

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra finančního práva a financí

**PRÁVNÍ ÚPRAVA KONTROLY NEJVYŠŠÍHO
KONTROLNÍHO ÚŘADU**

/Diplomová práce/

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Pavlína Vondráčková

Autor diplomové práce:

Dagmar Pátková

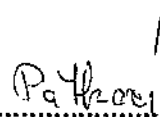
Datum vypracování práce:

červen 2008

Prohlášení:

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

V Praze dne 7. 6. 2008

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Pátková', is written above a horizontal dotted line. A small vertical mark is present above the 'á'.

Dagmar Pátková

Poděkování:

Ráda bych poděkovala JUDr. Pavlíně Vondráčkové za vedení, cenné rady a připomínky při zpracování diplomové práce a zaměstnancům Nejvyššího kontrolního úřadu v Praze za ochotu, věnovaný čas a poskytnuté informace.

Obsah:

1. Úvod	1
2. Kontrola v oblasti veřejné správy	2
2.1 Zásady a druhy kontroly ve veřejné správě	3
2.2 Systém kontroly veřejné správy.....	4
2.3 Kontrola ve veřejné správě.....	5
3. Typy nejvyšších kontrolních institucí ve světě.....	6
4. Vývoj právní úpravy kontrolních institucí na českém území.....	9
5. Ústavní základy	12
6. Postavení NKÚ a jeho vztah k ostatním orgánům.....	14
7. působnost nkú.....	17
8. organizace NKÚ.....	20
8.1 Prezident a viceprezident NKÚ	21
8.2 Členové NKÚ.....	24
8.1 Kolegium a Senáty NKÚ.....	25
8.1 Kontroloři NKÚ.....	26
9. Mezinárodní spolupráce.....	27
9.1 Mezinárodní organizace spolupracující s NKÚ.....	28
10. Kontrolní činnost.....	32
10.1 Účastníci kontrolního řízení	33
10.2 Cíle kontrolní činnosti.....	34
10.3 Rozsah kontrolní činnosti.....	35
10.4 Průběh kontrolní činnosti.....	36
10.4.1 Plánování kontrolní činnosti a zveřejnění kontrolního plánu	37
10.4.2 Příprava kontrolní akce.....	38
10.4.3 Provedení kontroly.....	38
10.4.4 Výsledky kontrol a jejich zpracování.....	40
10.4.5 Informační povinnost.....	42
10.5 Dopady kontrolní činnosti.....	43
11. Financování a hospodaření.....	45
12. Kárné řízení.....	47
12.1 Kárné provinění.....	47
12.2 Zánik kárné odpovědnosti.....	48
12.3 Kárná komora.....	49
12.4 Průběh kárného řízení.....	50
12.5 Typy rozhodnutí v kárném řízení	51
13. Zhodnocení činnosti kontroly NKÚ a jeho právní úpravy.....	54
14. Závěr.....	59
15. Seznam použité literatury.....	61
16. Přílohy.....	62

1. Úvod

V demokratických systémech je kontrola nedílnou součástí procesů probíhajících v rámci ekonomicko-právních vztahů. Kontrola představuje nezbytný předpoklad pro řádné fungování jakéhokoliv systému. Její význam spočívá v poskytnutí základní zpětné vazby pro efektivní provádění činností, umožňuje poznat jaký je reálný stav, jeho změny, poskytuje podklady pro další postupy a slouží k vyhodnocení stanovených cílů nebo stanovení cílů budoucích. Umožňuje zjistit nedostatky v průběhu kontrolní činnosti, nasměrovat další činnost žádoucím směrem a zabránit včas škodlivým následkům.

Kontrola prováděná státem je specifickým typem činnosti, který se v mnoha ohledech liší od kontrol prováděných v soukromém sektoru. Jejich cíle jsou v důsledku postavení subjektů kontroly a smyslu jejich existence orientovány různými směry. Stát vystupuje jako veřejný subjekt, který zabezpečuje rozsáhlé potřeby svých občanů, hospodaří s prostředky velkého rozsahu, disponuje rozsáhlými pravomocemi a primárním cílem jeho snažení není zisk. Smyslem hospodaření státu s veřejnými prostředky je institucionální a materiální zajištění plnění funkcí státu a zabezpečení dodržování právních předpisů k těmto účelům vytvořených. Aby nedocházelo ke zneužívání a činnost byla prováděna správným způsobem, musí být stanoveny mechanismy, které budou schopny tyto cíle zajistit.

Ve všech demokraticky orientovaných státech, existují speciální nezávislé státní orgány vnější finanční kontroly s postavením nejvyšší kontrolní instituce. Jejich prvořadým úkolem je informovat veřejnost a parlamenty těchto států o tom, jak jednotlivé státní orgány a instituce, případně další veřejnoprávní i soukromoprávní subjekty nakládají se svěřenými státními a veřejnými prostředky.¹ V České republice plní tuto funkci Nejvyšší kontrolní úřad.

Cílem této diplomové práce, zaměřené na právní úpravu kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu, je charakterizovat obecně kontrolu veřejné správy se soustředěním na oblast kontroly veřejné správy, prováděné nezávislými orgány, speciálně zřizovanými pro provádění vnější kontroly veřejného hospodaření státu. V práci je zmíněn stručný nástin vývoje kontrolních institucí na území České republiky a typů kontrolních institucí, které se dnes v demokratických právních systémech vyskytují. Pozornost je věnována především platné právní úpravě kontroly NKÚ, jeho ústavnímu zakotvení, vymezení působnosti úřadu, organizačnímu uspořádání a postavení v našem právním systému včetně zapojení do mezinárodní spolupráce. Další kapitoly se zabývají celkovým pojetím provádění kontrolní činnosti, hospodařením a financováním Úřadu

¹ Blíže: článek Voleník, L. Fungování nejvyšších kontrolních institucí. 2002, www.integrace.cz

a úpravě kárného řízení. Závěr je věnován významu a zhodnocení praktického přínosu existence Nejvyššího kontrolního úřadu v našem právním systému a posouzení právního rámce vymezeného pro jeho fungování.

Při zpracovávání diplomové práce jsem vycházela z právních předpisů vztahujících se k činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, vnitřních předpisů NKÚ, mezinárodních dokumentů vztahujících se ke kontrolní činnosti nejvyšších kontrolních institucí, dostupné literatury, zveřejněných zpráv a odborných článků týkajících se kontrolní činnosti v médiích, tisku a z rozhovorů se zaměstnanci NKÚ.

2. Kontrola v oblasti veřejné správy

Kontrolní činnost je jedním z prostředků k zajištění realizace plnění úkolů veřejné správy. Směřuje k zabezpečení činnosti veřejné správy, tak aby byla v souladu se zákony, čímž zároveň přispívá k posilování právní jistoty a důvěry občanů ve státní instituce. K dosažení cílů veřejné správy je kontrola prováděna v zákonem daných obsahových a časových mantinelech.

Na veřejnou správu můžeme nahlížet v zásadě dvěma způsoby.

V materiálním pojetí se jedná o soubor činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci za účelem plnění veřejných úkolů, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům.

Ve formálním pojetí je veřejná správa soustavou správních úřadů nebo orgánů samosprávy jako vykonavatelů veřejné činnosti. Stát vykonává kontrolu veřejné správy prostřednictvím orgánů, úřadů nezávislých na veřejné správě nebo prostřednictvím správního dozoru nad činností nepodřízených fyzických a právnických osob.²

Pojem kontroly v oblasti veřejné správy není jednoznačně definován. Obecné vymezení kontrolu vymezuje jako činnost spočívající v pozorování určité činnosti, stavu nebo věci a jejímu následnému vyhodnocování a porovnávání se zamýšleným cílovým stavem. Kontrola zahrnuje i případné navržení nebo použití určitých prostředků k předejití nebo odstranění zjištěných nedostatků pozorované činnosti.³

Kontrola je nepostradatelným prvkem činnosti veřejné správy, její postavení v právním systému je v určitém směru zásadní, protože na základě výsledků kontrol z této činnosti se v mnohých případech vytvářejí předpoklady pro uplatnění ostatních právních záruk.⁴

² Hendrych, D. Správní věda – Teorie veřejné správy. Praha: 2003, s.14

³ Srovnej: Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa, 1. vydání. Praha: 2002, s.183

⁴ Průcha, P. Správní právo obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: 2007, s.323

K právním zárukám zákonnosti ve veřejné správě patří zejména:⁵

- ♦ kontrola veřejné správy
- ♦ právo na informace ve veřejné správě
- ♦ zrušení, změna, sistace vadných správních aktů a další opatření ve veřejné správě
- ♦ uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností
- ♦ přímé donucení ke splnění právní povinnosti

Vzhledem k postavení kontrolovaných subjektů v oblasti veřejné správy, můžeme rozlišit kontrolu veřejné správy a kontrolu ve veřejné správě. Při kontrole se při hodnocení uplatňuje především hledisko zákonnosti, což je dáno tím, že „veřejná správa je činností vykonávanou na základě zákona a v jeho mezích“.⁶ V oblasti kontroly ve veřejné správě se navíc základní kritérium zákonnosti rozšiřuje o hlediska účelnosti, hospodárnosti a efektivity.

2.1 Zásady a druhy kontroly

Má-li být kontrola účinná, musí splňovat určité předpoklady kladené na kontrolující osoby. Kontrolor musí mít dostatečné kvalifikační, morální a odborné předpoklady. Základem je předem daná kompetence k provádění kontroly a možnost získat dostatek potřebných informací, nutných k objektivnímu posouzení kontrolovaného subjektu. Zásadní jsou i nároky na objektivnost a pečlivost při hodnocení.⁷

Kontrolní postup se dělí do jednotlivých fází:

1. zjištění existujícího stavu
2. srovnání s požadovaným stavem
3. určení odchylek existujícího stavu od požadovaného
4. celkové zhodnocení kontroly

Kontrolu z časového hlediska můžeme dělit na kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou. *Průběžná* kontrola je kontrolou správnosti, účelnosti a hospodárnosti postupu řešení v rámci běžné činnosti. Zjištění případných nedostatků a jejich náprava je prostředkem k dosažení požadovaného cíle. *Následná* kontrola je kontrolou výsledků činnosti, která směřuje k dosažení zamýšleného cíle. *Předběžná* kontrola bývá prostředkem ke sbírání informací potřebných k realizaci nových opatření a předběžného průzkumu.

⁵ Průcha, P. Správní právo obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: 2007, s. 328

⁶ Kolektiv autorů. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 2. rozšířené vydání. Plzeň: 2008, s. 338

⁷ Srovnej: Hendrych, D. Správní věda – Teorie veřejné správy. Praha: 2003, s.135

Podle formy rozlišujeme kontrolu přímou a nepřímou.

Přímá kontrola je operativní může bezprostředně zasahovat do činnosti kontrolovaného subjektu. Její nevýhodou je, že může být subjektivní a může být ovlivněna zejména vlivem mezilidských vztahů na pracovišti. *Nepřímá* kontrola zjišťuje, ověřuje nebo hodnotí určité skutečnosti a podává o nich zprávu orgánům, které jsou kompetentní k tomu, aby učinili konkrétní opatření. Na rozdíl od přímé kontroly bývá objektivnější. Nepřímou kontrolu lze dále dělit na vnitřní, je-li organizační útvar součástí kontrolované instituce a vnější, pokud kontrolu provádí specializovaná k tomuto účelu zřízená instituce.

Ve veřejné správě je nejčastěji využívána kontrola následná (ex post) a v přímém řízení průběžná. Méně častá je kontrola předběžná (ex ante). Přímá kontrola je vykonávána průběžně a nepřímá je spíše občasnou záležitostí.

Za veřejnou kontrolu však nebývá považována běžná kontrolní činnost vykonávaná v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti.

