznamnější orgány instituce popíší v následujících podkapitolách na základě platné právní úpravy¹⁶.

2.2.1 Prezident Úřadu

Prezident Nejvyššího kontrolního úřadu je odpovědný za vedení a reprezentaci úřadu. Předsedá Kolegiu a Kárné komoře NKÚ a předkládá Senátu PČR návrhy kandidátů na členy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Prezident také předkládá Kolegiu návrhy plánu kontrolní činnosti a jeho změn, rozpočtu a jeho změn, rozpočtových opatření a závěrečného účtu kapitoly NKÚ. Dále všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu, návrh výroční zprávy, podněty Poslanecké sněmovny a Senátu PČR, jejich orgánů a vlády. Může se také účastnit schůzí Poslanecké sněmovny, Senátu a vlády a vystoupit tam, pokud se projednávají témata, která se týkají činnosti NKÚ. Pokud nevykonává prezident ani viceprezident Úřadu svoji funkci, vykonává funkci prezidenta Úřadu vždy nejstarší

¹³ Ustanovení § 32 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

¹⁴ Nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 15/10.

¹⁵ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Organizační struktura*. [online]. 2023 [cit. 2023-02-26]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/organizacni-struktura/>

¹⁶ Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

člen Úřadu.¹⁷ V současné době funkci zastává Ing. Miloslav Kala, který je ve funkci prezidenta NKÚ od roku 2013.¹⁸

2.2.2 Viceprezident Úřadu

Viceprezident zastupuje prezidenta v plném rozsahu za jeho nepřítomnosti a na základě jeho pověření v konkrétních případech. Poslední ve funkci byla Mgr. Zdeňka Horníková, které v dubnu 2022 skončil mandát – od té doby je funkce viceprezidenta neobsazená.¹⁹

Prezident a viceprezident jsou jmenováni do funkce prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Jejich funkční období trvá 9 let. Prezident i viceprezident nesmí zastávat jinou placenou funkci ani vykonávat výdělečnou činnost s výjimkou činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké, pokud tato činnost nenarušuje důstojnost nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost NKÚ.²⁰

2.2.3 Členové Úřadu

Člen Nejvyššího kontrolního úřadu má za úkol provádět kontroly a řídit kontrolní činnost, přičemž vypracovává kontrolní závěry ke kontrolám, ke kterým byl přiřazen. Účastní se také činnosti senátů Úřadu a Kolegia Úřadu.²¹ Zákon č. 166/1993 Sb. v ustanovení § 12 upravuje volbu a podmínky výkonu funkce členů Úřadu a některá další ustanovení týkající se této funkce²²:

- Poslanecká sněmovna volí 15 členů Úřadu na návrh prezidenta Úřadu.
- Uvolní-li se místo člena Úřadu, prezident Úřadu předloží návrh na nového člena Úřadu Poslanecké sněmovně do 40 dnů ode dne uvolnění místa. Pokud Poslanecká sněmovna nového člena úřadu

¹⁷ Ustanovení § 8 odst. 1 až 8 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

¹⁸ Stav k únoru 2023.

¹⁹ Totéž.

²⁰ Ustanovení § 10 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

²¹ Ustanovení § 11 odst. 1 a 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

²² Ustanovení § 12 odst. 1 až 9 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

nezvolí, prezident úřadu předloží nový návrh do 40 dnů ode dne, kdy nový člen úřadu nebyl zvolen.

- Členem Úřadu může být zvolen občan České republiky, který je plně svéprávný, bezúhonný a splňuje další podmínky stanovené zvláštním zákonem. Musí mít ukončené vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu a dosáhnout věku 30 let.
- Člen Úřadu skládá slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, ve kterém slibuje věrnost České republice, že bude zachovávat Ústavu a zákony, že bude svoji funkci vykonávat nezávisle a nestranně a že nezneužije svého postavení.
- Funkce člena Úřadu je neslučitelná s funkcí poslance nebo senátora, soudce, státního zástupce, jakoukoliv funkcí ve veřejné správě, funkce člena orgánů územní samosprávy a funkcí v politických stranách a hnutích.
- Člen Úřadu nesmí zastávat jinou placenou funkci ani vykonávat výdělečnou činnost s výjimkou určitých oblastí, jako je činnost vědecká, pedagogická, literární, publicistická a umělecká.
- Výkon funkce člena Úřadu končí doručením rezignace Poslanecké sněmovně, dosažením věku 65 let, odvoláním Poslaneckou sněmovnou na základě pravomocného rozhodnutí Kárné komory Úřadu, ve kterém bylo navrženo odvolání z funkce, právní mocí rozsudku, jímž je omezena jeho svéprávnost nebo jímž byl odsouzen pro úmyslný trestný čin.

2.2.4 Kolegium Úřadu

Kolegium Úřadu (dále jen KÚ) se skládá z prezidenta, viceprezidenta a členů Úřadu. Jeho rozhodnutí jsou přijata většinovým hlasováním a při rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího. KÚ je usnášeníschopné při účasti nadpoloviční většiny svých členů. Jednání KÚ se řídí jednacím řádem (které si samo odsouhlasí), který upravuje převážně formu rozhodování, způsob hlasování a způsob zveřejnění opačného názoru. KÚ může jednat pouze tehdy, pokud je přítomna nadpoloviční většina jeho členů. KÚ má pravomoc schválit plán kontrolní činnosti, návrh

rozpočtu předkládaného Poslanecké sněmovně, kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu, výroční zprávu, organizační řád a kárný řád. KÚ rozhoduje o námitkách proti kontrolním protokolům a námitkách podjatosti proti členu Úřadu. KÚ také projednává návrh pracovního řádu Úřadu a doporučuje jeho schválení prezidentovi Úřadu.²³

2.2.5 Senát Úřadu

Senáty Úřadu jsou kolektivní orgány Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ), složené z tří nebo více členů NKÚ. Rozhodnutí senátu je přijato, pokud s ním souhlasí nadpoloviční počet jeho členů. Senáty Úřadu se řídí jednacím řádem Úřadu, který upravuje formu rozhodování, hlasování a zveřejňování opačného názoru. Senáty Úřadu jsou zřizovány při schvalování plánu kontrolní činnosti Kolegiem Úřadu a předsedá jim člen NKÚ určený Kolegiem. Senát Úřadu schvaluje kontrolní závěry, které byly jeho působností zřízeny, a rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí o námitkách ke kontrolním protokolům.²⁴

2.2.6 Kárná komora Úřadu

Kárná komora NKÚ je kolektivní orgán Nejvyššího kontrolního úřadu, který má za úkol projednávat a rozhodovat o kárných řízeních vůči členům NKÚ, kteří poruší povinnosti své funkce. Komora se skládá z předsedy a dvou členů – soudci Nejvyššího soudu. Předsedou komory je prezident NKÚ, pokud kárné řízení směřuje proti prezidentovi Úřadu, pak tuto funkci zastává viceprezident Úřadu. Kárná komora projednává především porušení zákonných povinností a etických norem členů NKÚ. O zahájení kárného řízení vyrozumí předseda Kárné komory Úřadu toho, proti němuž se kárné řízení vede a poučí ho o jeho právech. V případě podezření, že skutečnosti mají znaky trestného činu se kárné řízení zastaví a věc se předloží příslušnému orgánu činnému v trestním řízení. Mezi sankce, které může Kárná komora uložit při kárném provinění, patří napomenutí, snížení platu či návrh

²³ Ustanovení § 13 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

²⁴ Ustanovení § 14 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

na odvolání z funkce. Odpovědnost za kárné provinění zaniká, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok.²⁵

Kárná komora NKÚ má tedy za úkol dbát na dodržování zákonných povinností a etických norem členů NKÚ a zajistit, aby byla činnost orgánů Úřadu v souladu s jeho úkolem a ústavními zásadami.

2.2.7 Sekce správní a Sekce kontrolní²⁶

Sekce kontrolní a Sekce správní jsou dvě z hlavních sekcí fungujících v rámci Nejvyššího kontrolního úřadu.

Sekce kontrolní se zabývá prováděním kontrol hospodaření státních institucí, místních samospráv a dalších subjektů, které využívají veřejné prostředky. Hlavním cílem této sekce je zlepšit účinnost a efektivitu využívání veřejných prostředků a minimalizovat rizika neoprávněného, neefektivního nebo neúčelného využívání těchto prostředků. Mezi typické činnosti Sekce kontrolní patří například plánování a realizace kontrol, vydávání kontrolních zpráv, stanovení nápravných opatření a následné monitorování plnění těchto opatření.

Sekce správní se na druhé straně zabývá interní správou Nejvyššího kontrolního úřadu a plněním jeho zákonem stanovených povinností. Mezi hlavní činnosti Sekce správní patří například vedení rozpočtu a účetnictví, zajištění vnitřní kontroly a finančního řízení, personální a organizační činnost, administrativní podpora výkonu funkce prezidenta a dalších vysokých úředníků.

Obě sekce spolupracují na různých projektech a iniciativách, které jsou zaměřeny na zlepšení fungování státní správy a využívání veřejných prostředků v České republice. Zde je výčet odborů, které patří pod každou z těchto sekcí:

Sekce kontrolní:

- Odbor systémové podpory kontrolní činnosti
- Odbor kontroly státního rozpočtu

²⁵ Část šestá zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

²⁶ Kapitola zpracována podle článků „*Sekce kontrolní*“ a „*Sekce správní*“. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/organizacni-struktura>

- Odbor kontroly sociálních věcí, životního prostředí, školství, kultury a zdravotnictví
- Odbor kontroly obrany a bezpečnosti
- Odbor kontroly zemědělství a regionálního rozvoje
- Odbor kontroly dopravy, energetiky a průmyslu
- Odbor auditu výkonnosti
- Odbor finančního auditu
- Územní odbory

Sekce správní:

- Odbor finanční
- Odbor hospodářské správy
- Odbor personální
- Odbor informatiky

Tyto odbory mají různé specializace, včetně finančního auditu, vnitřní kontroly, správy lidských zdrojů, veřejných zakázek a nákupů, právních a organizačních záležitostí a informačních technologií.

Organizace a struktura NKÚ jsou klíčové pro plnění jeho úkolů a zajištění efektivity a účinnosti kontroly. Struktura NKÚ je navržena tak, aby umožnila efektivní kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a zahrnuje víceúrovňovou strukturu a maticové²⁷ organizování pracovníků. Tento přístup umožňuje pracovníkům NKÚ specializaci na určitých oblastech hospodaření a zároveň maximální flexibilitu v jejich práci.

2.3 Působnost NKÚ

„Působnost je výchozím prvkem činnosti každého státního orgánu. Jedná se o právní vyjádření úlohy a postavení státního orgánu v určitých společenských

²⁷ V maticové organizační struktuře jsou odborné týmy tvořeny pracovníky několika útvarů (všichni se podílejí na řešení jednotlivých úkolů). V týmu není žádná hierarchie a po skončení projektu se pracovníci vrací na svá stálá místa (pozn. autora).

*vztazích, kdy v podstatě jde o jemu právem svěřené úlohy a činnosti. Působnost je konkretizována zejména jejím obsahem a rozsahem. Je to zejména obsah působnosti státního orgánu, který vymezuje jeho úkoly a činnost, kdy se formulačně jedná o výčet těchto úkolů a činností, přičemž státní orgán některé otázky řeší, o jiných rozhoduje a jiné schvaluje. Jde tedy o souhrn práv a povinností stanovených především v zákonech a jiných právních předpisech, které vymezují konkrétní činnost státního orgánu. Další podstatnou náležitostí působnosti je její rozsah, kterým se stanoví rámec výkonu pravomoci státního orgánu. Rozsah je vymezen zejména faktorem věcným, který určuje okruh společenských vztahů, v nichž státní orgán působí.*²⁸

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu stanoví postavení a působnost Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ) v České republice v části druhé. Podle ustanovení § 2 zákona je NKÚ nezávislým kontrolním orgánem České republiky se sídlem v Praze a může užívat znaku České republiky. V ustanovení § 3 se píše, že Úřad vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky, vydávání a umořování státních cenných papírů, zadávání státních zakázek a plnění státního rozpočtu. NKÚ také kontroluje hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky. NKÚ vykonává kontrolu u organizačních složek státu, u právnických a fyzických osob a kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky. Dle ustanovení § 4 prověřuje NKÚ, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní. Zjišťované skutečnosti podléhají kontrole bez ohledu na druh a stupeň utajení. Výsledkem kontrolní činnosti jsou kontrolní závěry, kterými jsou písemné zprávy obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle tohoto zákona. Podle ustanovení § 4a jsou NKÚ poskytovány referenční údaje ze základního registru obyvatel a agendového informačního systému evidence obyvatel o státních občanech České republiky pro výkon jeho působnosti. Jedná se o poskytování informací o občanech ČR, včetně jejich jména, příjmení, adresy místa pobytu, data a místa narození, státního občanství a v případě

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1996, sp. zn. I. ÚS 38/95.

omezení svéprávnosti i jméno a příjmení opatrovníka. Úřad má také přístup k datům z informačních systémů veřejné správy a informačního systému státní pokladny pro plnění svých úkolů. Text zákona rovněž stanoví, že z poskytovaných informací lze využít pouze ty, které jsou nezbytné pro splnění konkrétního úkolu. Dále se v ustanovení § 5 uvádí povinnost Úřadu zpracovávat a předkládat stanoviska k zprávě o vývoji ekonomiky a plnění státního rozpočtu, jakož i k návrhu státního závěrečného účtu. Tato stanoviska jsou předkládána Poslanecké sněmovně v zákonem stanovených lhůtách. Ustanovení § 6 zákona stanoví, že na vyžádání Poslanecké sněmovny nebo Senátu a jejich orgánů musí úřad zpracovat stanovisko k návrhům právních předpisů týkajících se rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu státní správy.

Působnost rozdělujeme na věcnou, územní a osobní, kdy „*věcná působnost vyjadřuje okruh úkolů (věcí, záležitostí), kterými se vykonavatel zabývá*“²⁹ a „*v případě osobní působnosti vykonavatele se neuplatňují jim spravované záležitosti obecně vůči všem, ale jen vůči některým osobám.*“³⁰ Věcná působnost NKÚ je taxativně uvedena v § 3 odst. 1 písm. a) až f) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Ve stejném paragrafu nalezneme též osobní působnost úřadu v odstavci 2 písm. a) a b).

Považuji za vhodné též definovat pojmy státní majetek a státní rozpočet, se kterými tato část zákona operuje:

- Státní majetek. Jedná se o tzv. neurčitý právní pojem, kdy pojmu schází jeho přesná právní definice. V zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích se lze v ustanovení § 8 odst. 1 dočíst, že majetek státu využívá stát zejména k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí a k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání. Obecný výčet toho, co patří pod pojem „státní majetek“ v současném právním řádu nenalezneme. Pojem "státní majetek" se vztahuje na majetek, který patří přímo státu jako právnické osobě. Tento majetek může být vlastněn a spravován různými institucemi státu, jako jsou ministerstva, úřady, nebo jiné státní organizace.

²⁹ Kopecký, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Str. 68.

³⁰ Tamtéž. Str. 70.

Státní majetek může zahrnovat různé druhy majetku, jako jsou nemovitosti, pozemky, budovy, infrastruktura, či různé movité věci, které jsou vlastněny státem. Pod státní majetek však zahrnujeme i závazky státu.³¹

- Státní rozpočet. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, definuje státní rozpočet jako finanční vztahy, které zabezpečují financování určitých funkcí státu v rozpočtovém roce. Státní rozpočet obsahuje očekávané příjmy a odhadované výdaje státního rozpočtu v rozpočtovém roce a financující položky. Příjmy a výdaje státního rozpočtu se člení na kapitoly státního rozpočtu, které vycházejí ze střednědobého výhledu. Státní rozpočet také obsahuje dotační vztahy k rozpočtům územních samosprávných celků a státních fondů.³²

V neposlední řadě NKÚ plní také roli kontrolního orgánu v mezinárodním měřítku. NKÚ spolupracuje s dalšími kontrolními úřady v rámci Evropské unie a přispívá k ochraně finančních zájmů EU.

V závěru lze shrnout, že NKÚ má široké pravomoci a role v oblasti kontroly hospodaření s veřejnými prostředky. Provádí kontrolu hospodaření státních institucí a dalších veřejných subjektů i příjemců evropských fondů. Poskytuje informace a zprávy o své činnosti a navrhuje opatření vedoucí ke zlepšení hospodaření s veřejnými prostředky. Dále plní poradní funkci a spolupracuje s dalšími kontrolními úřady v mezinárodním měřítku. Všechny tyto pravomoci a role NKÚ jsou důležité pro zajištění transparentnosti, efektivity a účelnosti hospodaření s veřejnými prostředky v České republice.

2.4 Nezávislost a autonomie NKÚ

„V souladu s tím čl. 97 odst. 1 Ústavy stanoví, že Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Nejvyššímu kontrolnímu úřadu je tímto ústavně garantována nezávislost jak na moci zákonodárné (Parlamentu), tak i na moci výkonné (vládě a

³¹ Havlan, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008. Str. 145-148.