Následná kontrola je často využívána, neboť opatření ukládaná oprávněnými osobami nejsou často dostatečně plněna. NKÚ provádí pouze systémová zjištění a na konci kontrolního závěru uvádí souhrn opatření, který představuje jakýsi metodický návrh pro kompetentní osobu k odstranění nedostatků. Průběžná kontrola se využívá především při realizacích velkých investičních projektů, kde hrozí velké škody, např. při výstavbách pozemních komunikací a podobně.

2.2 Systém kontroly veřejné správy

Systém kontroly veřejné správy zohledňuje především postavení veřejné správy v systému vztahů, které byly vytvořeny ústavně provedenou dělbou moci ve státě, jakož i systém vnitřních vztahů ve veřejné správě.⁸

Systém kontroly veřejné správy zahrnuje:

- kontrolu vykonávanou *zákonodárným orgánem nebo zastupitelskými orgány* (tj. obecná kontrola veřejné správy, popřípadě vlády a kontrola orgánů obcí a krajů při výkonu jejich samostatné působnosti),
- kontrolu vykonávanou prostřednictvím *správního soudnictví* (k zajištění záruk zákonnosti, řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ochrana proti nečinnosti, před nezákonným zásahem správního orgánu),

⁸ Průcha, P. Správní právo obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: 2007, s.328

- kontrola *ústavního soudnictví* (je zaměřena na přezkoumání ústavnosti a zákonnosti právních předpisů vydávaných orgány veřejné správy a jejich postupu ve věcech dotýkajících se základních práv a svobod fyzických a právnických osob),
- kontrolu vykonávanou *Nejvyšším kontrolním úřadem*
- kontrolu vykonávanou *správními úřady*, (ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy, místními orgány státní správy, specializovaná kontrola odborného dozoru nebo inspekce dle zvláštních předpisů),
- kontrolu na základě podání *občanů* realizace ústavně zaručených práv čl. 18 LZPS „ *ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi*“ jednotlivci se takto mohou domáhat svých práv prostřednictvím vyřizování stížností postupem upraveným ve správním řádu nebo kolektivně pomocí vyřizování peticí na základě zákona o právu petičním,
- kontrolu *veřejného ochránce práv*, jeho působnost je pozitivně i negativně vymezena v zákoně o veřejném ochránci práv, tzv. ombudsman vystupuje jako ochránce osob před určitými jednáními státních úřadů. Z jeho působnosti je mezi jinými vyňat i NKÚ.

2.3 Kontrola ve veřejné správě

Kontrola ve veřejné správě má dvě formy - vnitřní a vnější kontrolu.

Externí kontrola veřejné správy ⁹

Kontrolu veřejné správy vykonávají orgány nebo úřady stojící mimo organizační soustavu výkonné moci. Na základě Ústavy provádí externí kontrolu Parlament, Nejvyšší kontrolní úřad a soudy. Parlament jako zákonodárny orgán přímo volený občany kontroluje činnost moci výkonné. Kontrolu rozpočtovou a účetní provádí Nejvyšší kontrolní úřad, který provádí kontrolu hospodaření se státním majetkem a kontrolu plnění státního rozpočtu. Soudní kontrola veřejné správy spočívá v ochraně subjektivních práv Nejvyšším správním soudem, který kontroluje zákonnost veřejné správy, přezkoumává rozhodnutí orgánů, může činit opatření proti nečinnosti a řešit kompetenční spory. Tato základní kontrola je doplněna dalšími články, které se označují jako zprostředkovatelské, protože vstupují mezi vykonavatele veřejné správy a občana. Sem patří veřejný ochránce práv, zvláštní komise zřizované ad hoc pro určité situace Poslaneckou sněmovnou. V širším pojetí tuto funkci zastávají i různé nevládní organizace, občanská sdružení, petiční výbory nebo masmédia.

Interní kontrola veřejné správy

Vnitřní kontrola se týká kontroly vnitřních vztahů ve veřejné správě a vyplývá z principů podřízenosti a nadřízenosti. Provádí se v rámci jednotlivých organizačně uspořádaných útvarů jednotlivých úřadů, kdy vyšší orgán kontroluje činnost orgánu nižšího. Patří sem kontrola v rámci služebních a zaměstnaneckých vztahů tzv. služební dozor nebo kontrola podřízených subjektů v rámci správního dozoru buď na všeobecné nebo odborné bázi. Odborný dozor může mít navíc povahu vnější kontroly, která probíhá v rámci zákona a v jeho mezích vůči fyzickým a právníckým osobám.¹⁰

Principy interního auditu

Interní audit jako celek by měl ideálně obsahovat pět typů auditů a měl by být vykonáván pravidelně. Mezi pět nejdůležitějších interních auditů řadíme:¹¹

1. *Finanční audit*, který ověřuje, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech orgánu věrně zobrazují majetek a zdroje jeho financování a hospodaření.
2. *Systémový audit*, který prověřuje a hodnotí systémy zajištění příjmů orgánu veřejné správy, financování jeho činnosti a zajištění správy veřejných prostředků.
3. *Výkonnostní audit*, který zkoumá hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému.
4. *Protikorupční audit*, tj. audit korupčního prostředí, který analyzuje úřední procesy na přítomnost korupčních rizik.
5. *Personální audit*, který zkoumá, zda jsou všechny úřední procesy dostatečně či naopak nadbytečně pokryty pracovními silami a zároveň zda jsou jednotliví pracovníci dostatečně vytížení nebo zda naopak nejsou přetíženi.

3. Typy nejvyšších kontrolních institucí ve světě

Dosud neexistuje všeobecně uznávaný jednotný model externí finanční kontroly, je tedy v kompetenci jednotlivých států, jakou úpravu si zvolí. Postavení, pravomoc i organizační uspořádání jednotlivých kontrolních institucí se liší v závislosti na politickém a právním systému dané země i na národní tradici.

Na světě existují v podstatě *čtyři základní typy národních nejvyšších kontrolních institucí*:¹²

⁹ Hendrych, D. Správní věda – Teorie veřejné správy. Praha: 2003, s.138

¹⁰ Blíže: Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: 2002, s. 183n.

¹¹ Blíže: www.bezkorupce.cz

¹² Blíže: článek Voleník, L. Fungování nejvyšších kontrolních institucí, 2002, www.integrace.cz

1. model "účetního dvora" jeho charakteristickým rysem je soudcovská kontrola nad účetními (uplatňován zejména ve Francii, Itálii, Lucembursku, Portugalsku, Řecku, Španělsku a Rumunsku)
2. model "kolegiálního orgánu" charakteristický blízkým vztahem k parlamentu a zpravidla nedisponující exekutivními pravomocemi (především v Německu a Nizozemsku)
3. model kontrolního úřadu vedeného generálním auditorem (zejména v Dánsku, Irsku, Kanadě, ve Spojeném království a v USA)
4. "skandinávský model", tedy model kontrolního úřadu působícího v rámci vládních orgánů (Finsko a Švédsko)

V rámci institucionálního uspořádání Evropského společenství působí rovněž zvláštní orgán externí finanční kontroly – *Evropský účetní dvůr*, který je však výhradně orgánem Evropského společenství bez jakéhokoliv hierarchické vazby na národní kontrolní instituce.

Model účetního dvora: Francouzský model (*Court de Comptes*)

Francouzský účetní dvůr se řídí zákonem z roku 1967. Dvůr řídí Premier Président, jmenovaný prezidentem republiky. Dvůr se dělí na sedm komor řízených prezidenty. Polovina zaměstnanců má postavení soudců, jmenovaných prezidentem republiky doživotně. Úkolem Účetního dvora je podle francouzské ústavy pomáhat parlamentu a vládě při kontrole a realizaci státního rozpočtu. Nemá ale přístup k materiálům soukromoprávních subjektů, a to ani v případě, že disponují s veřejnými prostředky. Rovněž nevykonává audit regionálních a místních správ, což je od v kompetenci regionálních auditních dvorů

Model kolegiálního orgánu: Spolkový účetní dvůr v Německu (*Bundesrechnungshof*)

Spolkový účetní dvůr v dnešní podobě vznikl až v roce 1949 a jeho postavení upravuje kromě spolkové ústavy ještě organický zákon z roku 1985. Mezi členy účetního dvora patří prezident, viceprezident, devět ředitelů sekcí a 55 vedoucích odborů. Členové jsou stejně nezávislí jako soudci a jejich právní status je obdobný statusu soudců. Prezident a viceprezident na dvanáctileté funkční období nebo do dovršení 65 let. Ostatní členové jsou jmenováni spolkovým prezidentem na návrh prezidenta Spolkového účetního dvora. Do kompetence Spolkového účetního dvora náleží audit státního účtu a celého finančního hospodaření spolkové vlády. Rovněž kontroluje soukromoprávní podniky, v nichž má stát majetkovou účast, a obchodní a průmyslová družstva, jichž je spolková vláda členem. Kontroluje i soukromoprávní subjekty, které dostávají dotace z federálního rozpočtu, jsou řízeny spolkovou vládou nebo u nichž je to stanoveno v zakladatelské listině. Kontrole podléhají i federální fondy, přičemž tyto kontroly se mohou

rozšířit i na konečné příjemce prostředků z těchto fondů. Každá spolková země má vlastní orgán externího finančního auditu, který se Spolkovým účetním dvorem úzce spolupracuje na principu rovnosti. Ten provádí jak atestační, tak výkonnostní audit veřejných účtů a prostředků, ale při výkonu auditních kompetencí oba typy auditu striktně neodlišuje. Zaměřuje se na to, zda veřejné výdaje splňují všechny náležitosti stanovené právními předpisy a zda byly veřejné prostředky použity hospodárně, efektivně a účinně.

Model kontrolního úřadu vedeného generálním auditorem: *Národní kontrolní úřad ve Velké Británii (National Audit Office)*

Moderní orgány finanční kontroly ve Velké Británii začaly fungovat v polovině 19. století. v roce 1866 byla zřízena funkce kontrolora a generálního auditora. Až v roce 1983 byl zákonem zřízen Národní kontrolní úřad, jehož úkolem je napomáhat kontrolorovi a generálnímu auditorovi při plnění jeho funkcí. Kontrolora a generálního auditora jmenuje panovník na základě návrhu Dolní sněmovny. Kontrolor a generální auditor není jmenován na pevně stanovené období a může být odvolán panovníkem na základě usnesení Dolní sněmovny. Úřad se člení na sedm odborů, které pokrývají celou oborovou strukturu ministerstev a provádějí jak atestační, tak výkonnostní audity. Kontrolorská funkce kontrolora a generálního auditora zahrnuje finanční kontrolu účtu vlády a zkoumá, zda ministerstva a další instituce které dostávají prostředky ze státního rozpočtu a které poskytují služby veřejnoprávní povahy, nakládají se svěřenými prostředky hospodárně, efektivně a účinně.

Skandinávský model: Národní kontrolní úřad ve Švédsku (Riksrevisionsverket),

Švédský Národní kontrolní úřad byl zřízen v roce 1967 je ústředním správním orgánem pro vládní účetnictví a audit a je podřízen ministerstvu financí. V jeho čele stojí generální auditor jmenovaný vládou na období šesti let, přičemž kandidáti jsou vždy vybíráni z osob mimo Národní kontrolní úřad. Dále zde působí čtyři poradci generálního auditora, kteří řídí oddělení atestačního auditu, oddělení výkonnostního auditu, oddělení účetnictví a finančního řízení a administrativní oddělení. Doplňkovým zdrojem příjmů Národního kontrolního úřadu jsou poplatky, které platí některé instituce za provedené atestační audit, za zpracovávané studie a za konzultantské a školitelské služby.

Postavení Národního kontrolního úřadu není upraveno zákonem, ale zvláštním státním nařízením. Jeho mandát zahrnuje státní instituce včetně jejich regionálních odborů, veřejnoprávní podniky, státem poskytované dotace jednotlivcům, podnikatelům a dalším institucím a některé státem vlastněné podniky a nadace. Do jeho kompetence ale nespadá parlament, jednotlivá ministerstva ani úřad vlády, u nichž audit provádí parlamentní auditor.