³² Ustanovení § 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

*ostatních vykonavatelích exekutivy) tak, aby byly eliminovány politické vlivy na jeho činnost.*³³

Limská deklarace směrnic o principech auditu pojednává o nezávislosti Úřadu následovně. Aby nejvyšší auditní instituce mohly objektivně a účinně plnit své úkoly, musí být nezávislé na auditovaném subjektu a chráněny před vnějšími vlivy. I když státní instituce nemohou být zcela nezávislé, nejvyšší auditní instituce musí být vybaveny dostatečnou funkční a organizační nezávislostí k plnění svých úkolů. Tato nezávislost by měla být zakotvena v ústavě a podrobnosti by měly být upřesněny zákonem. Důležité je také zajistit, aby Nejvyšší soud poskytl adekvátní právní ochranu proti jakémukoliv zásahu do nezávislosti a auditního mandátu nejvyšší auditní instituce.³⁴ V Mexické deklaraci o nezávislosti nejvyšších auditních institucí nalezneme osm hlavních zásad, které jsou považovány za nezbytné předpoklady řádné kontroly veřejného sektoru. Nutnost existence účinné legislativy je obsažena v zásadě první: *„Existence přiměřeného a účinného ústavního/statutárního/právního rámce a de facto ustanovení k tomuto rámci“*.³⁵

Tyto požadavky na nejvyšší auditní instituci Česká republika splňuje. Ústavní zakotvení úřadu nalezneme v hlavě páté čl. 97 odst. 1 až 3 Ústavy ČR, kdy podrobnější právní úpravu úřadu obsahuje prováděcí zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Konkrétní ustanovení týkající se nezávislosti Úřadu jsou pak:

- Hlava V čl. 97 odst. 1 Ústavy ČR – *„Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.“*
- Část druhá ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu – *„Úřad je nezávislý kontrolní orgán České republiky.“*

Požadavky na nezávislost se však netýkají pouze instituce jako takové, ale týkají se i jejich orgánů a zaměstnanců. V Limské deklaraci úpravu nalezneme v článku 6, kdy:

³³ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 14/15, 2. 2. 2016.

³⁴ Limská deklarace směrnic o principech auditu, 1977 – autorovo shrnutí článku 5.

³⁵ Mexická deklarace o nezávislosti nejvyšších auditních institucí, 2007 – zásada 1

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

Zásada druhá Mexické deklarace pojednává o nezávislosti následovně: *„Nezávislost hlav a členů SAI (v případě kolegiálního uspořádání) včetně ochrany jejich funkčního období a zákonné imunity při běžném výkonu povinností.“* Lidská deklarace požaduje ústavní zakotvení nezávislosti členů instituce – zvláště pak postupy pro odvolávání z funkce. Ústavní zakotvení NKÚ v ČR je však velmi strohé a pojednává pouze o způsobu jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ. Ustanovení Ústavy o nezávislosti se týká pouze instituce, o orgánech a zaměstnancích Úřadu se již nezmiňuje. Tyto požadavky však nalezneme v prováděcím zákoně.

V ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu nalezneme úřední slib: *„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.“* Nezávislost výkonu funkce dále zajišťují odstavce 6 a 7 téhož paragrafu, ve kterých se píše, že funkce prezidenta a viceprezidenta Úřadu je neslučitelná s funkcí poslance nebo senátora, soudce, státního zástupce nebo jakákoliv funkce ve veřejné správě, územní samosprávě a v politických stranách nebo hnutích. Zároveň by prezident nebo viceprezident Úřadu neměl zastávat jinou placenou funkci nebo vykonávat výdělečnou činnost. Výjimku tvoří pouze činnosti vědecké, pedagogické, literární

nebo umělecké, pokud neohrožují důvěru v nezávislost a nestrannost Úřadu. Stejně podmínky jsou kladeny i na všechny členy Úřadu.

Úřad má v souvislosti s nezávislostí pouze kontrolní pravomoc a nemá oprávnění ukládat povinnosti správním úřadům ani zasahovat do jejich rozhodnutí. Úřad může pouze upozorňovat na zjištěná pochybení a informovat o nich zákonem stanovené orgány. Jeho nezávislost spočívá v tom, že do jeho výkonu nesmí nikdo zasahovat. Jednou z hlavních výhod NKÚ jako kontrolního orgánu je, že kontroluje hospodaření s veřejnými prostředky bez politického a finančního tlaku. Tento fakt umožňuje NKÚ plnit svou kontrolní funkci a zabezpečuje, aby státní orgány i další veřejné subjekty hospodařily v souladu se zákonem nebo může příslušné orgány upozornit, pokud subjekt kontroly NKÚ nehospodaří dle zásad dobré správy. Nezávislost také znamená, že NKÚ může provádět kontroly bez zbytečného odkladu a v případě nutnosti vydat nálezy a doporučení bez obav z následného politického tlaku. Autonomie NKÚ je také důležitá pro jeho schopnost vést vlastní personální a finanční politiku. Bez autonomie by bylo obtížné zajistit kvalitní zaměstnance a materiální prostředky potřebné pro účinné plnění jeho povinností. Nicméně, je také důležité mít na paměti, že nezávislost a autonomie NKÚ nemusí být vždy dokonalé. V minulosti byly například zjištěny případy, kdy byl NKÚ ovlivněn politickými tlaky, což mohlo ohrozit jeho nezávislost a objektivitu. Proto je důležité zajistit, aby NKÚ byl stále zcela nezávislý a plnil svou kontrolní funkci bez jakéhokoliv vnějšího tlaku. Dalším faktorem, který může ovlivnit nezávislost a autonomii NKÚ, je jeho finanční zabezpečení. Pokud by NKÚ neměl dostatečné finanční prostředky, mohl by být nucen snížit své kontrolní aktivity a nezvládat své úkoly v plné míře. Proto je důležité zajistit, aby NKÚ měl dostatečné finanční zabezpečení a aby jeho finanční prostředky byly dostatečné pro plnění jeho povinností. V neposlední řadě je také důležité, aby NKÚ měl kvalitní a nezávislé zaměstnance. Pouze kvalifikovaní a zkušení pracovníci mohou zajistit, že NKÚ bude plnit své úkoly efektivně a objektivně. Důsledkem toho bude, že chod NKÚ bude zajištěn kvalitním personálem, který bude nezávislý a bude plnit své povinnosti nestranně a v souladu se zákonem.³⁶

Závěrem lze tedy říci, že nezávislost a autonomie Nejvyššího kontrolního úřadu jsou klíčové pro jeho schopnost plnit své kontrolní povinnosti. Zajišťují

³⁶ Vondráčková, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2015. Str. 189-192.

důvěryhodnost jeho výsledkům a umožňují veřejnosti lépe porozumět hospodaření s veřejnými prostředky a jeho řízení. Proto je důležité zajistit, aby NKÚ byl stále zcela nezávislý a plnil svou kontrolní funkci bez jakéhokoliv vnějšího tlaku.

2.5 NKÚ ve vztahu k jiným orgánům veřejné moci

V této podkapitole stručně popíši vztah NKÚ k orgánům veřejné moci, jako je Parlament ČR, vláda ČR, moc soudní apod. Vycházel jsem přitom převážně z komentáře k Ústavě ČR (kapitola týkající se článku 97 Úst. zpracovaná Janem Filipem) a z příslušných zákonů.

2.5.1 NKÚ a Parlament ČR

Spolupráce Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ) a Parlamentu České republiky (dále jen Parlament) je jedním z klíčových prvků v oblasti kontroly hospodaření ve veřejné správě. Tato spolupráce je upravena převážně zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu a úpravu nalezneme také v Ústavě České republiky – zde přímo Ústava uvádí, že prezidenta a viceprezidenta Úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.

Součinnost Úřadu s Poslaneckou sněmovnou nalezneme již v ustanovení § 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, kdy Úřad zpracovává a předkládá Poslanecké sněmovně (dále jen PS) stanovisko ke zprávě o vývoji ekonomiky, plnění státního rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu. Zároveň PS doloží seznam kontrolních závěrů, které slouží jako podklad pro stanovisko NKÚ. Stanovisko ke zprávě o vývoji ekonomiky Úřad předkládá ve lhůtě do 1 měsíce ode dne předložení zprávy PS vládou. Stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu Úřad předkládá ve lhůtě do 4 měsíců. Úřad též na vyžádání PS zpracuje v dohodnutém termínu stanovisko k návrhům právních předpisů, které se týkají rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní a dozorové inspekční činnosti. Prezident Úřadu předkládá Senátu návrh kandidátů na členy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Kromě tohoto návrhu též prezident Úřadu předkládá PS schválený plán kontrolní činnosti, výroční zprávu a schválené kontrolní závěry. Prezident Úřadu je oprávněn

účastnit se schůzí PS, Senátu a jejich orgánů, pokud jsou projednávány kontrolní závěry, návrhy a stanoviska, které se vztahují k činnosti Úřadu. Pokud si PS, Senát nebo jejich orgány vyžádají přítomnost prezidenta Úřadu na jednání, je povinen se zúčastnit. Členové Úřadu jsou voleni PS na návrh prezidenta Úřadu. Poslanecká sněmovna volí 15 členů Úřadu a prezident Úřadu předkládá návrhy na nové členy do 40 dnů ode dne uvolnění místa. Při zvolení člena do funkce skládá člen Úřadu slib do rukou předsedy PS. Výkon funkce člena Úřadu může též skončit odvoláním PS na základě pravomocného rozhodnutí Kárné komory Úřadu, anebo doručením rezignace PS. Kolegium Úřadu též předkládá PS ke schválení návrh rozpočtu Úřadu. Na návrh poslance nebo orgánů PS může Kárná komora Úřadu zahájit kárné řízení.³⁷

Úřad ve vztahu k Parlamentu jako k orgánu moci zákonodárné poskytuje především pomoc v jeho zákonodárné činnosti na základě vyjádření a stanovisek k návrhům právních předpisů. V případě PS je to i pomoc při politické kontrole hospodaření výkonné moci se státními financemi a majetkem díky zpracovaným stanoviskům ke zprávám o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu. NKÚ nemá právo zákonodárné iniciativy, avšak na základě svých stanovisek může pomáhat formovat změny zákonů nebo jiných právních předpisů.³⁸

2.5.2 NKÚ a vláda ČR

Vláda ČR je povinna spolupracovat s Nejvyšším kontrolním úřadem (dále jen NKÚ) a poskytnout mu veškerou potřebnou pomoc při plnění jeho úkolů. Vláda musí také zabezpečit přístup NKÚ k veškerým údajům a dokumentům týkajícím se hospodaření státního rozpočtu a dalších veřejných financí. V případě, že NKÚ při plnění svých úkolů zjistí porušení zákona, neefektivní využívání finančních prostředků nebo jiné nezákonné či neoprávněné jednání, má povinnost tuto skutečnost okamžitě oznámit vládě ČR a příslušnému úřadu nebo orgánu státní správy (např. orgánu činnému v trestním řízení, pokud skutečnosti nasvědčují

³⁷ Zpracováno na základě zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

³⁸ Filip, Jan. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. Str. 1327-1329.

tomu, že se jedná o trestný čin). Pokud je to nezbytné, NKÚ může předat informace o porušení zákona státnímu zastupitelství.³⁹

Oprávnění vlády vůči NKÚ odpovídají oprávněním Parlamentu ČR (dále jen PČR). NKÚ může provádět kontrolu na základě podnětů od PČR i od vlády. Stejně jako PČR musí NKÚ předkládat svůj plán kontrolní činnosti a výroční zprávu i vládě ČR. Když NKÚ schválí kontrolní závěr, musí ho bezodkladně poslat nejen PČR, ale také vládě a na vyžádání i ministerstvům. Úřad poskytuje vládě kontrolní protokoly a další dokumenty, které byly použity jako podklady pro schválené kontrolní závěry, na jejich vyžádání.⁴⁰

2.5.3 NKÚ a prezident ČR

Spolupráce Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ) a prezidenta České republiky je upravena především v ústavním pořádku České republiky a zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Prezident České republiky v této spolupráci hraje pouze marginální roli. Podle čl. 97 odst. 1 Ústavy ČR jmenuje prezident České republiky prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, a to na návrh Poslanecké sněmovny. Prezident Úřadu a viceprezident Úřadu skládají slib do rukou prezidenta republiky. Tyto kompetence prezidenta se však týkají pouze personálního obsazení Úřadu vedoucími úředníky. Prezident nemá v praxi žádný vliv na kontrolní činnost NKÚ, ani na obsah jeho zpráv, a zákon nezmiňuje ve spolupráci prezidenta s NKÚ jiné pravomoci. Vzhledem k roli prezidenta v tomto vztahu nelze mluvit o významné spolupráci mezi NKÚ a prezidentem České republiky. Prezident spíše představuje úvodní krok při konstituování NKÚ jmenováním a odvoláním prezidenta a viceprezidenta NKÚ.⁴¹

³⁹ Zpracováno na základě zákona č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu.

⁴⁰ Filip, Jan. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. Str. 1329.

⁴¹ Zpracováno na základě zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR a zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

2.5.4 NKÚ a moc soudní

Vedení Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ) - prezident, viceprezident a členové - jsou kárně odpovědní za kárné provinění, které zahrnuje porušení povinností nebo chování, které ohrožuje jejich nezávislost a důvěru. Kárná odpovědnost se posuzuje a kárná opatření se ukládají Kárnou komorou Úřadu. Tato komora se skládá ze tří členů, z nichž předsedou je prezident nebo viceprezident NKÚ a zbývající dva členové jsou jmenováni předsedou Nejvyššího soudu z řad soudců tohoto soudu. Toto opatření má zajistit nestrannost a nezávislost Kárné komory Úřadu. Pokud dojde k odvolání, Nejvyšší soud je nadřazeným orgánem Kárné komory NKÚ. Orgán NKÚ je také povinen okamžitě informovat státního zástupce nebo policejní orgány o skutečnostech nasvědčujících trestné činnosti.⁴² V roce 2021 NKÚ předložil jedno oznámení na základě ustanovení § 8 odst. 1 trestního řádu, které naznačovalo, že byl spáchán trestný čin, a to na základě jedné kontrolní akce. Oznámení se týkalo podezření porušení povinností při správě cizího majetku. Orgány činné v trestním řízení požádaly o spolupráci NKÚ v 15 případech a NKÚ poskytl kontrolní materiály z 6 kontrolních akcí na základě těchto žádostí.⁴³ Předseda, viceprezident a členové Úřadu nesmí vykonávat funkci soudce.

2.5.5 NKÚ a Česká národní banka

Vztah mezi NKÚ a Českou národní bankou (dále jen ČNB) se začal vyvíjet až v roce 2000, do té doby ČNB nebyla pod kontrolou NKÚ. Poté zákonodárce rozšířil novelou⁴⁴ zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance pravomoci NKÚ o kontrolu hospodaření ČNB, s výjimkou činností souvisejících se zabezpečováním jejího hlavního cíle. V roce 2001 se Ústavní soud zabýval žádostí o zrušení některých ustanovení zákona č. 6/1993 Sb., o ČNB kvůli jejich rozporu s Ústavou. Některá z napadených ustanovení se týkala schvalování rozpočtu ČNB. Bankovní rada tak přišla o jednu ze svých pravomocí a pravomoc byla svěřena Poslanecké

⁴² Zpracováno na základě zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

⁴³ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Výroční zpráva NKÚ 2021*. [online]. 2021 [cit. 2023-03-11]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2021.pdf>

⁴⁴ Zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

sněmovně. Ústavní soud návrhu vyhověl s tím, že to ovlivňuje rozhodovací procesy v bance a tím i její nezávislost.⁴⁵ V reakci na to bylo novelizováno ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu tak, že kontrola ČNB Úřadem je omezena pouze na výdaje na pořízení majetku a provozní výdaje instituce. Důležité je zmínit, že ČNB je nezávislou institucí, která má na starosti mimo jiné také správu měnové politiky. V této oblasti má ČNB větší pravomoci než NKÚ a nemusí se podrobovat jeho kontrole. Pokud by však NKÚ při kontrole hospodaření ČNB zjistil nějaké pochybení, může o tom informovat příslušné orgány a podnítit řešení.⁴⁶

Spolupráce mezi NKÚ a ČNB je tedy založena na základě zákona a je omezena pouze na oblast kontroly využití finančních prostředků týkajících se pořízení majetku a výdajů na provoz ČNB.

2.6 Hospodaření NKÚ

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ) má samostatnou rozpočtovou kapitolu ve státním rozpočtu ČR, kterou spravuje, a to podle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Tato samostatnost zajišťuje nezávislost NKÚ v oblasti finančního hospodaření a splňuje tak mezinárodní standardy⁴⁷ pro nejvyšší auditní instituce. Rozpočtová kapitola zahrnuje hospodaření s příjmy a výdaji, včetně hospodaření s majetkem státu. NKÚ se řídí pravidly financování a výdaji, což znamená, že jeho rozpočet může obsahovat pouze výdaje a příjmy související s jeho činnostmi dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. NKÚ je povinen vynakládat finanční prostředky pouze na nezbytné výdaje a na opatření ukládaná právními předpisy. Návrh rozpočtu pro nadcházející kalendářní rok je předkládán Kolegiu NKÚ, které ho schvaluje a následně je předložen rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny. Pokud Poslanecká sněmovna nevyřídí návrh do 20. června, návrh se považuje za schválený, pokud nepřevyšuje celkové výdaje kapitoly NKÚ podle předchozího schváleného zákona o státním rozpočtu ČR. Pokud jsou

⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000.

⁴⁶ Filip, Jan. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. Str. 1330.

⁴⁷ Např. Lidská a Mexická deklarace.

celkové výdaje navýšeny oproti minulému schválenému zákonu, musí být schváleny Ministerstvem financí.⁴⁸

NKÚ je povinen hospodařit co nejúsporněji a vynakládat finanční prostředky pouze na nezbytné výdaje a na opatření stanovená právními předpisy. Zákonné ukazatele stanovené v zákoně o státním rozpočtu ČR jsou rozhodující pro jeho finanční plánování. V zákoně č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2021 je NKÚ vedený pod kapitolou č. 381. Zde očekávané příjmy na rok 2021 tvoří celkem 625 517 Kč. Jedná se čistě o nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery. Pod těmito příjmy si konkrétně můžeme představit např. poplatky za kontrolní činnost NKÚ, dotace a granty od EU, Ministerstva financí nebo mezinárodních organizací a také zisk z majetku. V roce 2021 byl schválený rozpočet příjmů plněn částkou 532 340 Kč, tj. na 85,10 %. Ve výroční zprávě NKÚ se za důvod nedodržení schváleného rozpočtu udává omezení provozu a uzavření ŠS Přestavky⁴⁹ v důsledku přijatých protiepidemických opatření.