Národní kontrolní úřad též každých šest měsíců sleduje dopady jím provedených výkonnostních auditů a každoročně připravuje tzv. konsolidovanou kontrolní zprávu, kterou předkládá vládě a v kopii stálému výboru parlamentu.

Evropský účetní dvůr

Evropský účetní dvůr má výjimečné postavení v rámci externí finanční kontroly. Působí jako kolektivní orgán externí finanční kontroly Evropského společenství. Narozdíl od národních kontrolních institucí charakterizovaných jako "dvory", nedisponuje žádnými "soudními" pravomocemi. Evropský účetní dvůr byl vytvořen v roce 1975 z iniciativy Evropského parlamentu. Evropský účetní dvůr tvoří patnáct členů, kteří zastupují jednotlivé členské státy a jsou jmenováni na období šesti let Radou Evropské unie po konzultaci s Evropským parlamentem. Jeho členové jsou vybíráni většinou ze současných nebo bývalých pracovníků národních auditorských orgánů členských zemí. Mají stejné postavení jako soudci Evropského soudního dvora. Ze svého středu členové volí předsedu na tříleté období. Jednotliví členové vykonávají svou funkci zcela nezávisle a v obecném zájmu Evropského společenství. Při plnění svých povinností nesmějí požadovat ani přijímat pokyny od žádné vlády ani jiného orgánu. Při kontrole Evropský účetní dvůr posuzuje, zda byly všechny finanční operace provedeny v souladu s právními předpisy a v souladu s principy řádného finančního hospodaření. Hlavní úkol Evropského účetního dvora je provádění efektivní politické kontroly provádění rozpočtu a účtů Evropského společenství.

4. Vývoj právní úpravy na českém území

Existence specializovaného orgánu určeného pro kontrolu státního hospodaření má na našem území dlouhodobou tradici. První kontrolní institucí na našem území byla *Dvorská účetní komora (Hofrechnungskammer)*, která byla založena v roce 1761 jako kontrolní orgán rakousko - uherské monarchie. Tato instituce působila pod různými názvy prakticky až do roku 1919.

Od roku 1866 působil v Rakousku *Nejvyšší účetní dvůr (Staatsrechnungshof)*. Byl koncipován jako samostatný úřad, nezávislý na ministerstvech, organizovaný spíše kolektivně, který byl podřízen přímo panovníkovi. Jeho úkolem bylo poskytovat říšské radě podklady pro kontrolu účtů a výsledků hospodaření státu a zároveň hodnotil soulad hospodaření správních úřadů s právními předpisy a se zásadami dobré správy. Plnil tedy funkci kontroly parlamentní i správní.

Po vzniku samostatného Československého státu v roce 1918 začal zastávat funkci bývalého Nejvyššího účetního dvora úřad s novým názvem *Nejvyšší účetní kontrolní úřad*. Zákonem č.

175/1919 Sb., o zřízení a působnosti Nejvyššího účetního kontrolního úřadu, byla založena samostatná, nezávislá instituce, která dohlížela na státní hospodářství, státní jmění a státní dluh. Po přijetí Ústavy z roku 1920 se zákon 175/1919 Sb. stal předpisem, který prováděl ustanovení Ústavy, které stanovilo v hlavě II. – moc zákonodárná (§53), že „výkon kontroly státního hospodářství finančního státního dluhu upravuje zákon“. První Nejvyšší účetní kontrolní úřad v historii s působností pro samostatné české území byl organizován monokraticky a neměl žádné výkonné pravomoci. V čele úřadu stál předseda, který byl jmenován prezidentem republiky na návrh vlády. Předseda odpovídal za činnost úřadu Národnímu shromáždění a podléhal zákonu o zvláštní odpovědnosti členů vlády. Pokud byly zjištěny nedostatky, které nebyly následně odstraněny dohodou, předložil o tom zprávu Národnímu shromáždění spolu se závěrečným ročním účtem státních příjmů a výdajů. Kromě tohoto úřadu prováděly kontroly veřejného hospodaření i zvláštní kontrolní komise nebo výbory zřizované Národním shromážděním, které s kontrolním úřadem spolupracovali.

Ústava z roku 1948 stanovila, že kontrolu veřejného hospodaření upravuje zákon jednotně pro celé státní území (§62). V roce 1951 však byl vládním nařízením č. 73/1951 Sb. Nejvyšší účetní kontrolní úřad spolu s Nejvyšším kontrolním dvorem působícím na Slovensku zrušen a bylo vytvořeno *ministerstvo státní kontroly*, které se stalo, poplatné tehdejšímu totalitnímu centralizovanému pojetí státní moci, orgánem moci výkonné. Jeho působnost se dle sovětského vzoru vztahovala na „veškeré“ hospodaření. Tento stav trval v zásadě dalších čtyřicet let. Od roku 1961 do roku 1967 byla spojena státní kontrola se státní statistikou. V roce 1963 byl vytvořen *system lidové kontroly* s orgány na úrovni ústřední jakož i v krajích a okresech, prostřednictvím volených výborů nebo komisí lidové kontroly. Komise mohly dávat podněty k provedení potřebných nápravných opatření. Kontrolní činnost se zaměřovala převážně na kontrolu plnění státního plánu ve výrobních organizacích a minimálně kontrole centrálních orgánů.

V ústavním zákoně o československé federaci 143/1968 Sb., bylo umožněno federálnímu shromáždění a národním radám zřídit si vlastní kontrolní orgán. Česká národní rada na základě tohoto oprávnění v roce 1969 zřídila na republikové úrovni *Nejvyšší kontrolní úřad ČSR* zákonem č. 7/1969 Sb. V čele stál generální kontrolor, volený Českou národní radou (ČNR), který měl oprávnění účastnit se schůzí ČNR a vlády. Poradním orgánem byla rada generálního kontrolora, jejíž členové byli jmenováni na návrh generálního kontrolora ČNR. Působnost úřadu byla zaměřena na hospodaření s prostředky státního rozpočtu, s hmotnými, finančním a dalšími prostředky republiky a také jejich zdroji. Dle požadavků ČNR měl kontrolovat také provádění zákonů a opatření vydávaných ČNR a vyřizování podnětů případně stížností občanů. Při zjištění

nedostatků, které nebyly dostatečně odstraněny, informoval NKÚ věcně příslušný orgán a ČNR. Na úrovni federace se tento systém nepodařilo prosadit, ačkoliv se o to ústavně právní výbor Národního shromáždění pokusil.

V roce 1970 bylo ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. odejmuto oprávnění umožňující parlamentu vytvořit si kontrolní orgán a NKÚ byl zrušen. Na úrovni federace byl vytvořen *Výbor lidové kontroly ČSSR*, centralizovaný ústřední orgán státní správy, který byl závislý zcela na vládě. V roce 1971 byly přijaty zákony o lidové kontrole č. 103/1971Sb. a o výborech lidové kontroly č. 116/1971Sb. Tato úprava vydržela až do roku 1990.

Po roce 1989 se zvažovala varianta o obnovení orgánů parlamentní kontroly, ale došlo k nahrazení ústředních výborů lidové kontroly ministerstvy kontroly na úrovni federativní i republikové jako přechodné řešení státní kontroly.

Až ústavním zákonem ČNR č. 481/1991 Sb. byl v České republice zřízen *Nejvyšší kontrolní úřad* České republiky, který již splňoval podmínku nezávislosti na vládě a jiných ústředních orgánech státní správy. Postavení, působnost a organizaci upravil zákon č. 61/1992 Sb. Do působnosti NKÚ spadala kontrola tvorby a užití prostředků státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, hospodaření s finančními a hmotnými prostředky státu a kontrola výkonu státní správy. V čele úřadu stál prezident volený ČNR a řídicími orgány byla prezidiální rada a členové rady, které na návrh prezidenta volila ČNR.

Ústava České republiky upravila v čl. 97 postavení a působnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Zákonem, který ústavní úpravu NKÚ provedl, byl zákon č. 166/1993 Sb. který ve znění pozdějších novel platí dodnes. Byl jím zrušen zákon 481/91 Sb. o zřízení NKÚ a současně i ministerstvo státní kontroly, čímž bylo odstraněno kontrolní dvojvládní ministerstev kontroly a NKÚ.

Stručný popis vývoje kontroly státu nad vlastním hospodařením ukazuje, že na území České republiky mají kontrolní instituce dlouhodobou tradici. Celý vývoj prošel několika fázemi, jejichž postavení bylo v průběhu jejich existence významně ovlivněno různou politickou situací a předchozí vývoj předznamenal i současnou podobu právní úpravy Nejvyššího kontrolního úřadu.

5. Ústavní základy

NKÚ je samostatným a nezávislým ústředním správním úřadem, který vykonává kontrolu jako zákonem specificky určenou činnost vůči zákonem vymezeným subjektům.

Základem je ústavní úprava postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, která je systematicky zařazena v hlavě páté Ústavy ČR, konkrétně v článku 97 takto:

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

Ustanovení o Nejvyšším kontrolním úřadu je zařazeno do samostatné hlavy Ústavy. Není součástí ustanovení upravující moc výkonnou ani soudní. Smyslem tohoto oddělení byl zřejmě úmysl zákonodárců, kteří tímto způsobem chtěli zdůraznit jeho význam v demokratickém ústavním systému a zároveň jeho nezávislost na ostatních státních orgánech vzhledem ke své specifické činnosti, pro kterou byl vytvořen. Je to podstatný rozdíl od ústavy z roku 1920, která se vůbec nezabývala institucionální stránkou, ale pouze stanovila, že výkon kontroly státního hospodářství finančního a státního dluhu upravuje zákon.¹³

Ústava charakterizuje NKÚ jako orgán nezávislý, ale blíže nevymezuje, v čem tato nezávislost spočívá. Senátní návrh zabývající se změnou Ústavy navrhoval doplnit formulaci čl. 97 odst. 1 na „NKÚ je nezávislý orgán státu.“¹⁴

Nezávislost NKÚ spočívá v tom, že do jeho výkonu nesmí nikdo zasahovat. Není jako orgán nikomu odpovědný, není nikomu nadřízen ani podřízen. Svoji činnost si organizuje sám a nepřijímá pokyny od jiných orgánů, při své činnosti je vázán pouze zákonem. Jeho nezávislost je systémově vyjádřena v zařazení do zvláštní hlavy Ústavy ČR a také v jeho působnosti, která je stanovena pouze zákonem a ostatní orgány do ní nezasahují.

Z formálního hlediska nejde o orgán moci zákonodárné, výkonné ani soudní.¹⁵ Formálně není NKÚ součástí veřejné správy v jejím organizačním pojetí a není ani správním úřadem, jde o nezávislý kontrolní orgán. Ale z hlediska klasické tripartitní dělby moci je nutné ho zřejmě přiřadit k moci výkonné, vzhledem k tomu, že jeho jediným předmětem činnosti je správa ve smyslu materiálním, tj. výkon kontroly.¹⁶

¹³ Srov. Hendrych, D., Svoboda, D. a kol. Ústava ČR. Komentář. 1. vydání. Praha: 1997, s. 167

¹⁴ Nováková, J., Lidská deklarace a postavení nejvyšších kontrolních úřadů.

¹⁵ Mikule, V. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. Správní právo, č. 3/1993, s. 131

¹⁶ Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: 2005, s. 331

Ústava stanoví, že NKÚ vykonává „kontrolu“, má tedy pouze kontrolní pravomoci není zde uvedeno žádné ustanovení, které by přiznalo této instituci některou z pravomocí moci výkonné nebo soudní. Ústavní vymezení působnosti odkazuje na hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Konkretizace je provedena zákonem č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na návrh poslanecké sněmovny. Proces ustavování prezidenta je tudíž závislý na většinové vůli Poslanecké sněmovny. Jmenování prezidentem ČR posiluje význam NKÚ jako ústavního orgánu. Pravomoc prezidenta jmenovat osoby stojící v čele úřadu, patří mezi pravomoci stanovené v čl. 62 Ústavy, při kterých k platnosti vyjmenovaných rozhodnutí není vyžadován spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena.