Očekávané výdaje na zabezpečení plnění úkolů NKÚ činily pro rok 2021 celkem 853 603 710 Kč. Rozpočet výdajů kapitoly byl však upravován a do rozpočtu byly zahrnuty nespotřebované výdaje z minulých let, které tvořily dalších 330 096 100 Kč. Konečný rozpočet výdajů nakonec dosáhl výše 1 173 281 340 Kč. Rozpočet byl čerpán částkou 935 360 580 Kč což bylo 109,58 % schváleného rozpočtu a 79,72 % rozpočtu konečného. Nejvyšší podíl (cca. 50 %) rozpočtu zauímají výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci včetně zákonného pojistného. Od roku 2017 do roku 2021 vzrostl rozpočet výdajů po změnách o 329 mil. Kč – v roce 2017 tvořil rozpočet po změnách 524,24 mil. Kč. Tento nárůst je způsobený výstavbou nového sídla NKÚ v pražských Holešovicích, kdy prostředky vynaložené na výstavbu a vybavení sídla činily do roku 2021 celkem 232,70 mil. Kč. Prostředky na platy včetně odvodů též vzrostly od roku 2017 o 91 mil. Kč.⁵⁰

Ačkoliv se může na první pohled zdát, že nárůst nákladů za poslední roky o několik desítek procent svědčí o možné nehospodárnosti Úřadu, v dlouhodobém horizontu je výstavba a náklady s ní spojené nejhospodárnějším a nejefektivnějším

⁴⁸ Zpracováno na základě zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

⁴⁹ Školící středisko v majetku NKÚ.

⁵⁰ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Výroční zpráva NKÚ 2021*. [online]. 2021 [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2021.pdf>

řešením současné situace sídla NKÚ. Na svých stránkách NKÚ uvádí, že za nájemné a fit-out kancelářských prostor zaplatil mezi lety 2007 až 2017 téměř 528 milionů korun, což zhruba odpovídá předpokládaným nákladům na výstavbu nového sídla bez DPH. NKÚ se též zmiňuje, že absence vlastního sídla může mít potenciálně negativní vliv na nezávislost Úřadu. NKÚ za zakázku na výstavbu nového sídla NKÚ, Parlamentní knihovny a Archivu Poslanecké sněmovny získal ocenění za „nejlepší počin ve veřejných zakázkách“ v soutěži Neplejtvak 2021 a stala se též druhou nejnovativnější veřejnou zakázkou v Evropě v témže roce.⁵¹

NKÚ průběžně monitoruje a posuzuje své výdaje z hlediska účinnosti, efektivnosti a hospodárnosti v rámci svého rozpočtu pomocí vnitřních auditů. V rámci státního závěrečného účtu připravuje NKÚ návrh závěrečného účtu kapitoly 381, který zahrnuje informace o výsledcích rozpočtového hospodaření za předchozí rok a porovnání rozpočtovaných a skutečných příjmů a výdajů. Tento návrh schvaluje Kolegium Úřadu a poté je předložen prezidentem Úřadu ke schválení Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna obdrží také auditorem ověřenou zprávu o roční účetní závěrce. Kromě toho prezident Úřadu předloží návrh závěrečného účtu kapitoly NKÚ spolu se stanoviskem Poslanecké sněmovny Ministerstvu financí, aby byl zahrnut do návrhu státního závěrečného účtu. Podle ustanovení § 33 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu musí Úřad hospodařit s rozpočtovou kapitolou podle pravidel pro hospodaření s majetkem státní správy, pokud tento zákon nestanoví jinak. Hospodaření Úřadu s prostředky státního rozpočtu kapitoly Úřadu a s ostatním státním majetkem je kontrolováno Poslaneckou sněmovnou nebo jiným orgánem PS, který byl k tomuto účelu zřízen nebo pověřen.⁵²

V rozsudku sp. zn. 9 A 9/2011-64 ze dne 14. 3. 2012 se Městský soud v Praze vyjádřil ke sporu NKÚ proti Poslanecké sněmovně PČR. Předmětem sporu byl dle NKÚ nezákonný zásah do práv žalobce, který spočíval v zahájení a v kontrole činnosti žalobce na základě vnitřního předpisu Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny PČR. Žalobce (NKÚ) se odkazoval na to, že kontrola vykonávaná Kontrolním výborem by měla splňovat základní parametry a postupy a je nutno ji provést s odbornou péčí a kvalifikovaně. Zároveň poukazoval na absenci procesních pravidel v zákoně a nepřípustnost stanovení takových pravidel

⁵¹ Vyhlášeno evropskou organizací Procura+.

⁵² Zpracováno na základě zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

interním předpisem, tj. kontrolní řád Kontrolního výboru PS. Městský soud v Praze přisvědčil žalobci, že kontrolní řád nemá charakter obecně závazné právní normy a na jeho základě proto nelze kontrolovanému přiznávat práva ani ukládat jakékoliv povinnosti či dokonce sankce za jejich nesplnění. Zároveň soud však poukázal na to, že žalovaný nevystupuje v postavení zákonodárce, ale v pozici správního úřadu vykonávajícího veřejnou správu v materiálním smyslu. V tomto případě tedy žalovaný patří do skupiny ostatních orgánů státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola vykonávaná podle zvláštního předpisu, konkrétně dle zákona⁵³ č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Zároveň soud poukázal na to, že žalobce dle ustanovení § 4 zákona o státní kontrole nepatří mezi orgány, které nepodléhají kontrole podle tohoto zákona. Žalobu Městský soud v Praze zamítl.⁵⁴ Tento rozsudek soudu ukazuje, že NKÚ není zcela nezávislý a podléhá kontrole jeho hospodaření ze strany Poslanecké sněmovny, ačkoliv jak je vidět výše, ne vždy Poslanecká sněmovna postupuje de iure.

Hospodářské výsledky NKÚ jsou zveřejňovány v účetní závěrce, která je předkládána Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a zveřejňována na webových stránkách NKÚ.

2.7 Mezinárodní spolupráce

Mezinárodní spolupráce Úřadu je přímo definována ve čtvrté části zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Jedná se o jednu z činností, kterou musí Úřad ze zákona vykonávat. NKÚ udržuje vztahy s nejvyššími kontrolními institucemi v zahraničí. Mezinárodní spolupráce je pro Úřad důležitá, protože přispívá zejména k výměně zkušeností a rozvoji kontrolní činnosti. NKÚ tak může získat nové poznatky a přizpůsobovat své metody kontroly mezinárodními standardům. Úřad také vysílá své členy a kontrolory do mezinárodních kontrolních orgánů. NKÚ je rovněž členem mezinárodních organizací, které sdružují kontrolní instituce. Od samého počátku existence NKÚ se Česká republika usilovně věnovala oblasti mezinárodní spolupráce a v roce 1993 se připojila k programu mezinárodní spolupráce nejvyšších kontrolních orgánů. Stala se tak členem mezinárodních

⁵³ Dnes již zrušený a nahrazený zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

⁵⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2012, sp. zn. 9 A 9/2011-64.

organizací INTOSAI a jedním z jejích sedmi regionálních orgánů - Evropské organizace nejvyšších auditních institucí EUROSAI. V následujících podkapitolách popíše strukturu a účel nejvýznamnějších mezinárodních auditních organizací, na které má NKÚ vazby.

2.7.1 INTOSAI

Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI) je nezávislá a nepolitická mezinárodní nevládní organizace, která sdružuje vrcholné orgány zemí, zodpovědné za kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Byla založena v roce 1953 na mezinárodním kongresu v Havaně s cílem podporovat výměnu zkušeností v oblasti auditu finančních prostředků veřejného sektoru a byla založena 34 členy. INTOSAI má dnes sídlo ve Vídni a zahrnuje 195 členů a 5 přidružených členů z nejvyšších kontrolních institucí celého světa. Používanými jazyky v této organizaci jsou angličtina, arabština, francouzština, němčina, španělština a ruština. Hlavním záměrem spolupráce na mezinárodní úrovni je podpora výměny zkušeností a informací, které se týkají výkonu finanční kontroly, legislativy a metodologických přístupů. Cílem těchto aktivit je posílení úrovně kontrolních institucí. Organizace INTOSAI se skládá z několika hlavních orgánů. Nejvýznamnějším orgánem je Kongres (The Congress), který se koná každé tři roky a má pravomoc přijímat rezoluce a doporučení pro zlepšení mezinárodní finanční kontroly. Správní rada (The Governing Board) se schází každý rok a má 22 členů, včetně předsedy, který je vždy zástupcem země, kde se konal poslední kongres. Generální sekretariát vede Dr. Margit Kraker (prezidentka Rakouského nejvyššího účetního dvora) a sídlí ve Vídni. Sekretariát je odpovědný za administrativní záležitosti organizace, včetně organizování setkání a komunikaci mezi členy. Existují také regionální organizace a pracovní skupiny, které se zaměřují na řešení regionálních otázek týkajících se finanční kontroly. Organizace INTOSAI je spojena s Limskou deklarací, která stanoví základní směry finanční kontroly a obsahuje jednotná definiční ustanovení a směrnice pro provádění externí finanční kontroly. Tato deklarace byla přijata na IX. kongresu v peruánské Limě v roce 1977 a je dodnes platná. XIV. kongres, který se konal v roce 1992 ve Washingtonu, přijal nové základní dokumenty nahrazující ty přijaté v Limě. Na tomto kongresu byly

také zveřejněny směrnice pro finanční kontrolu a pro vytváření interních kontrolních norem.⁵⁵

2.7.2 EUROSAI

V současné době organizace EUROSAI spojuje 50 nejvyšších kontrolních institucí v Evropě včetně Evropského účetního dvora. Tato organizace vznikla na I. kongresu v Madridu v roce 1990 a sídlí trvale v Madridu. Je to nejmladší regionální organizace INTOSAI. Prezident EUROSAI předsedá zasedáním správní rady a je oficiálním zástupcem EUROSAI navenek. V případech, kdy správní rada nedokáže dosáhnout většinového rozhodnutí, má prezident rozhodující hlas. Nejvyšší kontrolní úřad v dubnu 2021 převzal od nejvyšší kontrolní instituce Turecka předsednictví EUROSAI, které bylo zahájeno XI. online kongresem EUROSAI. Předsednictví je tříleté a NKÚ jej předá v květnu 2024 nejvyšší kontrolní instituci Izraele. Kongres EUROSAI je nejvyšším orgánem instituce. Podle článků 5-9 zakládací listiny je Kongres složen ze všech členů EUROSAI skrze prezidenty nejvyšších auditních institucí nebo jejich zástupců. Koná se v pravidelných intervalech každé tři roky. Poslední Kongres (XI.), který se měl konat v Praze od 31. května do 4. června 2020, musel být odložen kvůli krizi COVID-19. Nakonec se konal virtuálně dne 14. dubna 2021, zaměřený byl na problémy řízení a organizace nejvyšších auditních institucí.⁵⁶

2.7.3 Evropský účetní dvůr

NKÚ spolupracuje také s Evropským účetním dvorem (ECA), který kontroluje, zda orgány Evropské unie správně hospodaří s finančními prostředky a dodržují předpisy a principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. ECA je složen z představitelů členských států EU a v současné době⁵⁷ je zástupcem České republiky Ing. Jan Gregor, který je současně člen odpovědný za výroční zprávu ECA. NKÚ také spolupracuje s Kontaktním výborem, který se skládá z vedoucích

⁵⁵ Překlad článků z oficiálních stránek INTOSAI [online]. 2023 [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.intosai.org/>

⁵⁶ Překlad článků z oficiálních stránek EUROSAI [online]. 2023 [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.eurosai.org/>

⁵⁷ Stav k březnu 2023.

představitelů nejvyšších auditních institucí členských států EU a Evropského účetního dvora. Tento výbor se schází jednou ročně v jedné z členských zemí EU s cílem přispět k řádné správě finančních prostředků EU.⁵⁸

2.7.4 Visegrádská skupina

Úřad NKÚ je dále členem neformálního a nezávislého profesního fóra Visegrádské skupiny V4+2, které se skládá z vedoucích představitelů nejvyšších auditních institucí z České republiky, Maďarska, Polska, Slovenska, Rakouska a Slovinska. Cílem tohoto fóra je zaměřit se na společné zájmy v oblasti auditu veřejného sektoru, identifikovat problémové oblasti, sdílet dobré postupy a zastupovat společné zájmy ve Visegrádské skupině a v Kontaktním výboru. Kromě toho umožňuje komunikaci mezi svými členy a zástupci nejvyšších auditních institucí zemí, které usilují o členství v EU.⁵⁹

2.7.5 Evropská obranná agentura

Evropská obranná agentura (EDA) má za své poslání 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. Sbor auditorů (College of Auditors) zajišťuje finanční kontrolu hospodaření EDA. Jeho úkolem je ověřovat účetní závěrku EDA a závěrečné zprávy projektů, které byly dokončeny v průběhu roku. Sbor auditorů tvoří tři členové z různých členských států EU, kteří jsou jmenováni na tři roky. V letech 2015 až 2017 a 2019 až 2022 měl NKÚ svého zástupce ve sboru auditorů. V současné době se dva zástupci NKÚ aktivně podílejí na kontrole výkonosti EDA, konkrétně na tématu politik a postupů podporujících nákladově efektivní a účinné zadávání veřejných zakázek.⁶⁰

⁵⁸ Zpracováno na základě informací z oficiálního webu Evropského účetního dvora. [online]. 2023 [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/>

⁵⁹ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Mezinárodní spolupráce*. [online]. 2023 [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-vztahy/mezinarodni-spoluprace/>

⁶⁰ Tamtéž.

2.7.6 Mezinárodní rada auditorů NATO

Mezinárodní rada auditorů NATO je nejvyšším auditním orgánem NATO, který patří k jeho civilním strukturám. Hlavním úkolem této rady je kontrolovat hospodaření všech orgánů a složek NATO, které se podílejí na výdajích na programy infrastruktury a jsou financovány ze společných zdrojů NATO. Rada se skládá ze šesti členů, kteří jsou nominováni nejvyššími auditními institucemi členských zemí NATO. Každá země vybírá a platí svého člena a do funkce je na čtyři roky jmenuje Rada NATO. V současné době NKÚ nemá stálé zastoupení v Mezinárodní radě auditorů NATO, ale pravidelně se účastní setkání a diskusí při projednávání výroční zprávy rady.⁶¹

2.7.7 Shrnutí mezinárodní spolupráce⁶²

Mezinárodní spolupráce mezi nejvyššími auditními institucemi je důležitá, protože umožňuje přenos informací o nejaktuálnějších a účinných auditních postupech využívaných v ostatních institucích a podporuje koordinované audity s cílem zlepšit kvalitu práce. Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) pořádá semináře a účastní se mezinárodních vzdělávacích akcí s cílem výměny informací mezi pracovními skupinami a experty. Výměna informací a poznatků mezi různými zeměmi vede ke zlepšení efektivity práce. Odbor mezinárodních vztahů je v rámci NKÚ odpovědný za spolupráci, kterou zajišťují i mezinárodní instituce, jako je INTOSAI, která sdružuje 195 auditních institucí z celého světa a podporuje výměnu informací a zkušeností v oblasti auditu finančních prostředků veřejného sektoru.

Jednou z dalších mezinárodních organizací v oblasti auditu je EUROSAI (Evropská organizace nejvyšších auditních institucí - European Organization of Supreme Audit Institutions). EUROSAI je regionální pobočkou mezinárodní organizace INTOSAI, která má podobné cíle. Jejím cílem je sjednotit auditorskou práci a terminologii v Evropě, a to prostřednictvím výměny informací a zkušeností na různých seminářích a kurzech.

⁶¹ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Mezinárodní spolupráce*. [online]. 2023 [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-vztahy/mezinarodni-spoluprace/>

⁶² Shrnutí kapitoly „Mezinárodní spolupráce“ této práce.

Od svého vzniku spolupracuje NKÚ s Evropským účetním dvorem (EÚD), který má za úkol hlídat hospodárnost, efektivnost a účelnost správy financí poskytovaných Evropskou Unií různým institucím členských zemí. Před vstupem do EU se EÚD podílel na přípravě kandidátských zemí, jako je například Česká republika, pořádáním seminářů a stáží pro jejich auditory. Kontrola EÚD se provádí během auditních návštěv v různých zemích EU. EÚD musí respektovat nezávislost jednotlivých nejvyšších auditních institucí, které jsou při kontrole EÚD v pozici nezávislého poradce a pozorovatele v době přípravy na kontrolu. NKÚ také vysílá své zaměstnance do mezinárodních organizací na určité časové období. V minulosti už NKÚ několik svých kontrolorů do EÚD vyslal.

V rámci Evropské unie existuje Kontaktní výbor, který sdružuje vedoucí představitele nejvyšších auditních institucí. Jeho hlavním cílem je zlepšování finančního řízení a správy Evropské unie a koordinace společných aktivit. Výbor se schází jednou ročně v jedné ze členských zemí EU. Pracovní skupiny jsou součástí Kontaktního výboru a řeší problémy, které si výbor stanoví za důležité. Mezi pracovními skupinami je i Společná pracovní skupina pro auditní činnost, kterou v současnosti společně předsedají SAI Švédska a Rumunska. Další pracovní skupiny jsou zaměřeny na evropskou bankovní unii, daň z přidané hodnoty, prevenci nesrovnalostí a podvodů a boj proti nim a další.⁶³

Mezinárodní spolupráce je v současné době zabezpečována na základě mnoha smluv a dohod, které uzavřel český stát s jinými zeměmi a mezinárodními organizacemi. Mezinárodní spolupráce NKÚ se zaměřuje zejména na výměnu informací, zkušeností a osvědčených postupů v oblasti veřejného financování a kontroly. NKÚ také spolupracuje s dalšími kontrolními orgány při provádění mezinárodních auditů a kontrol, přičemž má povinnost respektovat základní právní a etické zásady, které jsou pro tuto spolupráci stanoveny. V neposlední řadě se NKÚ aktivně podílí na mezinárodních projektech zaměřených na posílení transparentnosti a efektivity veřejných financí a boj proti korupci. Spolupracuje s mezinárodními organizacemi a partnery na projektech, které se zaměřují na podporu právního státu, posílení správy a kontroly veřejných financí a rozvoj odborných znalostí a kapacit kontrolních orgánů.

⁶³ Zpracováno na základě informací z oficiálního webu Kontaktního výboru EU. [online]. 2023 [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/>.

Mezinárodní spolupráce je pro NKÚ důležitá pro zajištění nejvyšší kvality své práce a pro úspěšné plnění svého mandátu. Spolupráce s mezinárodními partnery a kontrolními orgány přispívá k posílení odborných znalostí a schopností NKÚ a umožňuje efektivněji sledovat a řešit problémy v oblasti kontroly veřejných financí v ČR.

3 Kontrola vykonávaná NKÚ

3.1 Kontrola ve veřejné správě

Mnoho teoretiků se již zabývalo definicí pojmu "veřejná správa" a tato definice stále prochází vývojem. V současné době se veřejná správa chápe jako činnost státních nebo jiných veřejných institucí, která není zahrnuta do činnosti zákonodárné ani soudní. Toto negativní vymezení veřejné správy bylo vytvořeno kvůli neuspokojivým pokusům definovat veřejnou správu pozitivně. Pozitivní vymezení veřejné správy, které by zahrnovalo například činnost správních úřadů, které jsou vázány nejen právními předpisy, ale také rozhodnutími vyšších úřadů, neplatí pro samosprávu, ale platí pro většinu státní správy. Nejvhodnější pro účely této práce je negativní vymezení veřejné správy, které říká, že veřejná správa je soubor činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci za účelem plnění veřejných úkolů, pokud tyto úkoly nebyly přikázány Parlamentu ČR nebo soudům. Pro správné fungování demokratické společnosti a její veřejné správy, která se řídí právními předpisy, je nezbytná dostatečná kontrola. Pouze tato kontrola může zajistit zákonnost, účelnost a hospodárnost fungování veřejné správy, což jsou klíčové atributy moderního státu.⁶⁴

Každá kontrola se obecně skládá z řady činností, které jsou navzájem propojeny. Nejprve se provádí analýza aktuálního stavu, porovnání s požadovaným stavem, identifikace příčin nedostatků a určení odpovědnosti pracovníků, kteří jsou za negativní odchylky zodpovědní. Poté se stanoví opatření k odstranění zjištěných nedostatků a sleduje se jejich účinnost a plnění. Tyto činnosti definují funkce kontroly, kterými jsou funkce poznávací, zjišťovací, porovnávací, hodnotící a nápravná. V tomto smyslu definuje kontrolu i Hendrych: „*Kontrola spočívá v pozorování stavu nějaké činnosti (věci) a ve srovnávání a vyhodnocování stavu existujícího se stavem zamýšleným. K odstranění zjištěných rozdílů může k tomu oprávněný orgán činit potřebná nápravná opatření.*“⁶⁵

⁶⁴ Hendrych, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Str. 188-189.

⁶⁵ Tamtéž. Str. 190.

3.2 Typy kontroly veřejné správy

Existuje několik typů kontroly. Kontrolu můžeme dělit do tří kategorií na základě časového hlediska: předběžnou kontrolu, která slouží k získání informací před realizací určitého plánu; průběžnou kontrolu, která vyhodnocuje pravděpodobnost dosažení cílů v průběhu kontrolované činnosti; a následnou kontrolu, která porovnává výsledky po dokončení činnosti s výsledky zamýšlenými. Kontrolu můžeme také rozdělit z hlediska formy na přímou kontrolu, kdy kontrolující subjekt má přímou nařizovací pravomoc nad kontrolovaným subjektem, a nepřímou kontrolu, kdy kontrolující subjekt podává zprávy o kontrole jinému subjektu s nařizovací pravomocí vůči kontrolovanému subjektu.⁶⁶

3.2.1 Správní kontrola

Kontrolní a dozorčí činnosti veřejné správy se dále mohou rozdělit na to, zda je kontrola vykonávána vůči nepodřízeným osobám (kontrola veřejné správy), anebo na kontrolu, která je vykonávána uvnitř veřejné správy vůči podřízeným orgánům a osobám (správní kontrola). Ačkoliv se kontrola vykonávaná NKÚ řadí do kontroly veřejné správy, považuji za přínosné popsat v této práci jak kontrolu veřejné správy (také označovaná jako vnější kontrola), tak kontrolu správní. Správní kontrola se dělí následovně⁶⁷:

1. Správní dozor – je vykonávaný dozorčími orgány se zákonem stanovenou působností, kteří působnost vykonávají vůči nepodřízeným osobám, tj. adresátům veřejné správy.
2. Instanční dozor – uplatňuje procesní prostředky instančně nadřízených orgánů vůči rozhodnutím a procesním postupům nižších orgánů.
3. Služební dozor – spočívá v kontrole služebně podřízených osob ve veřejné službě podléhajících disciplinární pravomoci jejich nadřízenými.

⁶⁶ Pospíšil, Petr. *Kontrola veřejné správy*. [online] 2023 [cit. 2023-03-18]. Dostupné z: https://is.slu.cz/el/opf/zima2020/EVSNKTVS/um/11._KONTROLA_VEREJNE_SPRAVY.pptx?kod=KLJAGJ15;lang=en

⁶⁷ Kopecký, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Str. 203-204.

4. Dozor nad veřejnoprávními korporacemi – pomocí tohoto dozoru státní správa dohlíží na veřejnoprávní korporace (územní veřejnoprávní korporace, profesní komory aj.) Sleduje přitom výkon jejich samostatné působnosti při výkonu samosprávy a též výkon jim svěřených záležitostí státní správy.
5. Finanční kontrola – je kontrola hospodaření s veřejnými finančními prostředky.

3.2.1.1 Správní dozor

Správní dozor se obvykle označuje různými termíny, jako jsou inspekce, kontrola nebo revize. Tento proces se uplatňuje v rámci vnějších vztahů veřejné správy a nezahrnuje vztahy nadřízenosti a podřízenosti, ani vztahy mezi členskými subjekty nebo subjekty veřejné správy. Dozorový správní orgán sleduje chování subjektů, kteří nejsou jeho podřízenými, a porovnává ho s chováním stanoveným závaznými právními předpisy nebo jinými pravidly, které stanoví žádoucí chování.⁶⁸ Hlavním kritériem správního dozoru je soulad činností dozorovaného subjektu se zákonem, narozdíl od kontroly, kde jsou kritéria jako správnost, účelnost a hospodárnost také brána v úvahu. Správní dozor může být jedinou, výlučnou nebo alespoň dominující složkou pravomoci a působnosti dozorovacího orgánu při výkonu svých povinností.

Výkon správního dozoru může být jednou z více činností vykonavatelů veřejné správy v rámci jejich působnosti nebo může být převažující či jejich výlučnou činností – např. inspekce. Příkladem vykonavatelů veřejné správy, pro které je dozor jednou z více součástí působnosti mohou být stavební úřady, Česká národní banka nebo ministerstvo kultury. Specializovanými vykonavateli veřejné správy jsou např. Česká obchodní inspekce, Drážní inspekce, Státní úřad inspekce práce aj. Dozor můžeme členit na preventivní, průběžný nebo následný. Z hlediska frekvence pak dozor může být soustavný nebo jednorázový. Výkon dozoru se rozděluje do dvou základních fází – fáze zjišťovací a hodnotící a fáze nápravná. V první fázi zjišťujeme skutečný stav věci a porovnáváme ho se stavem žádoucím. V případě, že byly při správním dozoru zjištěny nedostatky, činí vykonavatelé

⁶⁸ Hendrych, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání, Praha, C.H. Beck, 2016. Str. 201-206.

veřejné správy kroky směřující k jejich nápravě. V rámci jejich působnosti jsou vykonavatelé vybaveni právními prostředky označené jako „nápravné prostředky“.⁶⁹

3.2.1.2 Instanční dozor

Instanční dozor je proces správního řízení, který umožňuje, aby správní akty a postupy vyšších správních úřadů byly přezkoumány a potřebně upraveny různými nástroji. Tyto nástroje zahrnují opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení, přezkum v rámci dalších činností správních orgánů, opatření proti nečinnosti, prohlášení správních rozhodnutí za nicotné a vyšetřování stížností. Instanční dozor může být vykonáván na základě podání učiněného oprávněnou osobou pomocí opravného prostředku v rámci řízení, anebo z moci úřední správním orgánem.⁷⁰

3.2.1.3 Služební dohled

Služební dohled je právní pojem označující kontrolu výkonu pracovních povinností zaměstnanců a respektování pracovního řádu v pracovním poměru. Služební dohled mohou provádět vrchní pracovníci nebo osoby s vymezenou pravomocí v rámci organizace, přičemž musí být respektována práva zaměstnanců a dodržovány stanovené postupy. Cílem služebního dohledu je zajistit efektivní a bezproblémový chod organizace, prevence porušování pracovních povinností a předcházení škodlivému chování zaměstnanců v pracovním prostředí. Služebně nadřízení dohlížejí na dodržování právních předpisů podřízenými zaměstnanci ve státní službě, ale i dodržování dalších pravidel vycházejících z vnitřních předpisů nebo interních příkazů.⁷¹

3.2.1.4 Dozor nad veřejnoprávními korporacemi

Některé dozorčí aktivity ve veřejné správě jsou podobné těm, které se provádějí během správního dohledu. Státní dozor nad veřejnými samosprávnými

⁶⁹ Kopecký, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Str. 205-211.

⁷⁰ Tamtéž. Str. 213

⁷¹ Tamtéž. Str. 214.

korporacemi, které vykonávají samostatnou působnost, je zvláštní forma veřejného dozoru, která se objevila v právní úpravě územní samosprávy z roku 2000. Ministerstvo vnitra má pravomoc dozoru nad krajem, a to zejména z hlediska zákonnosti jejich činnosti. Kraje musí být schopny plně vykonávat svou samostatnou působnost a nesmějí být omezovány výkonem dozoru. Pro uskutečňování dozoru se užívá zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole. Nápravnými prostředky dozoru jsou:

1. Výzva ke změně nebo zrušení nezákonného opatření.
2. Oprávnění pozastavit výkon nezákonného opatření.

Podobný přístup se používá i v dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí. Od poloviny roku 2006 provádí dozor nad obcemi také pouze Ministerstvo vnitra. Mimo oblast dozoru jsou obcím uloženy další povinnosti, jako například povinnost oznámit zamýšlené sloučení nebo připojení k jiné obci krajskému úřadu a povinnost projednat záměr svěřený výkonu přenesené působnosti komisi rady obce s ředitelem krajského úřadu předem. Regulace státního dozoru nad výkonem zájmové samosprávy je velmi omezená. Vztah mezi profesními komorami a institutem státního dozoru je upraven různým způsobem, a to jen v některých speciálních právních předpisech.⁷²

3.2.1.5 Finanční kontrola

Finanční kontrola představuje specifickou oblast dozorčí činnosti ve veřejné správě, která se zaměřuje na hospodaření s veřejnými prostředky. Tento dozor je vykonáván jak mezi orgány veřejné správy, tak uvnitř jednoho orgánu veřejné správy a vůči žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory. Hlavním kritériem hodnocení není vzájemné postavení subjektů dozorčího vztahu, nýbrž předmět dozoru, tedy hospodaření s veřejnými prostředky. V rámci finanční kontroly jsou posuzovány nejen právní povinnosti, ale i hospodárnost, účelnost, efektivnost a

⁷² Hendrych, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání, Praha, C.H. Beck, 2016. Str. 212-214.

správnost, které mohou být stanoveny na základě právních předpisů nebo objektivního rozboru vedoucího orgánu veřejné správy.⁷³

Finanční kontrola je součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky. Dle zákona o finanční kontrole tvoří finanční kontrolu několik oblastí⁷⁴:

1. Veřejnosprávní finanční kontrola – systém vykonávaný kontrolními orgány jako je např. Ministerstvo financí, finanční úřady, správci kapitol aj.
2. Finanční kontrola zahraničních prostředků – jedná se o kontrolu vykonávanou podle mezinárodních smluv mezinárodními organizacemi a podle vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána.
3. Řídící finanční kontrola – kontrola zajišťovaná odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy.
4. Interní audit – tato kontrola je organizačně oddělená a funkčně nezávislá a přezkoumává a vyhodnocuje přiměřenost a účinnost řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací.

3.2.2 Kontrola veřejné správy

Kontrola veřejné správy, také nazývaná jako vnější kontrola, zahrnuje kontroly prováděné subjekty stojící vně veřejné správy. Veřejná správa tedy nejen kontroluje v rámci stanovené působnosti své adresáty ale i ona sama je předmětem kontroly.⁷⁵ Kontrolu mohou vykonávat různé subjekty, jako jsou zákonodárné orgány, soudy, Nejvyšší kontrolní úřad, Veřejný ochránce práv ale i fyzické nebo právnické osoby reprezentující veřejnost pomocí petic a obdobných podání. Každá forma kontroly má svá vlastní pravidla a účel. Obecná kontrola veřejné správy je prováděna Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, krajskými a obecními zastupitelskými orgány. Soudní kontrola se provádí soudy v rámci správního soudnictví a Ústavním soudem ČR, který dohlíží na ústavnost činnosti veřejné správy. Nejvyšší kontrolní úřad provádí kontrolu hospodaření s veřejnými

⁷³ Hendrych, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání, Praha, C.H. Beck, 2016. Str. 215-216.

⁷⁴ Kopecký, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Str. 216.

⁷⁵ Tamtéž. Str. 409.

prostředky. V následujících podkapitolách shrnu jednotlivé typy vnější kontroly veřejné správy a v druhé části této kapitoly blíže popíši proces kontroly prováděné přímo NKÚ.

3.2.2.1 Parlamentní kontrola

Parlamentní kontrola, také nazývaná politická kontrola, spočívá v monitorování činnosti výkonné moci parlamentem, což je zákonodárný orgán. Parlament je zastupitelský sbor, jehož členové jsou voleni přímo občany, a proto je při výkonu kontrolních pravomocí kladen důraz na zastupitelský charakter parlamentu. Rozsah a pravomoci parlamentní kontroly jsou obvykle stanoveny v základním zákoně státu, tedy v ústavě. Nástroje parlamentní kontroly zahrnují prerogativy v rozpočtové oblasti, jako je schvalování státního rozpočtu, kontroly jeho čerpání a schvalování státního závěrečného účtu, právo na zřizování vyšetřovacích komisí a dalších kontrolních útvarů, interpelační právo a právo na vyslovení nedůvěry vládě. Parlamentní kontrola se zaměřuje především na kontrolu činnosti vlády, nikoli jednotlivých správních úřadů.⁷⁶ Vláda jako vrcholný orgán výkonné moci je odpovědná Poslanecké sněmovně, která ji může projevit důvěru nebo nedůvěru. Pokud PS projeví vládě nedůvěru, je povinností vlády podat demisi prezidentovi republiky, který ji musí přijmout.⁷⁷

3.2.2.2 Kontrola Ústavním soudem ČR

Ústavní soud v České republice má dvě hlavní pravomoci. První je abstraktní kontrola ústavnosti, která mu umožňuje zrušit jakoukoli podústavní normu, pokud je v rozporu s ústavním pořádkem. Druhá pravomoc je konkrétní ochrana ústavnosti a lidských práv, kde má pravomoc zrušit rozhodnutí jakéhokoli orgánu veřejné moci, pokud porušilo ústavně chráněná práva a svobody. Obecné soudy jsou také považovány za orgány veřejné moci a jejich rozhodnutí tudíž mohou být zrušeny Ústavním soudem. Pro řízení o subjektivních právech platí zásada subsidiarity, která vyžaduje, aby návrhové využil všech dostupných opravných prostředků před podáním stížnosti k Ústavnímu soudu. Ústavní soud

⁷⁶ Kopecký, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Str. 410-412.

⁷⁷ Čl. 73 Ústavy ČR.

může derogovat právní předpisy, části právních předpisů nebo zrušit rozsudky soudů nebo jiných orgánů. Řízení před Ústavním soudem je jednoinstanční a není možnost odvolání. Jediným referenčním kritériem pro Ústavní soud je ústavní pořádek České republiky, který zahrnuje mezinárodní dokumenty o lidských právech.⁷⁸

Vymezení pravomocí nalezneme v čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy ČR. Ústavní soud však rozhoduje na základě návrhu na rozhodnutí v konkrétní věci a nepřisluší mu podávání výkladu právních norem pro futuro. Kontrolu veřejné správy pak provádí zejména těmito pravomocemi:

1. Rozhodování o návrzích na zrušení jiných právních předpisů, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.
2. Rozhodování i ústavních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod.
3. Rozhodování o ústavních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.
4. Rozhodování v některých věcech politických stran.
5. Rozhodování kompetenčních sporů.⁷⁹

Závaznost těchto rozhodnutí Ústavního soudu vychází z čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR, ve kterém stojí, že „*vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.*“⁸⁰

3.2.2.3 Správní soudnictví

Správní soudy hrají klíčovou roli v České republice při kontrole veřejné správy. Tyto soudy mají za úkol poskytovat nezávislé, spravedlivé a účinné řešení sporů mezi občany a veřejnou správou. Jednou z hlavních úloh správních soudů je zajistit, že veřejná správa jedná v souladu s právem. Veřejná správa – zejména správní orgány - mají povinnost dodržovat zákony a právní předpisy, a pokud se

⁷⁸ Pocta Pavlu Šámalovi k 65. narozeninám, 1. vydání, 2018, s. 207–216.