Více se Ústava o ustavování vrcholných představitelů Úřadu nezmiňuje a podrobnosti k organizaci, postavení, působnosti jednotlivých orgánů a jejich členů jsou ponechány na zákonné úpravě. Ústava tedy zřejmě předpokládá, že prezident bude respektovat návrh Poslanecké sněmovny, pokud budou splněny všechny požadavky kladené zákonem na jednotlivé kandidáty.

K nejasným ústavně právním otázkám týkajících se pravomoci prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ se vyjádřil ve svém stanovisku *Ústav státu a práva Akademie věd ČR*.

S ohledem na sporou právní úpravu, by se v praxi mohly objevit určité problémy, neboť postup jmenování nejvyšších představitelů NKÚ není nikde podrobněji upraven. Ústava nikde nestanoví povinnost jmenovat prezidenta nebo viceprezidenta NKÚ ani lhůtu, v níž má být nový prezident nebo viceprezident NKÚ jmenován. Současně není nikde upravena situace, jak postupovat při odmítnutí návrhu Poslanecké sněmovny na jmenování určitého kandidáta do funkce prezidenta nebo viceprezidenta Úřadu.

Ze stanoviska vyplývá závěr, že pokud je návrh Poslanecké sněmovny učiněn v souladu s předpoklady (stanovenými v zákoně č. 166/1993 Sb. o NKÚ), které mají být splněny ke jmenování nového prezidenta nebo viceprezidenta Úřadu, je prezident republiky povinen jmenování provést. Žádná lhůta do kdy je takto povinen rozhodnout není stanovena. Případné prodlení by rozhodně nemělo být delší vzhledem k ústavněprávnímu významu instituce NKÚ a zájmu na plynulém fungování úřadu. K tomuto názoru přispívá i fakt, že jiné ústavní orgány

např. úřad prezidenta republiky nebo Poslanecká sněmovna, musí být v případě skončení funkčního období nebo nemožnosti zastávání úřadu znovu ustaveny v určité lhůtě.

Jiná situace by však nastala, kdyby došlo ke zjištění závažných nedostatků v zákonných osobních předpokladech určitého kandidáta na funkci prezidenta nebo viceprezidenta. Prezident republiky je při výkonu svých pravomocí vázán zákonem a již ve svém ústavním slibu se zavazuje mimo jiné, že „bude zachovávat Ústavu a zákony ČR“ V souladu s tímto slibem je nepochybně správné odmítnout ustavit do funkcí nejvyšších představitelů NKÚ nevhodnou osobu, neboť takovým postupem by byl porušen zákon. Obtížnější posuzování by nastalo v případě odlišného názoru při posouzení zkušeností a morálních vlastností určitého kandidáta, která by nedávala záruku pro řádné zastávání funkce. Protože tato situace není zákonem ani Ústavou upravena, mohlo by dle stanoviska dojít v případě závažných neshod i k řešení sporu před Ústavním soudem.¹⁷

6. Postavení NKÚ a vztah k ostatním orgánům

Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu

V ústavě je NKÚ definován jako nezávislý kontrolní orgán ČR. Je nezávislý na moci výkonné, soudní a ani poslanecká sněmovna nemůže svými pokyny ukládat NKÚ úkoly a nutit jej k vykonávání kontrolní činnosti určitým způsobem.

Nezávislost NKÚ na moci výkonné je podpořena těmito principy¹⁸

- ♦ *jmenovat* prezidenta a viceprezidenta může pouze *prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny*
- ♦ k platnosti rozhodnutí prezidenta o jmenování *není třeba kontrasignace* předsedou vlády nebo jím pověřeným členem
- ♦ zákon stanovuje *taxativní výčet možností ukončení funkce* prezidenta a viceprezidenta, před koncem devítiletého funkčního období, jen ze zákonem stanovených důvodů
- ♦ *kárná odpovědnost* prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ, o které rozhoduje Kárná komora, složená z předsedy a dalších dvou členů, které jmenuje předseda Nejvyššího soudu z řad soudců tohoto soudu. O odvolání rozhoduje Nejvyšší soud
- ♦ *plat* prezidenta, viceprezidenta a ostatních členů NKÚ stanoví zákon č. 236/1995 Sb. o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců

¹⁷ Podrobněji upraveno ve Stanovisku Ústavu státu a práva AV ČR k ústavněprávním otázkám spojeným s ústavní pravomocí prezidenta republiky. Právník, č. 6/1993

- ♦ prezident NKÚ se může účastnit schůzí Poslanecké sněmovny, Senátu a jejich orgánů, pokud jsou projednávány návrhy a stanoviska, která NKÚ předložil, nemá však na rozdíl od některých předchozích úprav právo účastnit se schůzí vlády
- ♦ NKÚ má ve státním rozpočtu vymezenou *samostatnou rozpočtovou kapitolu*
- ♦ *hospodaření NKÚ s majetkem státu a prostředky ze státního rozpočtu určené pro NKÚ kontroluje Poslanecká sněmovna nebo orgán, který si pro tento účel zřídila nebo jej pověřila*

„Kontrola“ kterou NKÚ vykonává, je sice z materiálního hlediska činností správní, z formálního hlediska však nejde o výkon působnosti správního úřadu ve smyslu ustanovení čl.79 Ústavy. Ačkoliv je tedy NKÚ státním úřadem (orgánem), který vykonává svoji působnost na území celého státu, nemůže být pojmán jako ústřední správní úřad a oprávnění vlády řídit, kontrolovat a sjednocovat činnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy se na něj nevztahuje.¹⁹

Vztah NKÚ k ostatním státním orgánům

➤ vztah k parlamentu

- jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ na návrh Poslanecké sněmovny
- volení členů NKÚ na návrh prezidenta Úřadu
- členové skládají slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny
- odvolání prezidenta a viceprezidenta na návrh Poslanecké sněmovny
- poslanci jsou oprávněni podat návrh na zahájení kárného řízení
- předkládá Poslanecké sněmovně stanoviska ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu
- není oprávněn vydávat právní předpisy
- vyjadřuje svá stanoviska k návrhům právních předpisů
- prezident má právo účasti na schůzích Poslanecké sněmovny, Senátu či jejich úřadů, při projednávání jejich návrhy a stanoviska
- Poslanecké sněmovna zřídila kontrolní výbor pro kontrolu výsledků kontrolní činnosti NKÚ na základě rozdělení kompetencí rozpočtového výboru
- předkládá Poslanecké sněmovně a Senátu plán kontrolní činnosti na další rok a výroční zprávu
- Poslanecká sněmovna má právo kontrolovat hospodaření NKÚ s majetkem státu, předkládá jí závěrečný účet rozpočtové kapitoly a ověření roční závěrky NKÚ

¹⁸ Srov. Pavlíček. V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. I.část. 2. vydání. Praha: 2008, s.680

➤ **vztah k vládě**

- může podávat podněty pro kontrolní činnost
- předkládá vládě plán kontrolní činnosti a výroční správu
- na požádání vládě poskytuje kontrolní protokoly a jejich podklady

➤ **vztah k prezidentu ČR**

- jmenuje prezidenta a viceprezidenta NKÚ
- do jejich rukou skládají slavnostní slib prezident a viceprezident NKÚ

➤ **k soudům**

- pro zajištění nestrannosti rozhodování Kárné komory NKÚ, jsou jmenováni dva soudci Nejvyššího soudu za její členy předsedou Nejvyššího soudu
- proti rozhodnutí Kárné komory je možné se odvolat k Nejvyššímu soudu
- pokud při výkonu činnosti dojde k zásahu do ústavou zaručených práv a svobod, je možné podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu
- při zjištění skutečností, které by nasvědčovali tomu, že byl spáchán trestný čin, je povinen Úřad podat trestní oznámení na kontrolovaný subjekt

➤ **vztah ke správním orgánům**

- organizační složky státu mohou požádat o zaslání svých schválených kontrolních závěrů
- ministerstvu financí předkládá prezident NKÚ schválený návrh rozpočtové kapitoly Úřadu závěrečný účet rozpočtové kapitoly, který ministerstvo financí zapracovává do návrhu státního závěrečného účtu
- na základě zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků je NKÚ povinen podat oznámení příslušným finančním úřadům, pokud při své kontrolní činnosti zjistí nesrovnalosti týkající se zejména výdajové stránky státního rozpočtu

➤ **vztah k České národní bance**

- od roku 2001 na základě zákona 442/2000 Sb. o změně zákona o ČNB a zákona o NKÚ je NKÚ oprávněn vykonávat kontrolu hospodaření v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz ČNB a prezident neprodleně zasílá schválený kontrolní závěr ČNB, je-li kontrolovanou osobou

¹⁹ Pavlíček. V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. I.část. 2. vydání. Praha: 2008, s.679

Vztah k Evropskému účetnímu dvoru

O vztazích mezi kontrolními institucemi členských států a Evropským účetním dvorem se velmi obecně zmiňuje i článek 248 Smlouvy o založení Evropského společenství. Ten stanovuje, že kontroly Evropského účetního dvora se v členských státech vykonávají v součinnosti s národními auditorskými orgány, které mají Evropskému účetnímu dvoru sdělit, zda mají v úmyslu se do dané kontrolní akce zapojit. Evropský účetní dvůr a národní kontrolní instituce mají spolupracovat "v duchu důvěry a při respektování své nezávislosti". Národní auditorské orgány mu mají na základě jeho žádosti předat veškeré doklady a informace, které Evropský účetní dvůr považuje za nezbytné pro provedení daného auditu.

7. Působnost NKÚ

Základní vymezení působnosti je stanoveno v čl. 97 odst. 1. Ústavy, dle níž je hlavním úkolem NKÚ „kontrola hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu“. NKÚ vykonává tuto kontrolu jako speciální kontrolní činnost pouze v oblasti vymezené mu zákonem o NKÚ. Vedle něj ve sféře kontroly veřejné správy působí i další subjekty na základě jiných právních norem, např. dle zákona o finanční kontrole č. 320/2001 Sb., nebo zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření ÚSC a dobrovolných svazků obcí.

Vymezení pojmů hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu, zákon o NKÚ neobsahuje. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích v § 8 stanoví, 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. Základní povinnosti při hospodaření s majetkem státu jsou stanoveny v § 14, z něj plyne, že státní majetek musí být využíván v souladu s principy účelnosti a hospodárnosti k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností. Jinak smí být majetek použit pouze za podmínek stanovených zákonem č. 219/2000 Sb. nebo zvláštním právním předpisem.

Státní rozpočet je pozitivně vymezen rozpočtovými pravidly, podle kterých zahrnuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. Z obsahového hlediska obsahuje očekávané příjmy, jakož i odhadované výdaje státního rozpočtu v rozpočtovém roce a financující položky. Příjmy a výdaje se člení na kapitoly státního rozpočtu, které mají každá svého správce rozpočtové kapitoly. Každoročně je státní rozpočet přijímán jako právní předpis ve formě zákona o státním rozpočtu.²⁰

²⁰ Marková, H., Boháč, R. Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha: 2007, s. 92

Konkrétní úprava věcné působnosti NKÚ je obsažena v § 3 zákona o NKÚ.