⁷⁹ Kopecký, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Str. 415-425.

⁸⁰ Čl. 89 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.

tak nestane, mohou občané podat stížnost na správní soud. Správní soudy mají právo a povinnost přezkoumat, zda jednání správního orgánu bylo v souladu s právními předpisy, a mohou také uložit sankce, pokud je třeba. Příkladem může být řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Zatímco pojem "správní orgán" je již definován v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen SŘS) jako orgán veřejné správy, proti jehož rozhodnutí lze podat žalobu, pojem "rozhodnutí" je specifikován až v ustanovení § 65 odst. 1 SŘS. Rozhodnutí se v tomto případě týká úkonu správního orgánu, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje subjektivní veřejná práva nebo povinnosti. Při žalobě podle ustanovení § 65 odst. 1 SŘS však nejde o to, zda se úkon správního orgánu týkal práv a povinností žalobce, ale spíše o to, zda měl negativní dopad na jeho právní situaci, jak tvrdí žalobce ve své žalobě.⁸¹ Zároveň dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006 pojem rozhodnutí „*ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.*“⁸² Na základě tohoto rozsudku tedy můžeme správní „rozhodnutí“ chápat nejen jako výsledek určitého formálního úkonu nebo řízení, ale i jako jakýkoliv úkon správního orgánu, který nepochází z předem stanoveného a předvídatelného způsobu a je projevem jeho veřejné moci.

Správní soudy také umožňují řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu. Podle ustanovení § 79 SŘS může ten, kdo bez úspěchu využil procesní prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, podat žalobu a požadovat, aby soud nařídil správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí nebo osvědčení. Žalovaným je správní orgán, který by měl rozhodnutí vydávat. Pokud zvláštní zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci, že rozhodnutí již bylo vydáno, neplatí právo na ochranu proti nečinnosti. Dle ustanovení § 80 SŘS lze žalobu podat nejpozději do jednoho roku od posledního úkonu správního orgánu v dané věci nebo od uplynutí lhůty stanovené zvláštním zákonem a zmeškání této lhůty nelze prominout. Žaloba musí obsahovat označení věci, vylíčení skutečností, důkazy a návrh na výrok rozsudku. V ustanovení § 81 SŘS se píše, že soud rozhoduje na základě skutkového stavu, který existoval ke dni jeho rozhodnutí. Pokud je návrh

⁸¹ Hendrych, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání, Praha, C.H. Beck, 2016. Str. 383-391.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 1 Afs 147/2005-107.

důvodný, soud nařídí správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví přiměřenou lhůtu pro jeho vydání. Pokud je žaloba neopodstatněná, soud ji zamítne.⁸³

Aby správní orgán mohl rozhodnout ve správním řízení, musí mít věcnou a místní příslušnost k dané věci. Příslušnost by měla být jasná a jednoznačná, ale mohou se vyskytnout sporné situace, které musí být objektivně řešeny, aby se zajistil jednotný a odborný výkon veřejné správy a aby nebyla narušena procesní práva účastníků řízení. K tomu slouží řízení o kompetenčních žalobách, kdy existuje vícero druhů těchto sporů⁸⁴:

1. Kompetenční spory rozhodované v rámci veřejné správy týkající se věcnou nebo místní příslušností.
2. Spory o rozsah kompetencí správních orgánů a orgánů územní samosprávy.
3. Kompetenční spory, v nichž alespoň jednou stranou je soud.
4. Zbylé spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, které ze zákona stále zůstávají v pravomoci Ústavního soudu.

Správní soudy jsou tedy velmi důležité pro správné fungování veřejné správy v České republice. Zajišťují, aby veřejná správa jednala v souladu s právem, respektovala práva a svobody občanů a dodržovala demokratické zásady a zásady právního státu. Díky tomu mohou občané důvěřovat veřejné správě a být si jisti, že jejich práva jsou chráněna.

3.2.2.4 Veřejný ochránce práv

Veřejný ochránce práv, často označovaný jako ombudsman, je institucí zřízenou k ochraně práv a svobod občanů vůči veřejné správě. Jeho úlohou je sledovat dodržování základních práv a svobod a zasahovat v případě, že jsou tato práva porušována. V České republice funkce veřejného ochránce práv vznikla v roce 2000 na základě přijatého zákona č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv. Funkce je nezávislá na ostatních orgánech veřejné moci. Úkolem ombudsmana je především poskytovat občanům poradenství a pomáhat jim v řešení problémů s

⁸³ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. § 79-81.

⁸⁴ Hendrych, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání, Praha, C.H. Beck, 2016. Str. 403.

veřejnou správou. Zároveň však také provádí kontrolu činnosti státních orgánů a orgánů samosprávy a upozorňuje na porušování základních práv a svobod. Kontrola veřejné správy je jednou z nejdůležitějších úloh, kterou má Kancelář Veřejného ochránce práv (dále jen KVOP). Veřejný ochránce práv má pravomoc kontrolovat činnost jakéhokoli orgánu veřejné moci a zasahovat v případě, že dochází k porušování základních práv a svobod občanů. Může například vydat doporučení, jakým způsobem lze situaci řešit, nebo případ předat jinému orgánu, který má větší pravomoci a může konat účinněji. Kromě kontroly činnosti veřejné správy plní KVOP další funkce, jako je například podpora vzdělávání v oblasti lidských práv a svobod. KVOP se snaží rozvíjet vztahy s dalšími organizacemi zabývajícími se lidskými právy a spolupracovat s nimi na různých projektech a akcích. Veřejný ochránce práv však není sám schopen zajistit plnou kontrolu nad veřejnou správou. Jeho činnost je závislá na spolupráci s dalšími orgány, jako je například policie, státní zastupitelství nebo soudy. Důležitou roli zde také hrají občané sami, kteří musí být ochotni podat stížnost, pokud se domnívají, že byla jejich práva porušena. Bez aktivního zapojení občanů by totiž práce veřejného ochránce práv byla mnohem méně účinná. V kontrole veřejné správy se také uplatňují různé zásady a principy, jako je například zásada právní jistoty, princip spravedlivého a rychlého řízení či princip omezení moci veřejné správy. Veřejný ochránce práv se snaží chránit tyto zásady a principy a zajistit, aby byla veřejná správa co nejtransparentnější a efektivnější.⁸⁵

Jak ale píše Pavel Rychetský v Právním rozhledu: „*zdá se, že Veřejný ochránce práv bohužel postupně začíná sloužit jako jakýsi „sběrný dvůr“, který je k dispozici zvláště v případech, kdy je třeba plnit mezinárodní závazky České republiky.*“⁸⁶ Odkazuje tím přitom na novely zákona č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv z let 2011-2012 a 2017. Ty kromě legislativně-technických úprav také obsahovaly i některá nová ustanovení⁸⁷, která se týkala zejména rozšíření působnosti ochránce. Tyto kroky vedou k tomu, že původní představa malé, funkční

⁸⁵ Hendrych, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání, Praha, C.H. Beck, 2016. Str. 429-431.

⁸⁶ Rychetský, Pavel. *Právní rozhledy 22/2017 – Veřejný ochránce práv: současný (právní) stav*. [online] 2023 [cit. 2023-03-19]. Str. 774. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrg5pxa4s7gizf6427g43ti&groupIndex=3&rowIndex=0&refSource=search>

⁸⁷ Např. zákon č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv – přidání nového odstavce č. 7 – „*Ochránce sleduje naplňování mezinárodní smlouvy upravující práva osob se zdravotním postižením*“.

doplňkové instituce se mění na čím dál víc zahlcenou instituci novými kompetencemi, které původní smysl funkce ombudsmana upozadují. Podobnou kritiku prosazuje též první český ombudsman Otakar Motejl, který říká: „*Domnívám se, že ne každé rozšíření kompetence veřejného ochránce práv musí být nutně vnímáno jako lichotivý projev důvěry k této instituci... Důležité ovšem je, že přenášením a rozšiřováním kompetence se veřejný ochránce práv stále jakoby sbližuje ve svých funkcích s všeobecnou exekutivou, což do budoucna pro nezávislost této instituce může představovat jisté nebezpečí.*“⁸⁸

3.2.2.5 Nejvyšší kontrolní úřad⁸⁹

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ) je jedním z klíčových orgánů kontroly státní správy České republiky. Jeho úkolem je kontrolovat hospodaření s veřejnými prostředky a provádět audit veřejných institucí, aby zajistil účelné a hospodárné nakládání s finančními prostředky a zabránil korupci. NKÚ je nezávislý orgán, který plní svou funkci nezávisle na politických stranách a státních institucích. Zároveň je ale odpovědný Parlamentu ČR. Jeho činnost je regulována zákonem a ústavou, které stanoví jeho pravomoci a způsob řízení. Ve své práci NKÚ spolupracuje s dalšími orgány státní správy a mezinárodními organizacemi.

Jednou z hlavních úloh NKÚ je kontrolovat hospodaření s veřejnými prostředky. Provádí tzv. hospodářskou kontrolu, která zahrnuje ověřování dodržování zákonných povinností, účetní evidence a finančního plánování veřejných institucí. Tímto způsobem NKÚ pomáhá zlepšovat řízení veřejných financí a zajišťuje, aby byly peníze vynakládány efektivně a transparentně. Dále NKÚ provádí audity veřejných institucí, které mají za cíl zjistit případné nepravdivosti, nedostatky nebo ztráty v hospodaření s veřejnými prostředky. Tyto audity se zaměřují na různé oblasti, například na hospodaření ministerstev a jiných orgánů státní správy, ale také na kontrolu veřejných zakázek a veřejných služeb.

NKÚ má také významnou úlohu při boji proti korupci. Kontroly, které provádí, jsou nezbytné pro odhalení případů korupce a dalších nezákonných

⁸⁸ Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za r. 2009. [online] 2023 [cit. 2023-03-19]. Str. 167. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2009.PDF

⁸⁹ Shrnutí obsahu kapitoly 2 „Nejvyšší kontrolní úřad“ této práce.

činností ve veřejné správě. Díky těmto kontrolám se zvyšuje pravděpodobnost, že budou odhaleny případy korupce a dalších nezákonné činnosti, a tím se snižuje riziko vzniku škod pro stát. Je nutno zdůraznit, že NKÚ nekontroluje pouze činnost státní správy, ale také další instituce, jako jsou například veřejné instituce v oblasti zdravotnictví, vzdělávání nebo kultury. Kontroluje také činnost podniků, které jsou v majetku státu, a další instituce, které využívají veřejné prostředky. Důležitou součástí práce NKÚ je také jeho role v oblasti legislativy. Na základě svých zjištění a zkušeností z praxe může NKÚ navrhnout změny v legislativě, aby se zlepšilo hospodaření s veřejnými prostředky a snížila se pravděpodobnost vzniku korupční činnosti. Je třeba poznamenat, že NKÚ nemá pravomoc udělovat sankce, pokud při svých kontrolách odhalí nezákonné činnosti. Jeho úkolem je pouze identifikovat problémy a předat je orgánům, které mají pravomoc a kompetenci sankce udělit.

V současné době je role NKÚ nezbytná pro zajištění kvality a efektivity hospodaření s veřejnými prostředky a boj proti korupci v České republice. Důležitost jeho činnosti se projevuje v mnoha oblastech státní správy a veřejného života a přispívá k ochraně zájmů státu a občanů.

3.3 Kontrolní standardy NKÚ

Profesní standardy jsou důležité pro zajištění kvalitní a důvěryhodné kontroly ve veřejném sektoru. Nejvyšší kontrolní úřad se rozhodl přijmout principy mezinárodních standardů nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI) a aplikovat je v co největším rozsahu v rámci své zákonem dané působnosti a pravomoci. Kontrolní standardy NKÚ mají za úkol podporovat nezávislou a efektivní kontrolu. Při konkrétních kontrolních akcích slouží jako podpora pro kontrolory při vývoji jejich vlastního profesního přístupu v souladu s právními předpisy a působností NKÚ.

ISSAI se skládá ze čtyř úrovní. Kontrolní standardy NKÚ vycházejí ze třetí úrovně, která se zaměřuje na provádění jednotlivých kontrol a obsahuje všeobecně uznávané principy nezávislých kontrol veřejného sektoru. Kontrolní standardy NKÚ se skládají ze čtyř částí⁹⁰:

⁹⁰ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Kontrolní standardy NKÚ* [online]. 2023 [cit. 2023-03-19]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

1. 100 – základní principy kontroly veřejného sektoru.
2. 200 – základní principy finančního auditu.
3. 300 – základní principy auditu výkonnosti.
4. 400 – základní principy kontroly legality.

Kontrolní standardy NKÚ 100 (dále jen KS 100) poskytují informace o účelu a významu standardů NKÚ, rámci a prvcích kontroly veřejného sektoru a principech, které je nutno aplikovat při kontrole veřejného sektoru.

V části „Účel a význam kontrolních standardů NKÚ“ se dozvíme, že z KS 100 vycházejí Kontrolní standardy 200, 300 a 400 a dále je rozvíjejí. Dále je uvedeno, že NKÚ se rozhodl pro co nejširší využití principů ISSAI a že Kontrolní standardy NKÚ jsou s nimi v souladu. NKÚ vypracoval tyto standardy pro kontrolní činnost a začlenil je do vnitřních předpisů Úřadu. Kontrolující proto uplatní všechny standardy, které jsou pro kontrolní akci relevantní.

Kapitola „Rámec pro kontrolu veřejného sektoru“ popisuje působnost Úřadu, kdy NKÚ provádí kontrolu veřejného sektoru v rámci své zákonné působnosti a pravomoci. Uvádí zde i tři typy kontrol vykonávaných NKÚ:

1. Finanční audit.
2. Audit výkonnosti.
3. Kontrola legality.

Zároveň přiznává Úřadu pouze nalézací pravomoc. Klarifikuje, že NKÚ nedisponuje výkonnými nebo soudními pravomocemi a má pouze oprávnění a povinnost zveřejňovat schválené kontrolní závěry a případně upozornit příslušné orgány státní moci a veřejnost na nedostatky zjištěné při kontrole.

V odstavci č. 16 KS 100 nalezneme i definici výše zmíněných tří typů kontrol. Finanční audit se zaměřuje na ověření souladu finančních informací s právními předpisy a odhalení významných nesprávností. Audit výkonnosti se zaměřuje na efektivitu, účelnost a hospodárnost procesů a oblastí a hledá prostor pro zlepšení. Kontrola se vyhodnocuje na základě předem stanovených kritérií a na základě odchylek od těchto kritérií a dalších problémů se provádí analýza. Cílem auditu je odpovědět na klíčové otázky a nabídnout doporučení na zlepšení. Kontrola

legality ověřuje soulad činností a finančních procesů s právními předpisy a zaměřuje se na ověření shody s předem stanovenými kritérii.

Dále se dokument věnuje tématům jako předmět a prvky kontroly, plánování a příprava kontroly nebo provádění kontroly. Tato témata blíže popisují v následujících podkapitolách.

3.3.1 Kontrolor

Považuji za přínosné též blíže charakterizovat pojem „kontrolor“, jelikož v následujících podkapitolách je tento termín častokrát zmíněn. Úpravu kontrolorů nalezneme v ustanovení § 15 a následně kontrolním řádu (§ 19-31) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Zde se můžeme dočíst, že kontroloři jsou zaměstnanci NKÚ, kteří vykonávají kontrolní činnost na základě písemného pověření prezidenta NKÚ. Na rozdíl od funkce prezidenta NKÚ, viceprezidenta NKÚ a členů NKÚ nevykonávají kontroloři veřejnou funkci a ani nejsou státními zaměstnanci, jelikož NKÚ není správním úřadem. Namísto toho se na kontrolory aplikuje obecná úprava zákoníku práce. Kontrolor je tedy zaměstnancem, jehož zaměstnavatel je stát, kdy za stát v pracovněprávních vztazích jedná a práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů vykonává organizační složka státu, tedy NKÚ. Podrobnější popis kontrolorů je pak součástí následujících podkapitol, ve kterých se věnuji procesu kontroly vykonávané NKÚ.⁹¹

3.4 Plánování kontroly NKÚ

3.4.1 Podnět ke kontrolní akci

Každá kontrolní akce prováděná NKÚ začíná podnětem ke kontrolní akci. Ten je dvojího typu – buďto vzniká na základě externího podnětu ke kontrole (tj. podnět usnesením vlády nebo Poslanecké sněmovny či Senátu Parlamentu ČR a jejich orgánů) o jehož využití následně rozhoduje Kolegium NKÚ. Interní podnět je druhým typem, který připravuje příslušný odbor kontrolní sekce NKÚ podle své

⁹¹ Koucká, Tereza a kol. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. 1. vydání, Praha, Wolters Kluwer, 2017. Str. 62.

věcné působnosti a vychází přitom z podnětů prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ. Podkladem interního podnětu je vlastní analýza rizik, monitoring dané oblasti ve veřejných zdrojích a analýza dat z informačních systémů veřejné správy. Podání též může pocházet od veřejnosti.

Podnět ke kontrolní akci má podobu dokumentu o rozsahu 5 až 15 stran ve kterém se shrnuje předmět a cíle kontroly, kdo bude kontrolován, harmonogram kontroly a její zdůvodnění. Práce na těchto podnětech ke kontrolám na další rok začínají v březnu a podílejí se na nich i jednotliví členi NKÚ. Podněty jsou neveřejné.⁹²

3.4.2 Plán kontrolní činnosti

Podněty ke kontrolní akci, které Úřad uzná jako vhodné kontrolní cíle, se zařadí mezi ostatní do tzv. plánu kontrolní činnosti. V § 17 zákona č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu se stanoví, že plán kontrolní činnosti je seznamem plánovaných kontrolních akcí v následujícím rozpočtovém roce⁹³. Nejvyšší kontrolní úřad může požádat o informace a dokumenty pro zpracování plánu kontrolní činnosti a získané informace mohou být použity při provedení kontroly. Návrh plánu vychází z podnětů různých orgánů a musí obsahovat informace o předmětu a cílech kontroly, časovém plánu, osobách zodpovědných za vypracování a schválení kontrolního závěru a složení senátu Úřadu, pokud byl zřízen. Schválený plán kontrolní činnosti se zveřejňuje ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu a je předkládán k informaci prezidentovi Úřadu, Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě. Změny v plánu musí být schváleny Kolegiem Úřadu a také zveřejněny ve Věstníku. Plán kontrolní činnosti schvaluje Kolegium NKÚ jako celek, a to obvykle v říjnu nebo listopadu.

Plán kontrolní činnosti na rok 2023 je dostupný na stránkách NKÚ⁹⁴ a k 19. 3. 2023 obsahuje celkem 32 naplánovaných kontrol.

⁹² Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Kontrola*. [online]. 2023 [cit. 2023-03-19]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/kontrola/>

⁹³ Dle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, je rozpočtový rok shodný s rokem kalendářním.

⁹⁴ Dostupné z: <https://www.nku.cz/scripts/rka/plan-kontrol.asp>

3.5 Kontrolní akce NKÚ

Kontrolní akce se skládá ze tří fází:

1. Fáze přípravy kontroly.
2. Fáze výkonu kontroly.
3. Fáze zpracování kontrolního závěru.

Průměrně celá kontrolní akce trvá okolo 10 měsíců a účastnit se jí může 5 až 30 kontrolorů v závislosti na počtu kontrolovaných osob či šíře předmětu kontroly.⁹⁵

3.5.1 Fáze přípravy kontroly

Přípravy kontroly se účastní průměrně 5 kontrolorů, které vede gestor kontroly. Tato fáze trvá obvykle 12 týdnů. Při přípravě kontroly je důležité stanovení předpokladů kontroly, což zahrnuje definici předmětu, cíle a rozsahu kontroly, přístup k údajům a ke kontrolnímu procesu a informace o kontrolovaných osobách. Kontrolující si opatřují poznatky o povaze kontrolovaných osob, poznání relevantních cílů, činností, prostředí, vnitřní kontroly, finančních a jiných systémů a procesů i zkoumání potenciálních zdrojů důkazních informací a dokladů. Provádějí též analýzu problémů a vyhodnocení rizik. Při identifikaci rizik se zvažují jak všeobecná, tak specifická rizika, včetně rizik spáchání trestného činu relevantních pro předmět a cíle kontroly. Během celého procesu kontrolující zaujímají postoj profesního skepticismu.⁹⁶

Výsledkem této fáze by měl být návrh programu kontroly. Program kontroly je dokument o rozsahu 30 až 50 stran, je neveřejný a je zpracovaný gestorem kontroly ve spolupráci s členem NKÚ, kterému je přidělená správa dané kontroly. Obsahem programu jsou předmět a cíle kontroly, kontrolované období, rozsah kontroly, kontrolní postupy, kritéria pro vyhodnocení výsledků kontroly, shrnutí

⁹⁵ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Kontrola*. [online]. 2023 [cit. 2023-03-19]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/kontrola/>

⁹⁶ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Kontrolní standardy NKÚ* [online]. 2023 [cit. 2023-03-19]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

výsledků předchozích kontrol podobných oblastí a rizika, které mohou kontrolu ovlivnit. Program před schválením prochází připomínkovým řízením NKÚ a až poté ho může příslušný člen NKÚ schválit.⁹⁷

3.5.2 Fáze výkonu kontroly

Kontrola začíná schůzkou mezi zástupci NKÚ a zástupci kontrolované osoby, na které se kontrolovaná osoba dozvídá o předmětu, cílech a průběhu kontroly a také o svých právech a povinnostech. Tato schůzka také slouží k vyřešení organizačních záležitostí, jako je například určení kontaktní osoby pro kontrolující, kudy budou kontrolující vstupovat do prostor kontrolované osoby, kde budou provádět kontrolu atd. Dále probíhá i instruktáž k provedení kontroly, která slouží k detailnímu seznámení všech kontrolorů se schváleným programem kontroly. Diskutuje se v ní i o problematice kontroly, metodických postupech a organizačním zabezpečení kontroly.⁹⁸

Kontrolující musí vybrat správné postupy, které umožní získat dostatečné a odpovídající důkazy a informace, které jsou potřebné pro prokázání nedostatků. Volba kontrolního postupu ovlivňuje získání důkazů a informací a závisí na typu kontroly, analýze problémů a vyhodnocení rizik. Důkazní informace a doklady mohou mít různé formy, a mohou být získány různými metodami, jako je dotazování, inspekce dokumentů, pozorování a další. Důkazní informace a doklady musí být dostatečné a odpovídající, a kontrolující je musí vyhodnotit objektivně, spravedlivě a vyváženě. Kontrolující může předběžně projednat zjištěné nedostatky s kontrolovanou osobou, a musí respektovat její požadavky na informace. Po dokončení kontrolních postupů kontrolující přezkoumá dokumentaci kontroly a rozhodne, zda mají být provedeny další kontrolní postupy. Při hodnocení důkazních informací a dokladů a posuzování významnosti zjištěného nedostatku bere kontrolující v úvahu jak kvantitativní, tak kvalitativní faktory, a uplatňuje odborný úsudek. Během kontroly dochází k objektivnímu a důkazy podloženému hodnocení zjištěných skutečností, které jsou relevantní pro splnění cílů a účelů kontroly. Každý kontrolor je přidělen určité oblasti ke zkontrolování a průběh jeho činnosti

⁹⁷ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Kontrola* [online]. 2023 [cit. 2023-03-19]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/kontrola/>

⁹⁸ Tamtéž.

se zaznamenává do pracovního listu. Výkonu kontroly se účastní kolem 10 kontrolorů a fáze kontroly trvá přibližně 15 týdnů.⁹⁹

3.5.2.1 Kontrolní řád

Kontrolním řádem se řídí postup při výkonu kontroly a také vztah mezi Úřadem, orgány Úřadu, členy Úřadu a kontrolory na straně jedné a kontrolovanými osobami na straně druhé. Kontrolní řád je obsažen v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu v části čtvrté. Je zde uvedeno, že kontrolní činnost vykonávají členové Úřadu a kontroloři na základě písemného pověření prezidenta Úřadu, anebo jím pověřeného člena Úřadu. Obsahem tohoto pověření je objekt a věcné vymezení kontroly, jména a postavení kontrolujících, jméno a příjmení vedoucího skupiny a označení orgánu nebo osob, ke kterým se lze odvolat proti rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu.

V ustanovení § 20 se uvádí nepřípustnost provádět kontrolu, pokud jsou u kontrolujícího pochybnosti o jeho nepodjatosti. Ze zákona má jak kontrolující, tak také kontrolovaný tuto skutečnost neprodleně nahlásit Úřadu. O námitce podjatosti se musí rozhodnout bez zbytečného odkladu a proti rozhodnutí se nedá odvolat.

Pravomoc kontrolorů pak upravuje ustanovení § 21 v písmenech a) až i), kdy kontrolující může¹⁰⁰:

a) Vstupovat do objektů, zařízení, provozů a prostor kontrolovaných osob, pokud to souvisí s předmětem kontroly. Nicméně nedotknutelnost obydlí je zaručena.

b) Požadovat od kontrolovaných osob předložení originálních dokladů a dalších písemností, včetně informací z informačních systémů, a pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy.

c) Seznamovat se s utajovanými informacemi, pokud prokážou osvědčení pro příslušný stupeň utajení.

⁹⁹ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Kontrolní standardy NKÚ* [online]. 2023 [cit. 2023-03-19] Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

¹⁰⁰ Ustanovení § 21 písm. a) - i) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

d) Požadovat od kontrolovaných osob pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech.

e) Zajišťovat v odůvodněných případech doklady a potvrdit jejich převzetí písemně. Kontrolované osobě musí být ponechány kopie převzatých dokladů.

f) Požadovat od kontrolovaných osob, aby ve stanovené lhůtě podaly písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků.

g) Používat telekomunikační koncová zařízení a datové připojení kontrolovaných osob pro zabezpečení kontroly.

h) Vyžádat si účetní záznamy od kontrolované účetní jednotky nebo jiného kontrolního orgánu prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu.

i) Požadovat od kontrolovaných osob zajištění přístupu k datům, která souvisí s předmětem kontroly a jsou uložena nebo zpracována v provozních informačních systémech kontrolované osoby, stejně jako v dalších souborech a aplikacích, která nejsou součástí informačních systémů veřejné správy.

Kontrolující jsou ze zákona povinni zjistit při kontrole skutečný stav věci a jsou povinni jej prokázat doklady. Dále jsou kontrolující povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Dále musí šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob a předat neprodleně převzaté doklady kontrolované osobě. Kontrolující jsou také odpovědní za řádnou ochranu zajištěných dokladů proti ztrátě, zničení, poškození nebo zneužití. Kromě toho jsou kontrolující povinni pořádat kontrolní protokol o výsledcích kontroly. Kontrolující též musí zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly, a nezneužít znalostí těchto skutečností.¹⁰¹ Tyto povinnosti jsou stanoveny k zajištění spravedlivého a objektivního provedení kontroly a respektování práv a zájmů kontrolovaných osob.

Podle ustanovení § 25 se při kontrole vytváří kontrolní protokol, který obsahuje popis zjištěných skutečností, včetně nedostatků a ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Kontrolní protokol obsahuje také údaje o úřadu, jménech kontrolujících a kontrolované osoby, místě a času kontroly, předmětu kontroly, skutečném stavu a odkazuje na doklady a další materiály použité při

¹⁰¹ Ustanovení § 22 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

kontrole. Kontrolní protokol je podepsán kontrolujícími, kteří se na kontrole podíleli, a za jeho obsah je odpovědný vedoucí skupiny kontrolujících.

Pokud kontrolovaná osoba nesouhlasí s obsahem kontrolního protokolu, má možnost podat písemné námitky vůči konkrétním pasážím protokolu. Toto podání námítky je nutné provést do pěti pracovních dnů od obdržení protokolu. Námitky je třeba podat vedoucímu skupiny kontrolujících, který vedl kontrolu u této kontrolované osoby. Vedoucí skupiny následně vyhodnotí námitky a vydá písemné rozhodnutí o jejich vypořádání. Když kontrolovaná osoba není spokojena s vypořádáním svých námítek vedoucím skupiny kontrolujících, může podat odvolání proti rozhodnutí o námitkách Kolegiu NKÚ. Kontrolovaná osoba má na to 15 kalendářních dní od doručení rozhodnutí o námitkách. Kolegium NKÚ projedná a vypořádá odvolání na svém jednání. Pokud jsou důvody pro změnu nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, tak to Kolegium NKÚ provede, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Kontrolovaná osoba bude informována o výsledku.¹⁰²

Fyzická osoba, která zaviněně poruší povinnost poskytnout na žádost Úřadu informace potřebné pro řádný výkon kontroly, může být pokutována Úřadem až do výše 50 000 Kč. Tuto pokutu může Úřad uložit i opakovaně, pokud povinnost nebyla splněna ani v nově stanovené lhůtě kontrolujícími. Příjmy těchto pokut jsou příjmem státního rozpočtu České republiky a vymáhá je Úřad.¹⁰³

3.5.3 Fáze zpracování kontrolního závěru

Kontrolní závěr vypracovává člen Úřadu podle plánu kontrolní činnosti. Po provedení kontroly člen NKÚ odpovědný za řízení kontroly a gestor kontroly spolupracují na vypracování návrhu kontrolního závěru, který shrnuje a vyhodnocuje poznatky z kontroly a může být dlouhý až 40 stran. Tento návrh prochází připomínkovým řízením, při kterém se k němu vyjadřují různé části kontrolní sekce NKÚ a další členové Kolegia, včetně právního oddělení. Člen odpovědný za kontrolu musí vypořádat všechny připomínky. Kontrolní závěr, který prošel připomínkovým řízením, musí být schválen nadpoloviční většinou hlasů sedmnáctičlenného Kolegia NKÚ, tvořeného patnácti členy NKÚ, prezidentem a

¹⁰² Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Kontrola* [online]. 2023 [cit. 2023-03-20] Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/kontrola/>

¹⁰³ Ustanovení § 28 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

viceprezidentem NKÚ. Na rozdíl od kontrolních protokolů, je kontrolní závěr veřejný a neexistuje vůči němu opravný prostředek. NKÚ není oprávněn ukládat sankce za zjištěné nedostatky, jelikož je pouze orgánem nalézacím.¹⁰⁴

Po schválení kontrolního závěru proběhne korektura jeho formální stránky a s ní spojená grafická úprava dokumentu. Poté co je dokument připraven k publikování i po formální stránce, je odeslán předsedovi vlády a předsedům obou komor Parlamentu ČR. V témže momentu je kontrolní závěr zveřejněn také na webu NKÚ a příslušném Věstníku NKÚ. Pomocí schváleného kontrolního závěru kontrolovaná osoba případně zodpovědné ministerstvo zpracuje stanovisko ke kontrolnímu závěru, v němž jsou navržena opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ. Pokud stanovisko obsahuje zásadní připomínky, je povinen člen NKÚ, který kontrolu řídil, tyto připomínky řešit. Kontrolní závěr poté vláda projednává v rozpravě za přítomnosti prezidenta NKÚ. U naprosté většiny rozprav se přijímá usnesení, které ukládá příslušnému ministrovi, aby přijal nápravná opatření týkající se zjištěných nedostatků a zároveň stanoví lhůtu, ve které musí ministr informovat kabinet o tom, jaký měla nápravná opatření dopad na zamýšlený stav. Převážně kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR se zabývá vybranými kontrolními závěry NKÚ, ale mohou je projednat i jiné výbory Parlamentu ČR. Během projednání jsou přítomni zástupci NKÚ a kontrolované osoby. Pokud kontrolní výbor nebo jiný výbor Poslanecké sněmovny nebo Senátu přijme usnesení, může nařídit příslušnému ministrovi, aby ve stanovené lhůtě informoval o nápravných opatřeních, která byla zavedena, o jejich dopadu a o tom, zda došlo ke zlepšení situace.¹⁰⁵

NKÚ pokračuje ve své roli i během následné kontroly, která se zaměřuje na to, zda kontrolovaná osoba přijala odpovídající kroky k odstranění nedostatků odhalených během kontroly a k nápravě všech nedostatků uvedených v kontrolním protokolu a závěru, včetně možných větších dopadů.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Ačkoliv jak můžeme vidět v ustanovení § 28 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu – Úřad ze zákona má možnost uložit peněžitou sankci.

¹⁰⁵ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Kontrola* [online]. 2023 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/kontrola/>

¹⁰⁶ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Kontrolní standardy NKÚ* [online]. 2023 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

3.5.4 Výroční zpráva

Hlavní publikací Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) je jeho Výroční zpráva, která je předkládána vládě, Parlamentu ČR a veřejnosti ve Věstníku Úřadu. Výroční zprávu předkládá prezident Úřadu Kolegiu Úřadu ke schválení. Tato zpráva poskytuje komplexní popis nových i dlouhodobých systémových nedostatků, kterým čelí stát a hodnotí úspěšnost opatření přijatých k jejich odstranění na základě výsledků kontrol provedených NKÚ. Kromě přehledu kontrol za uplynulý rok zahrnuje Výroční zpráva také informace o spolupráci NKÚ s orgány činnými v trestním řízení, počtu podaných trestních oznámení, poskytování informací občanům, mezinárodní spolupráci, hospodaření NKÚ a personálním zajištění.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Nejvyšší kontrolní úřad ČR. *Výroční zpráva* [online]. 2023 [cit. 2023-03-21]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/>

4 Právomoc, působnost a kontrola NKÚ *de lege ferenda*

V této kapitole se budu věnovat vládnímu návrhu novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu a také souvisejícímu návrhu poslanců na vydání ústavního zákona, kterým se mění čl. 97 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR. Cílem je přiblížení obou návrhů novely a analýza jejich potenciálních dopadů na současný stav platného práva. Vycházet přitom budu převážně z navrhovaných změn zákonů a provázejících důvodových zpráv.

Dnes provádí NKÚ dohled nad hospodařením státu, včetně jeho podniků, a také nad financemi, které jsou poskytnuty ČR zahraničím, jako například evropské dotace. Ačkoliv NKÚ může kontrolovat finanční prostředky v hodnotě přibližně 1,2 bilionu korun, tak v praxi až 80 % těchto prostředků musí být státem použito na důchody, dávky a platy, a proto není co kontrolovat. V případě zbývajících 20 % finančních prostředků má NKÚ velmi omezené možnosti, neboť nemůže vykonávat komplexní kontrolu u samospráv a jejich podniků, veřejných akciových společností a mnoha dalších veřejných institucí, včetně veřejnoprávních médií.¹⁰⁸

Bezpečnostní informační služba pozoruje, že regulované subjekty v ekonomice se dlouhodobě snaží ovlivňovat sektory pod dohledem tak, aby prosadili své osobní zájmy. To se děje jednak přímým ovlivňováním dohledových orgánů, jednak taky ovlivňováním procesu tvorby regulace. V roce 2021 byla zaznamenána snaha regulovaných subjektů ovlivňovat přípravu regulace ještě častěji než v předchozím roce. Některé dohledové orgány nebyly schopny plnit své úkoly kvůli nedostatku personální nebo odborné kapacity. Zaznamenán byl trend zvýhodňování některých dodavatelů při zadávání veřejných zakázek, kdy se osobám rozhodujícím o zadání zakázky podařilo získat neoprávněný prospěch a finanční prostředky. Tohoto zvýhodňování bylo dosahováno například úpravou zadávacích podmínek nebo poskytováním neveřejných materiálů. Příčinou takového chování bývala často osobní vazba mezi představiteli zadavatelů a dodavatelů. Tímto způsobem byly často finanční prostředky zneužívány na nakupování nadhodnocených nebo nepotřebných služeb poradenských nebo marketingových agentur a právnických nebo IT služeb. V oblasti stavebních zakázek se objevovalo opakované zneužívání

¹⁰⁸ Rekonstrukcestatu.cz. *Rozšíření působnosti NKÚ* [online]. 2016 [cit. 2023-03-24]. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/download/LXFXkQ/infolist-rozsireni-pusobnosti-nku.pdf>

postavení dodavatelů, kteří omezovali vstup konkurence na trh nebo měli zájem získávat zakázky pro společnosti, které s nimi byly majetkově nebo personálně propojené. V některých sektorech trvala dlouhodobá závislost na konkrétním dodavateli (zejména v oblasti IT), která se nedařila eliminovat ani omezit.¹⁰⁹

Výsledkem výše zmíněných skutečností je, že se již více jak deset let snaží český zákonodárce o rozšíření působnosti a pravomoci NKÚ – zejména pak na oblast vyšších územních samosprávných celků a společností s většinovým podílem státu. Názor na tento krok však není mezi odborníky jednotný, což se ostatně projevuje touto již několik let probíhající diskuzí na téma, zda působnost Úřadu rozšířit, či nikoliv.