Úřad vykonává kontrolu v těchto oblastech:

1. hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti
2. státního závěrečného účtu České Republiky
3. plnění státního rozpočtu České Republiky
4. hospodaření s prostředky, poskytnutími České republiky ze zahraničí a s prostředky, za něž stát převzal záruky
5. vydávání a umořování státních cenných papírů
6. zadávání státních zakázek

Osobní působnost

Kontrolu ve výše zmíněných oblastech vykonává úřad pouze u zákonem určených subjektů:

- ♦ u organizačních složek státu a u právnických a fyzických osob, nestanoví – li zvláštní zákon jinak
- ♦ u České národní banky kontrolu hospodaření v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz ČNB.²¹

Vymezení organizačních složek státu je obsaženo v § 3 zákona o majetku ČR. ČNB není vlastním hospodařením napojena na státní rozpočet a není příspěvkovou organizací ani organizační složkou státu a nedostává dotace ze státního rozpočtu.²² Postavení ČNB a její činnost upravuje zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

Hospodaření se státním majetkem se řídí zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, který upravuje, co je státním majetkem a hospodaření s ním. Mezi finanční prostředky vybírané na základě zákona patří zejména dotace²³. Rozsah kontroly je však omezen na prostředky vybírané ve prospěch právnických osob a nezahrnuje prostředky vybrané obcemi a kraji v samostatné působnosti.

Státní závěrečný účet obsahuje výsledky rozpočtového hospodaření. Zahrnuje vztah mezi skutečně dosaženými a předpokládanými příjmy a výdaji státního rozpočtu.²⁴ Plnění státního rozpočtu je ustanovením značně problematickým. Výkladovými nejasnostmi trpí výraz plnění, který jazykovým výkladem evokuje výraz naplňování, zahrnující pouze příjmovou stránku

²¹ Tato pravomoc byla včleněna do zákona o NKÚ novelou č. 442/2000 Sb. s účinností od 1.1. 2001

²² Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha: 2006, s. 43

²³ dle §3 písm. a) rozpočtových pravidel jsou dotacemi peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.

státního rozpočtu. Ve světle účelu tohoto ustanovení, je třeba přiklonit se k extenzivnímu výkladu, který zahrnuje jak stránku příjmů, tak i výdajů. Mezi prostředky poskytnuté ČR ze zahraničí patří především, prostředky získávané z fondů EU /např. Evropský sociální fond, Evropský zemědělský podpůrný a garanční fond/ nebo prostředky z fondů vytvořených na základě mezinárodního práva veřejného.²⁵ Při kontrole vydávání a umořování státních CP se kontroluje, zda postup vydávání a umořování, náležitosti CP, emise apod., je v souladu se zákony. Definice státního cenného papíru není nikde stanovena. Jejich vydavatelem nebo příjemcem musí být státní subjekt. Základem je zákon o CP č. 591/1992 Sb., který definuje obecně CP a jeho náležitosti, zákon o dluhopisech č. 190/2004 Sb., upravuje státní dluhopisy, směnky a šeky upravuje zákon č. 191/1950 Sb., směnečný a šekový. Státní zakázky upravuje zákon 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který upravuje podrobně postupy při zadávání veřejných zakázek, veřejnou soutěž a dohled.

Změny působnosti

Za dobu existence NKÚ došlo ke změně jeho působnosti vyloučením jeho pravomocí ve vztahu k politickým stranám nálezem Ústavního soudu a k rozšíření působnosti na Českou národní banku. Kontrolu hospodaření u České národní banky vykonává pouze v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz ČNB. Otázkou výkladu NKÚ v oblasti plnění státního rozpočtu se zabýval Městský soud v Praze v souvislosti s pravomocí kontrol u daňových subjektů.

Působnost NKÚ ve vztahu k politickým stranám a hnutím

Nálezem Ústavního soudu č. 296/1995 Sb. byla NKÚ odříata působnost provádět kontrolu politických stran a hnutí.

Ústavní soud vyslovil ve svém nálezu, že „NKÚ nevykonává nic méně a nic více než kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.“ Toto ustanovení nelze změnit jinak než ústavním zákonem, a proto nelze změnit ani § 3 odst. 4. zákona o NKÚ. Ústavní soud zastává názor, že po přidělení státního příspěvku politickým stranám a politickým hnutím, nemůže již jít o hospodaření se státním majetkem, ale použití těchto příspěvků spadá do vnitřních záležitostí subjektů, jimž byly uděleny. Proto se kontrola hospodaření se státním majetkem může vztahovat pouze na tu fázi, která předcházela přidělení těchto příspěvků, tj. na proces, který uvnitř státu předcházel státnímu rozhodnutí o jejich přidělení. Státní příspěvky nejsou účelově vázány a jejich poskytnutím nevzniká mezi státním rozpočtem a politickými stranami a hnutími žádný finanční

²⁴ Blíže: Marková, H., Boháč, R. Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha: 2007, s. 217

²⁵ Blíže: Marková, H., Boháč, R. Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha: 2007, s. 181

vztah a po vyplacení příspěvku Ministerstvem financí se stává státní příspěvek majetkem stran nebo hnutí. Hovoří-li se v zákoně o úhradě volebních nákladů, příspěvků na mandát a činnost stran, vysvětluje tím stát především, proč a z jakého důvodu podporuje politické strany. Smyslem těchto ustanovení není vymezení role státu jako dozorce, který předepisuje stranám, co je a co není hospodárné anebo účelné.

Působnost NKÚ v otázce kontroly vůči daňovým subjektům v rámci kontroly plnění státního rozpočtu

Městský soud v Praze se zabýval v souvislosti s rozsahem kontrolní působnosti NKÚ a ukládáním pokut v rozhodnutí vydaném pod Sp. zn. 28 Ca 38/2000. Toto rozhodnutí podstatně vymezilo možnosti rozsahu kontrolní činnosti Úřadu vzhledem k daňovým subjektům.

Podstatou sporu byla otázka, zda byl NKÚ oprávněn vykonávat kontrolu u společnosti s ručením omezeným, která se bránila uložení pokuty za neposkytnutí součinnosti NKÚ z důvodu nedostatku pravomoci NKÚ k provedení kontroly daňové povinnosti. Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu v ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) znovu uvádí, že úřad vykonává kontrolu plnění státního rozpočtu České republiky. Státní rozpočet obsahuje očekávané příjmy a odhadované výdaje v rozpočtovém roce a příjmy státního rozpočtu zahrnují mimo jiné i daně. Obdobně, jak vyložil Ústavní soud nálezem ÚS č. 296/1995 Sb. "hospodaření se státním majetkem" ve smyslu čl. 97 Ústavy, je třeba dle názoru Městského soudu v Praze vyložit i pojem "plnění státního rozpočtu" ve smyslu téhož článku Ústavy. Nejvyšší kontrolní úřad je, dle názoru soudu, při kontrole plnění státního rozpočtu v souvislosti s vybíráním daní oprávněn kontrolovat, jak plní své povinnosti spojené s vybíráním daní příslušné správní úřady. Výklad pojmu "plnění státního rozpočtu" provedený žalovaným považuje soud shodně se žalobcem za nepřipustně extenzivní, představující ve svém důsledku uplatnění státní moci nad rámec stanovený Ústavou.

Závěr soudu zní, že Nejvyšší kontrolní Úřad je při kontrole plnění státního rozpočtu v souvislosti s vybíráním daní *oprávněn kontrolovat, jak plní své povinnosti spojené s vybíráním daní příslušné správní orgány, nikoliv však kontrolovat u fyzických a soukromých právnických osob, zda řádně plní své daňové povinnosti.* To je již v působnosti jednotlivých finančních úřadů.

Působnost NKÚ tedy nezahrnuje kontrolu hospodaření s majetkem jiných veřejnoprávních korporací než státu, např. obcí a krajů, což může být považováno za nedostatek. Z obdobných důvodů nezahrnuje ani kontrolu hospodaření fyzických a právnických osob soukromých, i když jsou příjemci dotací nebo návratných finančních výpomocí poskytovaných ze státního rozpočtu, ani kontrolu u takových osob zaměřenou na to, zda řádně plní své veřejnoprávní finanční

povinnosti vůči státu, například placení daní. NKÚ by snad mohl kontrolovat, zda a jak příslušné státní orgány vykonávají u příjemců veřejné finanční podpory kontrolu podle jiných právních předpisů nebo jak plní správní úřady své povinnosti v souvislosti s vybíráním daní.²⁶

8. Organizace NKÚ

Pokud bychom vycházeli pouze z ustanovení čl. 97 odst. 2 Ústavy, mohlo by se zdát, že NKÚ je orgánem, který je organizovaný na monokratickém principu a výkon působnosti je ponechán na prezidentu NKÚ.²⁷

Ze zákona č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu však vyplývá, že se jedná o kolegiální orgán. Úřad tvoří uspořádanou soustavu několika orgánů, které se vzájemně podílejí na činnosti úřadu.

Orgány NKÚ jsou vyjmenovány v § 7 ZNKÚ a jsou jimi:

- prezident NKÚ
- viceprezident NKÚ
- Kolegium NKÚ
- senáty
- Kárná komora

Personální obsazení Úřadu tvoří

- prezident a viceprezident NKÚ
- členové NKÚ
- kontroloři (zaměstnanci úřadu)
- dva soudci Nejvyššího soudu, kteří byli jmenováni členy Kárné komory NKÚ

Funkční období je stanoveno pouze pro prezidenta a viceprezidenta a jeho délka činí 9 let.

8.1 Prezident a viceprezident NKÚ

Prezident Úřadu

Prezident úřadu řídí úřad a jedná jeho jménem navenek, předsedá Kolegiu úřadu a Kárné komoře. Jeho postavení jako osoby, která stojí v čele úřadu a reprezentuje úřad navenek, klade na osobu prezidenta zvýšené nároky osobnostní, komunikační, manažerské, zkušenostní i morální.

²⁶ Pavlíček. V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. I. část. 2. vydání. Praha: 2008, s. 684

²⁷ Srov. Pavlíček. V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. I. část. 2. vydání. Praha: 2008, s. 685

Prvním prezidentem v éře nového demokratického uspořádání po roce 1989 byl jmenován JUDr. Lubomír Voleněk, který působil v letech 1996-1999 i jako prezident EUROSAL. Pod jeho svědomitým vedením si NKÚ vybudoval dobré renomé u nás i ve světě. V roce 2005 se po dobu více než deseti měsíců nepodařilo obsadit funkci prezidenta NKÚ a zastupoval jej dle zákonné úpravy viceprezident NKÚ Dušan Tešnar. Důvodem byly neshody politických stran, které trvaly na svých kandidátech. Dalším prezidentem NKÚ se stal Ing. František Dohnal, který se této .

Prezident úřadu *je povinen* předkládat Kolegiu úřadu:

- návrh plánu kontrolní činnosti a jeho změn
- návrh rozpočtu a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly úřadu
- všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu
- návrh výroční zprávy o činnosti úřadu za minulý rok
- návrh organizačního a pracovního řádu úřadu, včetně jeho změn a doplňků
- návrh jednacího řádu Kolegia úřadu a senátů úřadu, včetně jeho změn a doplňků
- návrh kárného řádu
- podněty Poslanecké sněmovny, senátu, jejich orgánů a vlády

Prezident úřadu *může* účasti schůzí Poslanecké sněmovny, Senátu a jejich orgánů, pokud jsou projednávány návrhy a stanoviska, která úřad předložil. Požádá-li o slovo, bude mu uděleno.

Pokud si vyžádá Poslanecká sněmovna, Senát nebo jejich orgány přítomnost prezidenta úřadu na jednání, má prezident povinnost se zúčastnit. Může tak pozitivně ovlivnit výsledky jednání a upozorňovat na zjištěné nedostatky a potřebu řešení.

Po projednání Kolegiem úřadu schvaluje prezident organizační a pracovní řád Úřadu.

Viceprezident Úřadu

Viceprezident úřadu zastupuje v plném rozsahu prezidenta při jeho nepřítomnosti nebo zastupuje prezidenta na základě jeho pověření v konkrétních případech. Pokud je to stanoveno v organizačním řádu, vykonává také některé pravomoci prezidenta úřadu.

Osobní předpoklady pro výkon funkce prezidenta a viceprezidenta

- občan České republiky
- způsobilost k právním úkonům
- bezúhonnost

- splňuje podmínky stanovené zvláštním zákonem (č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích ČR, tzv. lustrační zákon)
- zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svoji funkci řádně zastávat
- ukončené vysokoškolské vzdělání
- dosažení věku 35 let

Prezident úřadu a viceprezident se ujímá funkce složením slibu, který zní: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že budu svoji funkci vykonávat nezávisle a nestranně a nezneužiji svého postavení.*“

Inkompatibilita

Funkce prezidenta a viceprezidenta je v zájmu nezávislosti Úřadu neslučitelná s funkcí poslance, senátora, soudce, prokurátora, jinou funkcí ve veřejné správě, člena orgánů územní samosprávy a členstvím v politických stranách a hnutích.

Dále nesmí zastávat jinou placenou funkci nebo vykonávat výdělečnou činnost. Výjimku z tohoto zákazu tvoří činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké, za podmínky, že tato činnost nenarušuje důstojnost nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost úřadu.

Výkon funkce prezidenta a viceprezidenta skončí, nastane-li některá z uvedených právních skutečností:

- uplynutím funkčního období
- odvoláním prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny
- doručením rezignace prezidentu republiky
- právní mocí rozsudku, jímž je zbaven nebo omezen způsobilosti k právním úkonům
- právní mocí rozsudku, jímž byl odsouzen za trestný čin
- rozhodnutím Kárné komise
- smrtí

Poslanecká sněmovna může navrhnout prezidentu republiky odvolání prezidenta úřadu nebo viceprezidenta jen z důvodu nevykonávání funkce po dobu delší než šest měsíců nebo na základě pravomocného rozhodnutí Kárné komory úřadu, ve kterém byl vysloven návrh na odvolání z funkce.

8.2 Členové úřadu

Poslanecká sněmovna volí 15 členů na návrh prezidenta úřadu Složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny se člen úřadu ujímá své funkce.

Rozsah činnosti členů Úřadu:

- vykonávají kontrolu
- řídí kontrolní činnost
- vypracovávají kontrolní závěry podle plánu kontrolní činnosti
- účastní se činnosti senátů úřadu a Kolegia úřadu
- rozhodují o námitce podjatosti vůči kontrolorovi

Osobní předpoklady

- způsobilost k právním úkonům
- bezúhonnost
- splnění podmínek dle zvláštního předpisu
- zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svoji funkci řádně zastávat
- ukončené vysokoškolské vzdělání
- dosažení 30 let věku

Předpoklady pro výkon této funkce jsou nastaveny obdobně jako u vedoucích funkcionářů. Závažný rozdíl výkonu funkce mezi prezidentem, viceprezidentem a členy však tkví v tom, že funkční období pro členy, není stanoveno, ale je ohraničeno pouze věkovou hranicí 65 let. Jedná se o dosti závažnou anomálii ve výstavbě státních orgánů, ²⁸

Funkce člena NKÚ zaniká

- doručením rezignace Poslanecké sněmovně
- dosažením věku 65 let
- odvoláním Poslaneckou sněmovnou na základě pravomocného rozhodnutí Kárné komory
- právní mocí rozsudku, jímž je zbaven nebo omezen způsobilosti k právním úkonům
- právní mocí rozsudku, jímž byl odsouzen pro úmyslný trestný čin
- smrtí člena

²⁸ Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: 2005, s. 333

Uvolní-li se místo člena, stanovuje zákon lhůty pro podání návrhu, který předkládá prezident úřadu do 40 dnů ode dne uvolnění místa. Nezvolf-li Poslanecká sněmovna nového člena, začne běžet další lhůta 40 dnů ode dne, kdy nebyl nový člen zvolen.

Stejně jako u prezidenta a viceprezidenta je u funkce člena úřadu stanovena inkompatibilita s některými funkcemi a zákaz výdělečné činnosti.

8.3 Kolegium a Senáty Úřadu

Kolegium úřadu tvoří prezident, viceprezident a členové úřadu.

Kolegium Úřadu schvaluje:

- plán kontrolní činnosti
- návrh rozpočtu úřadu a závěrečný účet rozpočtové kapitoly úřadu
- všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu
- výroční zprávu
- kontrolní závěry
- jednací řády Kolegia a senátů úřadu
- kárný řád

Kolegium Úřadu má rozhodovací pravomoci ve věcech:

1. odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu
2. námitce podjatosti, pokud ji vznesla kontrolovaná osoba proti členu úřadu
3. projednání návrhu organizačního a pracovního řádu a doporučuje jeho schválení prezidentu úřadu

Senáty úřadu

Senáty úřadu jsou kolektivní orgány, složené ze tří a více členů úřadu. Senáty jsou zřizovány Kolegiem úřadu při schvalování plánu kontrolní činnosti. Předsedou se stává člen úřadu, který je určen Kolegiem. Rozhodují většinovým způsobem hlasování za účasti všech svých členů. Rozhodnutí je přijato, vyjádří-li s ním souhlas nadpoloviční počet členů senátu. Jednání jednotlivých senátů se řídí jednacím řádem.

Činnost senátu

- senát schvaluje kontrolní závěry, pro které byl zřízen,
- rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí o námitkách ke kontrolním protokolům, které jsou podkladem pro kontrolní závěry v jeho působnosti.

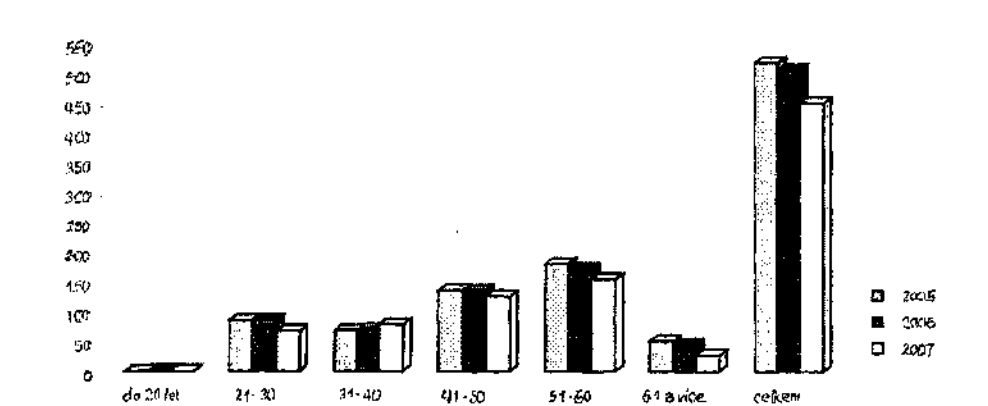
8.4 Kontroloři

Kontroloři provádějí vlastní kontrolní činnost úřadu. Nejsou orgánem úřadu, ale jsou jeho zaměstnanci, vztahují se na ně ustanovení zákoníku práce.

Kontrolující musí připravovat a provádět kontroly způsobem, který bude respektovat nezávislost, spolehlivost a objektivitu NKÚ. Kontrolující je povinen vykonávat svou práci s náležitou odbornou a profesionální péčí, nestranností a včas a pečlivě dokumentovat výsledky kontroly. Musí si být vědom rizika, že informace získané od kontrolované osoby nemusí být spolehlivé a prezentovat je objektivním způsobem.

K 31. 12. 2007 pracovalo na NKÚ 451 zaměstnanců, přičemž celkový počet zaměstnanců kontrolní sekce činil 320, z toho bylo 254 kontrolních pracovníků, 36 vedoucích pracovníků a 30 ostatních pracovníků. V průběhu roku byl změnou organizačního řádu snížen počet územních pracovišť z devatenácti na devět. Zajímavý je pohled na věkovou strukturu personálního zajištění úřadu. Mírně se zvyšuje počet zaměstnanců ve věkové hranici 31 – 40 let, zatímco podíl zaměstnanců mladších 30 let a starších 50 let klesá. Lze z toho usuzovat, že zde je zájem ročníků v produktivním věku s již nabytými zkušenostmi o práci v tomto oboru veřejné správy. K 31. 12. 2007 mělo vysokoškolské vzdělání celkem 344 zaměstnanců, tj. 76,7 %.

graf: Věková struktura zaměstnanců NKÚ za období 2005–2007



Zdroj: Výroční zpráva NKÚ 2007

Organizační schéma NKÚ a vnitřní členění do jednotlivých sekcí je uvedeno v příloze č. 1.

9. Mezinárodní spolupráce

Ustanovení o mezinárodní spolupráci je obsaženo přímo v zákoně o NKÚ v § 16. Zákon předpokládá potřebu spolupráce NKÚ s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí. Zmiňuje možnost uzavírat s nimi ujednání o kontrolní činnosti, vyslat členy úřadu a kontrolory do mezinárodních a nadnárodních kontrolních orgánů a také možnost stát se členy mezinárodních organizací sdružujících kontrolní instituce.

Mezinárodní spolupráce mezi nejvyššími kontrolními institucemi přispívá ke zvyšování kvality práce především v oblasti auditu hospodaření se státním majetkem, s finančními prostředky státu a s finančními prostředky poskytnutými ze zahraničí. NKÚ rozvíjí a udržuje vztahy s nejvyššími kontrolními institucemi celého světa, a to nejen v rámci členství v mezinárodních organizacích, ale také na bilaterální a multilaterální úrovni spolupráce.²⁹

V rámci mezinárodní spolupráce se NKÚ České republiky se pravidelně účastní mezinárodních vzdělávacích akcí, zahraniční stáží, účastí koordinovaných auditů, organizuje semináře a setkání expertů a pracovních skupin. Zástupci NKÚ jsou členy pracovních skupin organizací INTOSAI, EUROSAI, Kontaktního výboru nejvyšších kontrolních institucí zemí EU, svou činností vytváří a rozvíjí bilaterální a multilaterální spolupráci s ostatními zeměmi a institucemi.

Cílem NKÚ v oblasti mezinárodních vztahů je:³⁰

- seznamovat se všemi aktuálními a účinnými postupy používanými ostatními auditorskými institucemi světa
- rozvíjet metodologie a dělit se o zkušenosti s kolegy ze zahraničních auditorských institucí podporovat výměnu informací v oblasti auditu finančních prostředků ve státní správě
- soustavně vzdělávat zaměstnance a podporovat jejich účast na mezinárodních seminářích, workshopech, konferencích a stážích
- rozvíjet vztahy mezi národními a mezinárodními kontrolními institucemi a organizacemi
- iniciovat a účastnit se koordinovaných auditů na bilaterální a multilaterální úrovni
- zvyšovat reputaci NKÚ na mezinárodní úrovni

Mezinárodní spolupráci Nejvyššího kontrolního úřadu má dle organizačního řádu schváleného prezidentem NKÚ na starosti odbor mezinárodních vztahů, který se zabývá především těmito činnostmi:³¹

²⁹ Zdroj: www.nku.cz

³⁰ Zdroj: www.nku.cz

- zajišťuje spolupráci NKÚ s vrcholnými kontrolními orgány v zahraničí, zejména s nejvyššími kontrolními institucemi, orgány mezinárodní organizace INTOSAI a její regionální evropské organizace EUROSAI, s Evropským účetním dvorem a dalšími orgány Evropské unie a s jinými orgány dalších mezinárodních organizací včetně Mezinárodní rady auditorů NATO
- získává, analyzuje a využívá informace o činnosti kontrolních orgánů v zahraničí a vede jejich databázi, poznatky o kontrolních orgánech v zahraničí a jejich postupech v kontrolní činnosti předává členům NKÚ a příslušným organizačním útvarům NKÚ
- vyhodnocuje proces přibližování českého práva k právu Evropských společenství
- zjišťuje a vyhodnocuje potřeby NKÚ v oblasti mezinárodní spolupráce a ve spolupráci s příslušnými organizačními útvary zpracovává roční plán zahraničních aktivit Úřadu, zajišťuje a sleduje jeho realizaci
- organizuje a zajišťuje zahraniční aktivity NKÚ, zejména zahraniční styky a zahraniční cesty prezidenta NKÚ, viceprezidenta NKÚ, členů NKÚ a zaměstnanců NKÚ, návštěvy zahraničních delegací a mezinárodní akce pořádané NKÚ
- pro potřeby NKÚ zajišťuje překlady dokumentů
- zajišťuje ve spolupráci s odborem personálním vysílání členů NKÚ a kontrolorů, příp. dalších zaměstnanců jako národních expertů do institucí Evropské unie, do mezinárodních kontrolních orgánů nebo do jiných vládních organizací

9.1 Mezinárodní organizace spolupracující s NKÚ

Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí INTOSAI

/International Organization of Supreme Audit Institutions/

Česká republika je již od vzniku NKÚ v roce 1993 členem mezinárodní organizace kontrolních institucí INTOSAI a evropského sdružení EUROSAI.