4.1 Návrh poslanců na vydání ústavního zákona, kterým se mění zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

Pokud chceme rozšířit působnost Úřadu speciálním zákonem, je nutné nejprve rozšířit současný omezený rozsah ústavních kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu.

Návrh poslanců č. 229/0 ze dne 4. 7. 2018 je novější verze původního návrhu předloženého vládě ministrem spravedlnosti a předsedou Legislativní rady vlády. V důvodové zprávě poslanci odkazují na platnou právní úpravu Úřadu v Ústavě ČR jako nedostatečnou pro provedení novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. V části pojednávající o navrhované právní úpravě navrhovatelé popisují platnou právní úpravu evropských států. Uvádí se jako příklad čl. 203 Ústavy Polské republiky, ve kterém *„může Nejvyšší kontrolní komora kontrolovat hospodaření orgánů státní správy, národní banky, státem založených právnických osob a dalších organizačních jednotek státu, dále hospodaření orgánů územní samosprávy, hospodaření jimi založených právnických osob a dalších organizačních jednotek územní samosprávy a konečně také hospodaření i dalších subjektů, pokud nakládají s majetkem státu nebo územní samosprávy nebo plní finanční závazky vůči státu...“*¹¹⁰ Tento trend rozšířené

¹⁰⁹ Bezpečnostní informační služba ČR. *Výroční zpráva BIS za rok 2021* [online]. 2023 [cit. 2023-03-24]. Dostupné z: <https://www.bis.cz/vyrocní-zpravy/>

¹¹⁰ Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu 229/0 [online]. Str. 2-3. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=136261>

působnosti nejvyšší auditní instituce můžeme vidět i v dalších evropských státech jako je Francie, Německo, Rakousko a v mnoha dalších státech. Reakcí na to by tedy mělo být rozšíření současného čl. 97 Ústavy ČR o možnost Úřadu kontrolovat také hospodaření s veřejnými prostředky, kterými se rozumí zejména majetek nebo dluh státu nebo územního samosprávného celku, jakož i majetek nebo dluh jiné právnické osoby, převážně právnických osob veřejnoprávní povahy.

Nová navrhovaná právní úprava by tedy měla umožnit Úřadu výkon kontrolní působnosti nejen ve vztahu k majetku státu a státnímu rozpočtu, ale také k majetku právnických osob, a to zejména k jejich hospodaření s veřejnými prostředky. Zároveň poslanci v důvodové zprávě poukazují na důsledek rozšíření působnosti Úřadu jako realizaci ozdravení veřejných financí a dosažení vyrovnanosti veřejných rozpočtů, jakož i dosažení dalšího veřejného zájmu, a to zájmu na vyšší míru transparentnosti v oblasti veřejných zakázek a snížení prostoru pro korupci ve veřejném sektoru.

Návrh zákona byl rozeslán poslancům 4. 7. 2018, vládě pak 11. 7. 2018. 1. čtení proběhlo 30. 1. 2019 a 12. – 13. 2. 2019. Zde návrh zákona dostal pozměňovací návrhy od Kontrolního a Ústavně právního výboru. Ve 2. čtení návrh zákona prošel v obecné i podrobné rozpravě dne 21. 1. 2020 a 12. 2. 2020 byl návrh zákona schválen ve 3. čtení Poslaneckou sněmovnou.

Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 24. 2. 2020. Ústavně-právní výbor po projednání návrhu podal pozměňovací návrhy 20. 1. 2020. Návrh zákona byl projednán dne 26. 10. 2021 na 17. schůzi Senátu, ve kterém na základě usnesení č. 319 Senát návrh zamítl.

Znění navrhované změny čl. 97 Ústavy¹¹¹:

1. V čl. 97 odst. 1 se slova „se státním majetkem“ nahrazují slovem „státu“.
2. V čl. 97 se za odstavec 1 vkládají nové odstavce 2 a 3, které znějí: „(2) Nejvyšší kontrolní úřad v rozsahu stanoveném zákonem vykonává kontrolu hospodaření s dalšími veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů. (3) Nejvyšší kontrolní úřad dále v rozsahu stanoveném zákonem vykonává kontrolu hospodaření právnických osob, ve kterých mají stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným

¹¹¹ Senátní tisk č. 205 [online]. Str. 3. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/94004/78839>

územním samosprávným celkem většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči kterým jsou stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby.“.

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

Bod 1 zobecňuje odst. 1 čl. 97 Ústavy, kde místo ustanovení „hospodaření s majetkem státu“ ho nahrazuje obratem „hospodaření státu“ – tím zákonodárce elegantně rozšiřuje možnou působnost kontroly Úřadu nejen na státní majetek, tedy majetek spravovaný přímo státem, ale také na majetek územních samosprávných celků jako i majetek ústředních orgánů státní správy a veřejných obchodních společností obecně. V bodu 2 se do čl. 97 Ústavy vkládají za odst. 1 nové odstavce 2 a 3, které pojednávají o nově nabyté působnosti kontrolovat také veřejné prostředky, prostředky poskytnuté z veřejných rozpočtů a právnické osoby, ve kterých je stát nebo územní samosprávný celek v postavení ovládající osoby nebo mají většinový podíl na základním kapitálu. Provádění těchto práv pak přenechává speciálnímu zákonu, tj. novelizovaný zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Bod 3 pak pouze upravuje postavení současných odstavců 2 a 3, kdy je posouvá na 4. a 5. místo, tedy za nově vzniklé odstavce čl. 97 Ústavy.

4.2 Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu

Vláda předložila sněmovně návrh zákona 20. 12. 2018. V důvodové zprávě se v obecné části dočteme, že návrh novely zákona vychází z Programového prohlášení vlády a jeho cílem je rozšířit dosavadní omezený rozsah kontrolní působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Zároveň je zde uvedeno, že návrh zákona předpokládá projednání a schválení výše analyzovaného návrhu ústavního zákona, který by zajistil ústavní zakotvení rozšířených působností Úřadu, které jsou obsaženy v tomto návrhu.

V části týkající se zhodnocení stavu Úřadu de lege lata se dozvíme podobnou kritiku, jako tomu bylo u hodnocení poslanci v důvodové zprávě k návrhu ústavního zákona. Kritizuje se obecnost čl. 97 Ústavy a nedostatečný

prostor pro rozšíření působnosti Úřadu. Zároveň se znovu odkazuje na sousedící státy a jejich platnou právní úpravu na toto téma, kdy: „*Česká republika zaostává, jak za původními členskými státy Evropské unie, tak i zeměmi přistoupivšími k Evropské unii po roce 1989, které ve velkém počtu již k rozsáhlejší kontrole veřejných prostředků, pokud jde o subjekty s nimi nakládajícími, realizované jejich nejvyššími kontrolními institucemi, přistoupily.*“¹¹² Současně také návrh poukazuje na to, že kontrolní zjištění Úřadu jsou nezbytná z důvodu poukazování na oblasti, ve kterých právní úprava kontrolovaných vztahů a postupů při nakládání s veřejnými prostředky nejsou dostačující, chybí a nebo jsou již překonány.

V odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy se stejně jako u návrhu ústavního zákona odkazuje na čl. 18 Lidské deklarace, podle kterého má celá správa veřejných prostředků bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se odráží ve státním rozpočtu, podléhat kontrole příslušné nejvyšší auditní instituce. Uvádí se další příklady praxe evropských zemí na jejichž základě se má zavést budoucí úprava jak ústavního, tak speciálního zákona Úřadu.

V důvodové zprávě též nalezneme popsany soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR. Zde se uvádí, že návrh zákona je plně v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, podle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků pouze, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem. Kontrola Úřadem se tu argumentuje slovy: „*Právo na samosprávu neznamena právo územního samosprávného celku nakládat se svým majetkem zcela volně, aniž by bral v úvahu povinnosti a omezení vyplývající z právních předpisů. Právo na územní samosprávu totiž není právem na nezávislost na státu a jeho právním řádu.*“¹¹³ Zároveň se ve zprávě připomíná, že Úřad nevlastní žádný právní nástroj, kterým by mohl zasahovat do samostatné působnosti územních samosprávných celků a přijetí opatření k nápravě je čistě v kompetenci orgánů samospráv – Úřad pouze na základě výsledků kontroly podává doporučení.

Detailně rozepsaná jsou i kritéria vhodnosti, potřebnosti a poměrování¹¹⁴:

¹¹² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 360/0 [online]. Str. 7. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=140630>

¹¹³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 360/0 [online]. Str. 13. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=140630>

¹¹⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 360/0 [online]. Str. 14-18. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=140630>

1. Kritérium vhodnosti je odůvodněno tím, že zjištění Úřadu budou významným podkladem pro stát v nastavení systému financování územní samosprávy, což je v neširším zájmu státu na jeho zabezpečení zdravých a udržitelných veřejných financí, stejně tak i v případě územních samosprávných celků.
2. Kritérium potřeby – zde zpráva poukazuje na zastaralou a neefektivní právní úpravu¹¹⁵, která již nevyhovuje současným požadavkům na kontrolní mechanismy, což vychází i z analýzy systému kontrol územních samosprávných celků provedené Ministerstvem financí v roce 2017. Pokud nedojde k reformě řízení a kontroly veřejných financí, může se současný stav dostat do fáze, kdy neprobíhá řádná kontrola nad vynakládáním veřejných prostředků, prostředky slouží k úhradě výdajů neodpovídající úkolům orgánů veřejné správy, není dostatečná vymahatelnost pohledávek ze sankcí, kontrolované osoby jsou nadbytečně zatěžovány apod.
3. Kritérium poměrování – v rámci tohoto posuzování je třeba vyjít ze skutečnosti, že příjmy územních samosprávných celků v převážné části pochází z příjmů státního rozpočtu. Tyto příjmy státního rozpočtu jsou pak z velké části tvořeny daňovými příjmy a příjmy z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti – to znamená příjmy, které stát získává od veřejnosti. Nezadatelným právem právnických a fyzických osob je vědět, zda ten, kdo s těmito prostředky dále nakládá tak činí řádně a hospodárně. Tímto argumentem se oponuje otázce, zda není návrh na újmu právu územních samosprávných celků na samosprávu, právu mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.

Dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet se uvádí nulový, jelikož změny spočívající v rozšíření působnosti Úřadu nejsou na základě zvýšení objemu prostředků na činnost Úřadu. Zajištění provádění zvýšeného počtu kontrol v souvislosti s rozšířením působnosti Úřadu se pak předpokládá s vyčleněním 30 zaměstnanců ve stávající struktuře Úřadu v rámci organizačních změn a uvažovanou redukcí v administrativní činnosti Úřadu. Co se týká rozpočtu krajů a obcí, zde se spíše uvádí míra administrativní zátěže Úřadem na kontrolovaných

¹¹⁵ Konkrétně zákon č. 420/2004 Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí a zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě.

subjektech. Tato otázka je však zodpovězena novelou¹¹⁶ zákona č. 166/1993 Sb. z roku 2015, ve které je v ustanovení § 17 odst. 2 Úřad nově oprávněn si opatřovat podklady pro zpracování plánu kontrolní činnosti a jeho změn. To znamená, že Úřad si při sestavování plánu kontrol může vyhodnotit již proběhlé kontroly, zejména tedy u územně samosprávných celků, a sestavovat plán tak, aby nedocházelo k duplicitním kontrolám a zbytečnému administrativnímu přetěžování územních samosprávných celků.¹¹⁷

Návrh zákona byl rozeslán poslancům dne 20. 12. 2018. 1. čtení proběhlo 30. 1. a 12. 2. 2019. Pozměňovací návrhy podal Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu a Kontrolní výbor. Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj doporučil návrh schválit. Návrh zákona prošel obecnou i podrobnou rozpravou ve 2. čtení 21. 1. 2020. 3. čtení bylo zahájeno 12. 2. 2020 ale bylo přerušeno, čtení pokračovalo až 17. 6. 2021 a 7. 7. 2021 byl na 111. schůzi návrh zákona Poslaneckou sněmovnou schválen.¹¹⁸

Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou postoupen Senátu 26. 7. 2021. Postoupený tisk byl přikázán organizačním výborem k projednání výbory. Zde se však návrh setkal se silným odporem ze strany senátorů. Návrh byl projednán dne 18. 8. 2021, kde ho Senát usnesením č. 286 zamítl. Ve stejný den také Senát vydal doprovodné usnesení, ve kterém Senát¹¹⁹:

- I. konstatuje, že vláda České republiky dosud nenaplnila opakované výzvy Senátu České republiky a nepředložila legislativní návrh, který by řešil nadměrnou kontrolní zátěž obcí.
- II. žádá vládu, aby předložila legislativní návrh, který zajistí vznik evidence všech kontrol veřejné správy, řešení nadměrné kontrolní zátěže na obcích a odpovědnosti obcí v případě rozporných závěrů kontrolních orgánů v téže věci.
- III. žádá vládu, aby již nepředkládala další legislativní návrhy týkající se rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na hospodaření obcí,

¹¹⁶ Zákon č. 78/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

¹¹⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu č. 360/0 [online]. Str. 21-25. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=140630>

¹¹⁸ Sněmovní tisk č. 360 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=360>

¹¹⁹ Usnesení Senátu č. 287 [online]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psenat/htmlhled?action=doc&value=100776>

dokud nebude přijat legislativní návrh, který bude nadměrnou kontrolní zátěž obcí uspokojivě řešit.

4.2.1 Navrhované změny zákona č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu¹²⁰

Současné ustanovení § 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu by se pomocí této navrhované novely upravil následovně:

1. V § 3 odstavec 1 zní: „(1) Úřad vykonává kontrolu hospodaření a) státu a kontrolu plnění státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, b) s dalšími veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů, c) právnických osob, ve kterých mají stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči kterým jsou stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev.“.
2. V § 3 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní: „(2) Kontrolu hospodaření právnických osob, ve kterých mají nebo měly stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči kterým jsou nebo byly stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev, provádí Úřad pouze za období, ve kterém jsou uvedené podmínky u kontrolované právnické osoby splněny.“

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

¹²⁰ Celá podkapitola vychází z verze návrhu zákona předloženého ke schválení Senátu pod tiskem č. 134 [online]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/100514/84344>

3. V § 3 odst. 3 se na konci textu písmene a) doplňují slova „nebo územního samosprávného celku“.
4. V § 3 se odstavec 4 zrušuje.

V bodě č. 1 je jasně vidět rozšíření působnosti Úřadu. Namísto současného spojení „státní majetek“ je použit termín „veřejný prostředek“ a „prostředky z veřejných rozpočtů“. Díky tomu se kontrola tedy může vztahovat nejen na státní majetek, ale nyní i majetek územních samospráv. Zároveň je zde detailně vymezen vztah kontroly Úřadu a právnické osoby ve které je stát nebo územní samospráva v pozici ovládající osoby nebo s většinovým podílem základního kapitálu. V bodě č. 2 se jen blíže specifikují podmínky kontroly hospodaření právnických osob vyjmenovaných v odst. 1. Bod 3 doplňuje věcnou působnost kontroly Úřadu o „územní samosprávný celek“ a bod 4 zrušuje současný odst. 3 týkající se České národní banky (úprava kontroly ČNB měla být upravena v následujícím ustanovení).

Návrh zákona též počítal se zavedením zcela nového § 3a:

1. „(1) Hospodařením s dalšími veřejnými prostředky se pro účely tohoto zákona rozumí hospodaření a) kraje a statutárního města, b) jiné právnické osoby, jde-li o 1. státní podnik, státní fond, státní příspěvkovou organizaci, národní podnik nebo státní organizaci Správa železniční dopravní cesty, 2. zdravotní pojišťovnu, 3. dobrovolný svazek obcí, 4. příspěvkovou organizaci zřízenou územním samosprávným celkem uvedeným v písmeni a) nebo dobrovolným svazkem obcí, 5. regionální radu regionu soudržnosti, 6. Českou televizi, 7. Český rozhlas, 8. školskou právnickou osobu zřízenou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy jménem státu, územním samosprávným celkem uvedeným v písmeni a) nebo dobrovolným svazkem obcí, 9. Českou národní banku, c) s prostředky Evropské unie nebo s jinými prostředky ze zahraničí poskytnutými státu na základě mezinárodní smlouvy.
2. (2) Hospodařením s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů se pro účely tohoto zákona rozumí hospodaření s prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu, ze státních finančních aktiv, z Národního fondu, z

rozpočtu státního fondu, z rozpočtu územního samosprávného celku, z rozpočtu regionální rady regionu soudržnosti nebo z rozpočtu dobrovolného svazku obcí.“.