INTOSAI, je nevládní, nezávislá mezinárodní organizace, ve které se sdružují již od roku 1953 nejvyšší kontrolní instituce členských zemí OSN. Její sídlo je ve Vídni a v současnosti sdružuje 186 členů, 185 kontrolních institucí a Evropský účetní dvůr, z toho je asi padesát z Evropy. Byla založena jako zastřešující organizace nejvyšších kontrolních institucí, která by působila jako uznávaná organizace v oblasti kontrolní činnosti. Jejím posláním je zajišťovat vzájemnou kooperaci nejvyšších kontrolních institucí, podporovat je v jejich činnosti, zajišťovat zvyšování odborné způsobilosti, poskytovat technickou pomoc a jiné aktivity s cílem postupně zvyšovat efektivitu fungování jednotlivých institucí s ohledem na jejich regionální odlišnosti a přístupy ke

³¹ Zdroj: www.nku.cz

kontrolní činnosti a zároveň stanovit obecné kontrolní standardy, které budou přispívat ke zlepšení činností v oblasti jejich působnosti.

Mezi hlavní myšlenky, které INTOSAI propaguje patří podpora dobré správy, zlepšení výkonnosti, zajistit transparentnost, zajištění odpovědnosti, udržení důvěryhodnosti, boj proti korupci, veřejnost a efektivita užívání lidských zdrojů ve prospěch občanů.

Hlavní orgány INTOSAI tvoří kongres, prezídium, generální sekretariát a regionální pracovní skupiny³²

Kongres (Congress)

Kongres je nejvyšší orgán a jsou v něm zastoupeni všichni členové INTOSAI. Schází se jednou za tři roky. Nabízí svým členům možnosti výměny zkušeností a informací a může přijímat vlastní rezoluce a doporučení ke zlepšení finanční kontroly ve světě. Mezi účastníky setkání patří i reprezentanti Organizace spojených národů a Světové banky a dalších specializovaných organizací.

Řídící výbor (Governing Board)

Řídící výbor má 18 členů a schází se každoročně mezi kongresy. Aby byla zajištěna vyvážená reprezentace sedmi regionálních pracovních skupin INTOSAI, má zde každá tato skupiny svého reprezentanta

Generální sekretariát (General Secretariat)

Generální sekretariát má své sídlo v Rakousku ve Vídni a jeho nejvyšším představitelem je prezident nejvyšší kontrolní instituce v Rakousku. Jeho náplní je poskytování administrativní podpory pro INTOSAI, hospodaří s rozpočtem organizace, zajišťuje komunikaci mezi členy a organizuje semináře nebo specializované projekty.

Regionální pracovní skupiny (Regional Working Groups)

Cílem regionálních pracovních skupin je hájit své regionální a poskytovat svým členům příležitost k odborné a technické spolupráci na lokální úrovni.

INTOSAI uznává sedm regionálních pracovních skupin, které sdružují své nejvyšší kontrolní instituce:

OLACEF - sdružení latinskoamerických a karibských institucí (založené v roce 1965)

AFROSAI - sdružení afrických institucí (založené v roce 1976)

ARABOSAI - sdružení arabských organizací (od roku 1976)

ASOSAI - sdružení asijských institucí (vzniklé v roce 1978)

SPASAI - sdružení institucí v oblasti Jižního Pacifiku (vznik v roce 1987)

CAROSAI - sdružení karibských institucí (vznik v roce 1988)

EUROSAI - sdružení evropských institucí, které je v rámci organizace nejmladší a sídlo jejího generálního sekretariátu se nachází v Madridu V organizaci EUROSAI je sdruženo 47 členů, z toho je 46 kontrolních institucí a Evropský účetní dvůr.

(vznik v roce 1990)

Komise a pracovní skupiny (Committees and Working Groups)

Nejsou zmíněny mezi hlavními orgány INTOSAI, ale jejich činnost je velmi důležitá a podporuje vlastní činnost celé organizace. Komise se člení na jednotlivé specializované oblasti, na které se při své činnosti zaměřují, např. komise pro finanční kontrolu, pro účetnictví pro státní dluh, pro informační technologie, pro privatizaci a další. Komise jedná o důležitých otázkách, připravují normy a směrnice. Pracovní skupiny jsou tvořeny jako výsledek hlavních myšlenek doporučení, které mají postihnout odborné zájmy INTOSAI předmětu zájmu jako je privatizace audit týkající s životního prostředí.

Významným rokem pro působení organizace ITOSAI je rok 1977, kdy byl přijat dokument, pojmenovaný po místě konání IX. kongresu v hlavním městě Peru - Linská deklarace o základních směrech finanční kontroly, ve které jsou formulovány doporučené zásady pro vytváření a činnost nejvyšších kontrolních institucí.

Linská deklarace (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts)

V preambuli uvádí, že nejvyšší kontrolní instituce, jejichž nezávislost je garantována státem, jsou nezbytné pro stabilitu a rozvoj států. S rozvojem státních činností v sociální a ekonomické oblasti, které začali přesahovat tradiční rámce financování, se stávají tyto orgány nepostradatelnými.

Základními cíly vykonávané kontroly jsou dle deklarace:

- náležité a efektivní použití veřejných prostředků
- úsilí o spolehlivé vedení hospodaření
- řádný výkon správních činností

³² Blíže: www.intosai.org

Limská deklarace je rozdělena do 25 článků členěných do sedmi oddílů. Stanovuje především základní požadavky na právní úpravu postavení a nezávislosti kontrolních institucí i jednotlivých auditorů, na vztahy kontrolních orgánů vůči parlamentům, vládám a dalším orgánům veřejné správy, na rozsah auditní činnosti kontrolní instituce a na její oprávnění podávat zprávy o svých zjištěních a činnosti. Principy Limské deklarace byly dále rozpracovány v tzv. Auditních standardech INTOSAI, schválených Řídící radou INTOSAI v roce 1991. Přestože tyto dokumenty nemají právní povahu, a jde tedy jen o doporučení, jsou pro svoji nezpochybnitelnou autoritu ve všech demokraticky orientovaných státech ze strany národních legislativních i exekutivních orgánů široce respektovány.³³ Náš Nejvyšší kontrolní úřad tyto standardy přejal do svých kontrolních standardů, kterými se řídí.

Program SIGMA

Při realizaci projektu regulativní reformy OECD, koncipovanému jako změny směřující ke zvyšování kvality regulace tvorby celého komplexu obecně závazných předpisů, byl vytvořen specializovaný oddělený program SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) pro podporu zlepšování vlády a státní správy. Tento program byl založen v roce 1992 jako podpůrný program pro tzv. přechodové země. Jedná se o společný projekt OECD a Evropské unie. Jeho cílem bylo a je napomoci novým demokraciím vybudovat fungující veřejný sektor.³⁴

V rámci společných jednání se řeší aktuální specifická témata externí finanční kontroly mezi pracovníky nejvyšších kontrolních institucí se zástupci Evropského účetního dvora a organizace SIGMA. Řešení navržených úkolů je organizováno formou mezinárodních pracovních skupin, jejichž členy jsou také odborníci z NKÚ.

V roce 2004 spolu s Evropským účetním dvorem a organizací SIGMA byla Česká republika spoluorganizátorem semináře zaměřeného na provádění auditu výkonnosti ve státní a veřejné správě, který se konal v září 2004 v Praze. V závěrech konstatovali, že i přes existující mezinárodně uznávané směrnice je při provádění auditu výkonnosti nutné volit specifické přístupy odpovídající národnímu prostředí a věnovat velké úsilí prezentaci výsledků.³⁵

Spolupráce s Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), v rámci UNDP Trust Fund (rozvojového programu OSN)

Spolupráce s Mezinárodní radou auditorů NATO

³³ Článek: Voleník, L. Fungování nejvyšších kontrolních institucí, 6.1.2002

³⁴ Zdroj: www.mvcr.cz/sprava/moderniz/projekt0701/oecd.pdf

Velmi důležitou oblast mezinárodní spolupráce představuje i spolupráce s Mezinárodní radou auditorů NATO. Experti NKÚ se pravidelně zúčastňují seminářů o kontrole v oblasti obrany i projednávání výročních zpráv, které se každoročně konají v sídle NATO v Bruselu.³⁶

Bilaterální spolupráce

V rámci bilaterální spolupráce mají kontrolori NKÚ možnost seznámit se s metodikou a kontrolními postupy používanými kolegy z nejvyšších kontrolních institucí nejen v Evropě, ale i v ostatních zemích jako je např. USA, Kanada a podobně. Tradičními partnery v rámci bilaterální spolupráce jsou Slovensko, Polsko, Velká Británie a Slovinsko.

V roce 2007 byla mezinárodní spolupráce zaměřena především na aktivity v rámci EU a na bilaterální spolupráci, která probíhala zejména s nejvyššími kontrolními institucemi Slovenské republiky, Spolkové republiky Německo, Velké Británie a s Evropským účetním dvorem.³⁷

10. Kontrolní činnost

Při provádění vnější kontrolní činnosti NKÚ postupuje dle příslušných ustanovení zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu v platném znění. V rámci výkonu kontrolní činnosti dle tohoto zákona však využívá i moderních metod kontroly tak, jak je doporučují mezinárodně uznávané standardy kontrolní činnosti.

Postup při výkonu kontroly mezi úřadem a kontrolovanými osobami se řídí kontrolním řádem, který je upraven v zákoně o NKÚ. Kontrolní řád NKÚ je základním komplexním procesním předpisem. Pro postup podle kontrolního řádu je charakteristické to, že není pojat jako řízení, které má svůj začátek a konec, ale spíše jako série jednotlivých úkonů nebo práv, které spolu věcně souvisí. Specifikem je i povaha rozhodnutí, které jsou dle kontrolního řádu možné. V úvahu přichází pouze rozhodnutí o podjatosti kontrolujícího, o zbavení kontrolujícího mlčenlivosti a o pokutě, na niž se jako na jedinou vztahuje správní řád.³⁸

Dalšími dokumenty, kterými se řídí činnost NKÚ, jsou vnitřní předpisy Úřadu. Pro kontrolní činnost byly vypracovány Kontrolní standardy NKÚ, které plně vycházejí z kontrolních auditních standardů organizace INTOSAI. INTOSAI vypracovala tyto standardy, aby poskytla rámec pro vymezení postupů a praktik, které mají být uplatňovány při výkonu kontroly. Zároveň jsou respektovány evropské směrnice pro implementaci auditních standardů INTOSAI.

³⁵ Zdroj: Výroční zpráva NKÚ 2004

³⁶ Zdroj: Výroční zpráva NKÚ 2000

³⁷ Zdroj: Výroční zpráva NKÚ 2007

³⁸ Bárta, J. Systém procesních úprav v platném správním právu. Právník, č.3/1995, s.197

10.1 Účastníci kontrolního řízení

Kontroly se účastní dva základní subjekty, kterými jsou kontrolující a kontrolovaná osoba. Mezi oběma subjekty vznikají zahájením kontroly vzájemná práva a povinnosti. Kontrolujícímu však zákon k tomu, aby mohl řádně zajistit optimální výkon kontrolní činnosti, svěřil významné pravomoci.

❖ Kontrolující osoba

Kontrolující osobou je NKÚ a samotnou kontrolu jejím jménem provádějí pověřeni zaměstnanci – kontroloři.