V odst. 1 se v podstatě pozitivně vyjmenovávají případy subjektů, které spadají pod termín „hospodaření s veřejnými prostředky“, kde zákonodárce upřesňuje, na koho budoucí kontrola Úřadu bude dopadat. Pod číslem 9 tu nalezneme i Českou národní banku, jejíž současné ustanovení¹²¹ mělo být v plánované novele zákona zrušeno. V odst. 2 se znovu pozitivně vyjmenovávají druhy rozpočtů, které nově měly podléhat kontrole Úřadu.

V § 4 se za odstavec 1 měl vložit nový odstavec 2, který zní:

„(2) Při kontrole hospodaření územního samosprávného celku uvedeného v § 3a odst. 1 písm. a), hospodaření právnických osob uvedených v § 3a odst. 1 písm. b) bodech 2 až 8 a při kontrole hospodaření právnických osob uvedených v § 3 odst. 1 písm. c), prověřuje Úřad soulad jejich hospodaření s právními předpisy. Při kontrole hospodaření České národní banky podle § 3a odst. 1 písm. b) bodu 9 prověřuje Úřad výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz České národní banky.“

V novém odst. 2 § 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu bychom našli vymezení typu kontroly prováděné Úřadem na vyjmenovaných subjektech, kdy by se jednalo pouze o kontrolu legality. Výjimku tvoří pak Česká národní banka, u které má Úřad právo provádět i kontrolu tzv. 3E¹²².

V důvodové zprávě nalezneme ještě tři další úpravy ustanovení zákona:

1. V § 27 odst. 1 větě první se slova „pěti pracovních“ nahrazují číslem „15“.
2. V § 30 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Schválený kontrolní závěr zasílá prezident Úřadu také územnímu samosprávnému celku, je-li kontrolovanou osobou; územnímu samosprávnému celku zasílá rovněž schválený kontrolní závěr, je-li kontrolovanou osobou územním

¹²¹ Ustanovení § 3 odst. 3 zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

¹²² Účelnost, hospodárnost a efektivita.

samosprávným celkem zřízená právnická osoba nebo právnická osoba, ve které má nebo měl územní samosprávný celek většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči které je nebo byl samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev.“

3. V § 30 odst. 3 se na konci textu věty první doplňují slova „jakož i kontrolní závěry obsahující skutečnosti z kontrolní činnosti provedené Úřadem u právnické osoby uvedené v § 3 odst. 1 písm. c), pokud půjde o akciovou společnost, jejíž akcie byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu nebo na evropském regulovaném trhu.“

V bodu 1 se prodlužuje lhůta uvedená v § 27 odst. 1 na podání námítky proti kontrolnímu protokolu z 5 na 15 pracovních dnů. Bod 2 rozšiřuje povinnost prezidenta Úřadu zakotvenou v § 30 o zasílání schválených kontrolních závěrů také územnímu samosprávnému celku, pokud je kontrolovanou osobou on nebo jím zřízená právnická osoba, případně právnická osoba, ve které má územní samosprávný celek většinový podíl na základním kapitálu. V bodu č. 3 se pak vylučuje aplikovatelnost § 30 odst. 1 a 2 na kontrolní závěry týkající se akciové společnosti, jejíž akcie byly přijaty k obchodování na tuzemském nebo evropském regulovaném trhu.

4.3 Potřebuje Nejvyšší kontrolní úřad rákosku?

Tuto podkapitolu bych rád věnoval shrnutí stejnojmenného komentáře¹²³ Miloslava Kaly na článek A. Gerlocha a J. Tryzny z časopisu Správní právo 5/2014.

Kala v komentáři reaguje na tvrzení z původního článku, ve kterém stojí: „pokud bude NKÚ moci na nepořádky pouze upozorňovat, pak dosažení sledovaného cíle bude záviset především na politickém rozhodování těch institucí, kterým jsou kontrolní závěry adresovány.“¹²⁴ Kala pomocí historického exkurzu popisuje, že dnešní NKÚ vychází z několika set letého vývoje ovlivněného zejména

¹²³ Právo a bezpečnost 02/2016. M. Kala. *Potřebuje Nejvyšší kontrolní úřad rákosku?* [online]. Dostupné z: <https://www.pravoabezpecnost.cz/archiv/>

¹²⁴ Správní právo 5/2014, *O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí* [online]. Str. 280. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/o-postaveni-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-v-soustave-statnich-organu-a-ke-zmene-jeho-kompetenci.aspx>

německým a rakouským pojetím instituce, kdy nejvyšší kontrolní instituce má pouze nalézací a oznamovací roli a nedisponuje soudními funkcemi, jako tomu je například u modelů „dvora“ využívaných ve Francii, Itálii, Řecku a jiných státech. Sankční funkci by tedy měly zajišťovat jiné orgány veřejné moci a prioritním úkolem Úřadu je ujistit veřejnost, včetně občanů a jejich zástupců (poslanců a senátorů), že veřejné prostředky jsou spravovány účelně, hospodárně a efektivně.

Druhé komentované tvrzení popisuje, že: „rozšířením pravomocí NKÚ se chce dosáhnout setření rozdílu mezi soukromou a veřejnou sférou, trendu k majetkově právní publicizaci, která spočívá v tom, že se řada majetkových hodnot zjevně soukromého charakteru stává, s ohledem na veřejné prostředky k těmto hodnotám se vážící, minimálně z pohledu kontroly, předmětem veřejného zájmu.“¹²⁵ Kala zde argumentuje tím, že autoři mylně označují snahu o rozšíření kompetencí Úřadu jako snahu o majetkově právní publicizaci. Mylné tvrzení se snaží vysvětlit tím, že nejde o snahu publicizace ale spíše o snahu zavedení vyšší transparentnosti při nakládání s veřejným majetkem, který využívá jak samospráva, tak i soukromé obchodní společnosti a který zjevně dle výše uvedeného není soukromého charakteru. K vysvětlení užívá i příklady z praxe a odkazuje i na trend v evropském prostoru a na současné společenské dynamice a poptávce po větší transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky.

V závěru komentáře Kala vysvětluje, že Úřad nutně nepotřebuje rozšiřovat své kompetence jako spíš rozšířit okruh adresátů, na které se jeho nezávislá kontrola může vztahovat. Tvrdí, že představa autorů o přeměně současného NKÚ na styl účetních dvorů ve Francii nebo Itálii se soudními funkcemi by měla naopak negativní dopad. Kala je zastáncem evoluce stávajících principů, na kterých NKÚ stojí a promyšlených implementací dobrých příkladů ze zahraničí. Tím Kala odkazuje na jeho nesouhlas s tvrzením autorů, že současný NKÚ postrádá sankční pravomoci. To dává za vinu nepochopení stávající role Úřadu, kdy NKÚ iniciuje nápravu oznámením, podávaným zejména orgánům činným v trestním řízení a finančním úřadům v případě porušení rozpočtové kázně. Úřad navíc zasílá své kontrolní závěry Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě a plní tak svou roli

¹²⁵ Správní právo 5/2014, *O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí* [online]. Str. 281. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/o-postaveni-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-v-soustave-statnich-organu-a-ke-zmene-jeho-kompetenci.aspx>

nalézacího orgánu, který na nedostatky upozorňuje exekutivu a zástupce zákonodárné moci, kteří jsou pak odpovědni svým voličům a tedy veřejnosti.

4.4 Shrnutí

Pokud shrneme celou kapitolu věnovanou Úřadu a představám de lege ferenda, dá se říci, že hlavním tématem změn je rozšíření působnosti Úřadu. Jak je ale z výše uvedené analýzy vidět, ačkoliv se jedná o poměrně specifickou změnu, zároveň se jedná o velký zásah vyžadující i změnu znění samotné Ústavy ČR. Diskuse týkající se rozšíření působnosti Úřadu je stále nedořešeným tématem a jak to z posledních neúspěšných pokusů o novelizaci Ústavy ČR a zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu vypadá, tak ještě nějakou dobu nedořešené zůstane. Osobně se po bližším studiu tématu přikláním k podpůrcům novely a tím tedy i k rozšíření působnosti Úřadu. Jak je z návrhů novelizací zákonů vidět, rozšíření působnosti se týká čistě širší okruhu adresátů, kterých by se nově kontrola vykonávaná Úřadem týkala. V důvodových zprávách byly uvedeny i logické argumenty, proč novelizaci zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu schválit. Zejména vidím přínos v modernizaci současného platného práva kontroly veřejné správy, které je na základě mnoha oficiálních zdrojů v stávajícím stavu nedostačující a neefektivní. Zároveň si myslím, že navýšení transparentnosti veřejných prostředků je žádoucí, zvláště pak na úrovni územních samosprávných celků a obchodních společností s majetkem státu, ve kterých dochází často ke korupci a nehospodárnému užití finančních prostředků, o tom nakonec informuje v posledních letech opakovaně i Bezpečnostní informační služba ve své výroční zprávě. Současně si také nemyslím, že by rozšíření působnosti Úřadu na územní samosprávné celky nějakým závažným způsobem samosprávy zatěžovalo. Jak bylo uvedeno ve vládním návrhu novely zákona, Úřad má od roku 2015 ve své právní úpravě prostředky k tomu, aby efektivně navrhoval svůj kontrolní plán a zamezil tak případným duplicitním kontrolám a zbytečně tak zatěžoval kontrolované subjekty. Navíc k lednu 2023 se v České republice nachází 6254 obcí a Úřad v průměru vykonává okolo 30 až 40 kontrol ročně. Z toho ne všechny by se týkaly kontrol územně samosprávných celků. Kontrola prováděná Úřadem má tedy spíše preventivní charakter.

5 ZÁVĚR

Hlavním cílem této práce bylo komplexně popsat postavení, působnost a kontrolu Nejvyššího kontrolního úřadu (dále NKÚ). Toho jsem se snažil docílit detailním rozebráním platné legislativy ČR, zejména pak zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu a čl. 97 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR. Myslím, že po přečtení první části práce odejde čtenář s komplexní znalostí organizace NKÚ, jeho pravomocí a působností a díky historickému úvodu též lépe pochopí jeho současnou úlohu v rámci veřejné moci. Součástí kapitoly je i téma mezinárodní spolupráce nejvyšších auditních institucí, kterému jsem věnoval velkou pozornost, jelikož díky těmto mezinárodním organizacím vznikly uznávané mezinárodní standardy auditních institucí, jako je Linská nebo Mexická deklarace, na jejichž základě je vypracována i česká legislativa NKÚ.

Ve druhé části jsem za pomoci odborné literatury a judikátů soudů popsal principy kontroly ve veřejné správě a též velmi podrobně vylíčil celý proces kontroly vykonávané NKÚ. Toho jsem se znovu snažil docílit vlastním shrnutím platné legislativy a užitím zdrojů z oficiálních stránek NKÚ.

Třetí část je pak má vlastní analýza nejnovějších pokusů o novelizaci současné právní úpravy zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu a související novelizace čl. 97 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR. Věřím, že po přečtení této části čtenář lépe porozumí plánovaným změnám současné právní úpravy těchto zákonů a také pochopí důvody, proč tak zákonodárce postupoval a co těmito změnami konkrétně zamýšlel. Současně též věřím, že je zde dostatečně vysvětlena úloha NKÚ jako nalézacího kontrolního orgánu, kterému není potřeba rozšiřovat působnost případnými sankčními či soudními kompetencemi, ale pouze rozšířit působnost v rámci okruhu adresátů kontroly NKÚ.

To, zda je rozšíření působnosti Úřadu krok správným směrem je však stále nejednoznačné. Čím dál častěji slyšíme, že neefektivnost současné kontroly veřejné správy je již na kritické úrovni a nespokojenost se současným stavem můžeme vidět jak u zákonodárců, tak u veřejnosti. Proto považuji za důležité, aby zákonodárce začal podnikat konkrétní kroky v novelizaci stávající legislativy kontroly veřejné správy a příliš neotálel. Jak můžeme vidět u právní úpravy NKÚ, novelizace zákona není otázka pár měsíců, nýbrž let. A každý další rok čekání na

novou úpravu zákona znamená další rok neefektivního nebo neúčelného nakládání s veřejnými prostředky.

6 RESUMÉ

The main goal of this thesis was to comprehensively describe the authority, competence, and control of the czech Supreme Audit Office (hereinafter referred to as the NKÚ). I attempted to achieve this by analyzing the current czech legislation in detail, particularly Act No. 166/1993 Coll., on the Supreme Audit Office, and Article 97 of Act No. 1/1993 Coll., the Constitution of the Czech Republic. I believe that after reading the first part of the work, the reader will have a comprehensive understanding of the organization of the NKÚ, its authority and competence, and, thanks to the historical introduction, will also better understand its current role in czech public power. The chapter also includes the topic of international cooperation of the supreme audit institutions, which I paid great attention to, as these international organizations have created recognized international standards of audit institutions, such as the Lima or Mexico Declaration, on the basis of which the czech legislation of the NKÚ is also developed.

In the second part, with the help of expert literature and court judgments, I described the principles of control in public administration and also described in great detail the entire process of control carried out by the NKÚ. I once again attempted to achieve this by summarizing the current legislation on my own and using sources from the official website of the NKÚ.

The third part consists of my own analysis of the latest attempts to amend the current legal framework of Act No. 166/1993 Coll., on the Supreme Audit Office, and the related amendment of Article 97 of Act No. 1/1993 Coll., the Constitution of the Czech Republic. I believe that after reading this part, the reader will better understand the planned changes to the current legal framework of these laws and also understand the reasons why the legislator proceeded in this way and what specific intentions these changes have. At the same time, I also believe that the role of the NKÚ as a finding control body is adequately explained here, and there is no need to expand its scope with possible sanction or judicial competencies, but only to expand its personal scope, that is, to expand the range of recipients of the NKÚ's control.

However, whether expanding the Office's powers is a step in the right direction is still ambiguous. We hear more and more often that the inefficiency of

current public administration control has reached a critical level and dissatisfaction with the current state can be seen both among lawmakers and the public. Therefore, I believe it is important for lawmakers to take concrete steps in amending the current legislation on public administration control and not procrastinate too much. As we can see with the legislation of the NKÚ, amending the law is not a matter of a few months, but years. And every additional year of waiting for a new law means another year of inefficient or ineffective use of public funds.

7 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Knižní zdroje

BAHÝLOVÁ, Lenka. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.

GADASOVÁ, Dalimila. *Správní právo. 4. díl, Kontrola ve veřejné správě, právní odpovědnost ve veřejné správě: obecná část: právní základ veřejné správy*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. ISBN 80-244-0128-2.

GŘIVNA, Tomáš. *Pocta Pavlu Šámalovi k 65. narozeninám: čtvrtstoletí hledání spravedlnosti na Nejvyšším soudě ČR*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-709-5.

HANDRLICA, Jakub. *Nezávislé správní orgány*. 1. vydání. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-49-7.

HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-617-6.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. 2. vydání. Praha: Lidové noviny, 2007. ISBN 978-80-7106-906-5.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9.

KOUCKÁ, Tereza a kol. *Nejvyšší kontrolní úřad: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-740-0.

NAHODIL, František. *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-536-4.

PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8.

PRÁŠKOVÁ, Helena a KOPECKÝ, Martin. *O veřejné správě*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2010. ISBN 978-80-246-1788-6.

SPÁČIL, Michal. *Přehled judikatury ve věcech hospodaření s majetkem České republiky*. 103. svazek. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-877-2.

STEJSKAL, Jan. *Rozhodování o věcech veřejných*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-829-4.

VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2015. ISBN 978-80-87975-40-4.

Právní předpisy¹²⁶

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁶ Čerpáno z elektronických podob zákonů. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/>

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

Zákon č. 198/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2021.

Zrušené právní předpisy¹²⁷

Ústavní zákon č. 481/1991 Sb., ústavní zákon České národní rady, kterým se zřizuje Nejvyšší kontrolní úřad České republiky.

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

Zákon č. 99/1961 Sb., o státní kontrole, statistice a ostatních oborech národohospodářské evidence.

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

Judikatura

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 14/15.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2012, sp. zn. 9 A 9/2011-64.

Nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 15/10.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 1 Afs 147/2005-107.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1996, sp. zn. I. ÚS 38/95.

Internetové zdroje

Beck-online. beck-online.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/index.seam>

¹²⁷ Čerpáno z elektronických podob zákonů. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/>

Bezpečnostní informační služba. bis.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.bis.cz/>

EUROSAI. eurosai.org [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.eurosai.org/>

Evropský účetní dvůr. eca.europa.eu [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/ecadefault.aspx>

INTOSAI. intosai.org [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.intosai.org/>

Kontaktní výbor EU. eca.europa.eu [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/cs/Pages/ccdefault.aspx>

Kontrola veřejné správy. POSPÍŠIL, Petr. is.slu.cz [online] 2023. Dostupné z: https://is.slu.cz/el/opf/zima2020/EVSNKTVS/um/11._KONTROLA_VEREJNE_SPRAVY.pptx?kod=KLJAGJ15;lang=en

Kontrola včera, dnes a zítra. VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. karolinum.cz [online]. 2018. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/5443/Iurid_64_1_0055.pdf

Limská deklarace směrnic o principech auditu. [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/limska-deklarace-intosai-id9610/>

Mexická deklarace o nezávislosti nejvyšších auditních institucí. [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/mexicka-deklarace-o-nezavislosti-nejvyssich-auditnich-instituci-id9612/>

Ministerstvo financí ČR. mfcr.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/>

Ministerstvo vnitra ČR. mvcr.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/ministerstvo-vnitra-ceske-republiky.aspx>

Nejvyšší kontrolní úřad ČR. nku.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://nku.cz/>

Poslanecká sněmovna PČR. psp.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.psp.cz/>

Rekonstrukce státu. rekonstrukcestatu.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/>

Sbírka rozhodnutí NSS. nssoud.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://sbirka.nssoud.cz/>

Senát PČR. senat.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.senat.cz/>

Veřejný ochránce práv. ochrance.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/>

Wolters Kluwer – ASPI. aspi.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/menu/search>