Oprávnění kontrolora při provádění kontrolní činnosti

- vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly
- požadovat předložení originálních dokladů a dalších písemností, záznamů dat na paměťových médiích výpočetní techniky, výpisy, zdrojové kódy programů, vzorky výrobků a jiné zboží
- seznamovat se s utajenými informacemi, prokáží-li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení
- požadovat poskytnutí pravdivých a úplných, ústních a písemných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech
- zajišťovat odůvodněných případech doklady
- požadovat dodání písemné zprávy o odstranění zjištěných nedostatků ve stanovené lhůtě
- používat telekomunikační zařízení kontrolovaných osob, je-li to nezbytné pro zabezpečení kontroly

Při výkonu svých práv však kontroloři nemohou jednat neomezeně, musí respektovat oprávněné zájmy a zaručená práva kontrolovaných osob. O zjištěných skutečnostech pak musí zachovávat mlčenlivost.

Povinnosti kontrolujících

- zjistit při kontrole skutečný stav věci a prokázat jej doklady
- oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení
- šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných
- ochraňovat zajištěné doklady před zničením, poškozením, ztrátou či zneužitím
- vrátit převzaté doklady okamžitě po odpadnutí důvodu jejich převzetí
- vypracovat kontrolní protokol o výsledcích jejich kontroly
- zachovat mlčenlivost a nezneužít skutečností, které se při kontrole dozvěděli

Kontrolujícího může zbavit povinnosti mlčenlivosti ten, v jehož zájmu tuto povinnost má nebo prezident Úřadu z důvodu důležitého státního zájmu.³⁹

❖ **Kontrolovaná osoba**

Kontrolovanou osobou může být dle zákona právnická nebo fyzická osoba nebo organizační složka státu splňující věcnou podmínku provádění takové činnosti, kterou lze podřadit pod některý z předmětů kontroly Úřadu vymezenou v § 3 zákona o NKÚ.

V zákoně o NKÚ jsou stručně vyjmenovány povinnosti kontrolované osoby.

Povinnosti kontrolované osoby (§24)

- poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolujících osob (tuto povinnost nemají fyzické osoby, pokud by způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým)
- poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly

Podmínka nepodjatosti

V zájmu zajištění objektivního a nezávislého posouzení skutečností, smí kontrolu provádět jen ti kontrolující, u nichž se zřetelem pro jejich vztah ke kontrolované osobě nebo k předmětu kontroly nejsou důvodné pochybnosti o jejich nepodjatosti.

Kontrolující i kontrolovaná osoba má ze zákona povinnost bezprostředně po tom, co se dozví o těchto skutečnostech, informovat příslušný orgán NKÚ.

O námitce podjatosti kontrolujícího se rozhodne bez zbytečného odkladu. Do rozhodnutí o námitce podjatosti, provádí kontrolující jen nezbytné úkony, jež nesnesou odkladu. Proti tomuto rozhodnutí je odvolání ze zákona nepřipustné.

10.2. Cíle kontrolní činnosti

Cílem kontrolní činnosti NKÚ je zjistit, zda státní a další subjekty se svěřeným státním majetkem a prostředky nakládají účelně a hospodárně a zda postupují v souladu s právními předpisy. Obdobným způsobem postupuje NKÚ při kontrole využívání prostředků, které byly poskytnuty České republice ze zahraničí a při kontrole prostředků, za které převzal stát záruky a při vydávání a umořování státních cenných papírů a zadávání státních zakázek.⁴⁰

³⁹ Orgány činné v trestním řízení si v roce 2007 vyžádaly součinnost NKÚ celkem v 15 případech. Na jejich žádost zbavil prezident NKÚ podle § 23 zákona o NKÚ z důvodu důležitého státního zájmu 20 zaměstnanců povinnosti mlčenlivosti, aby mohli podat orgánům činným v trestním řízení výpověď k objasnění prošetřovaných skutečností nebo aby mohli být vyslechnuti jako svědci.

⁴⁰ Blíže: www.nku.cz

Celou kontrolou se prolínají dva základní principy - *princip hospodárnosti a princip účelnosti*.

Hospodárnost můžeme vyjádřit jako ekonomicky účelné jednání nebo jako souhrn opatření, které povedou k racionálnímu využití finančních, materiálních nebo lidských zdrojů. Hospodárnost se projevuje ve dvou alternativách jako maximalizace užitku a minimalizace nákladů, tedy jako efektivita a úspornost.

Za účelnou považujeme takovou činnost, jejíž výsledek odpovídá nebo se alespoň přibližuje zamýšlenému cíli. Účelné jednání nemusí být vždy a za všech okolností jednáním hospodárným.

Rozdíl mezi kritériem účelnosti a hospodárnosti spočívá v tom, že hospodárnost ve smyslu dosažené relace mezi vloženými prostředky a dosaženým výsledkem hodnotíme vždy jen pomocí kvantitativních ukazatelů, zpravidla v penězích, zatímco stejná relace účelnosti může být vyjádřena i v jiných jednotkách. Hledisko účelnosti by mělo mít přednost před hlediskem úspornosti, neboť samotná úspornost bez přihlídnutí k účelu vynakládaných prostředků postrádá smysl.⁴¹

10.3 Rozsah kontrolní činnosti NKÚ

Zaměření kontrolní činnosti můžeme v zásadě rozdělit do tří základních typů kontrol, které NKÚ provádí a to: na kontrolu legality, finanční audit a výkonnostní audit. Uvedené typy kontrol mohou být prováděny ve vzájemné kombinaci.

❖ **Kontrola legality**

Kontrola legality zjišťuje, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy a přezkoumává též věcnou a formální správnost. Kontroly legality přispívají ke zvyšování právního vědomí a zároveň vytváří podmínky, které napomáhají k eliminaci porušování právních předpisů. Preventivně působí ke včasnému odhalení nedostatků v kontrolované oblasti.

❖ **Finanční audit**

Cílem finančního auditu je zjistit, zda účetní závěrka kontrolované osoby zobrazuje věrně a poctivě dané skutečnosti, a zda finanční transakce proběhaly v souladu s obecně závaznými právními předpisy.

Finanční audit zahrnuje přezkoumání vedení účetnictví, účetní závěrky, účetních dokladů a finančních transakcí, vyhodnocení spolehlivosti vnitřního systému řízení a kontroly a interního auditu, stanoviska k účetní závěrce účetních jednotek, posouzení plnění povinnosti správce kapitoly státního rozpočtu předložit závěrečný účet, podání zprávy o všech dalších významných

⁴¹ Hendrych, D. Správní věda – Teorie veřejné správy. Praha: 2003, s. 143

skutečnostech, které z auditu vyplývají nebo s ním souvisí a které podle názoru NKÚ mají být zveřejněny.

Smyslem finančního auditu je získat dostatečné a spolehlivé informace o tom, zda vykazované údaje v jednotlivých závěrečných účtech kapitol státního rozpočtu mají odpovídající vypovídací schopnost a je možné je považovat za věrohodné při vyjádření stanoviska NKÚ ke státnímu závěrečnému účtu České republiky.

❖ **Audit výkonnosti (Audit Value for Money, Performance Audit)**

Audit výkonnosti je poměrně moderní metoda, která se začala využívat při kontrolní činnosti veřejné správy v 90. letech. Pochází z Ameriky, pro kterou je typická kombinace soukromých a veřejnoprávních prvků u většiny institucí, které u nás spadají pod státní správu.

Auditem výkonnosti se rozumí prověřování a vyhodnocování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, s jakou kontrolované osoby nakládají s prostředky státního rozpočtu a svěřeným majetkem státu nebo jinými prostředky a majetkem. Dává odpověď na otázku, zda jsou dělány správné věci správným způsobem?

Hlavním cílem auditu výkonnosti je poskytovat nezávislé ujištění o hospodárnosti, efektivnosti a identifikovat oblasti, kde je výkonnost slabá. Výsledek výkonnostního auditu pomáhá kontrolované osobě k jejímu vlastnímu zlepšení, umožňuje provést srovnání s oblastmi, kde bylo zjištěno lepší řešení a upozornit na ně.

Vzhledem ke specifickému účelu a obtížnějším možnostem při hodnocení a porovnávání, není audit výkonnosti vhodný pro všechny kontrolní akce. NKÚ jej využívá například u výstavby dálnic, kde lze zhodnotit výsledný efekt nebo dopadů na životní prostředí a podobně. NKÚ zřídilo samostatné oddělení, které se zabývá auditem výkonnosti a je zařazeno do systému kontroly. NKÚ vychází při provádění auditu výkonnosti z podkladů INTOSAI.

Jeho výsledky se nepromítají do celkového kontrolního závěru, jako samostatná kapitola, ale jsou koncipovány spíše jako obecná úvaha v textu popisem výsledků kontroly, zhodnocením a upozorněním na slabiny.

Evropská unie má zatím k auditům výkonnosti spíše konzervativní postoj a odtazitý vztah. Problémem je standardní očekávání exaktních výstupů z průběhu kontrol, jako u finančního auditu nebo auditu legality, které vytvoří konkrétní podklady pro exekutivu a legislativu. Audit výkonnosti patří mezi doplňkové činnosti kontroly, jehož přínosy se učíme využívat, ale v oblasti kontroly NKÚ zůstane logicky i nadále jádrem finanční kontrola.

10.4 Stádia průběhu kontrolní činnosti

Kontrolní činnosti NKÚ můžeme rozdělit na jednotlivá stádia.

1. plánování kontrol a zveřejnění kontrolního plánu
2. příprava kontrolních akcí
3. provedení kontroly
4. zpracování kontrolních závěrů
5. informační povinnost

10.4.1 Plánování kontrol a zveřejnění kontrolního plánu

K naplnění kontrolní působnosti úřadu Kolegium každoročně sestavuje a schvaluje plán kontrolní činnosti na příslušný rozpočtový rok. O plánu kontrol rozhoduje kolegium složené z prezidenta, viceprezidenta a členů Úřadu. Smyslem kolegiálního rozhodování o plánu kontrol je snížení politických tlaků na provádění kontrol. Konečná podoba plánu kontrolní činnosti vychází z podnětů prezidenta úřadu, členů úřadu, z vlastních kontrolních podnětů, od Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády. Během roku bývá kontrolní plán doplňován a analyzován podle možností Úřadu provést další kontrolní akce.

Na vlastní rozhodování o provedení jednotlivých kontrol působí různá hlediska. Základním vodítkem je *strategie* kontrolní činnosti, která stanovuje dlouhodobé cíle kontrolní činnosti. Strategie vychází především z dosavadních výsledků kontrol a z mezinárodních zkušeností s rizikovými oblastmi hospodaření s majetkem.

Dalším hlediskem je objem finančních prostředků a majetku, kterou kontrolní akce dokáže prověřit za přiměřených nákladů, očekávaná míra rizika nebo výsledky kontrol z obdobných akcí. Zároveň je třeba při plánování respektovat disponibilní kapacitu, respektující kvantitativní stránku s ohledem na počty zaměstnanců a kvalitativní stránku vzhledem k jejich vzdělání, kvalifikaci a zkušenostem.⁴²

Podání občanů a institucí, která upozorňují na nedostatky v oblastech spadajících do kontrolní působnosti NKÚ, jsou využívána jako doplňkový informační materiál v rámci plánovaných kontrol. K přímému prošetřování individuálních stížností však nemá NKÚ zákonné oprávnění. NKÚ reaguje na všechna podání s výjimkou anonymů.⁴³

⁴² Blíže: rozhovor Dohnal, F. Parlament, vláda, samospráva. č.1/2008

⁴³ V roce 2007 evidoval odbor komunikace NKÚ 450 podání občanů a institucí. Od roku 2002 se projevil trend, kdy vedle postupného snížení počtu evidovaných podání došlo také k výraznému úbytku kontrolně nevyužitelných podání. Obsahová struktura podání se v čase téměř nemění. Lze sledovat její rozdělení na tři skupiny. První z nich (32,5 %) zahrnuje především problémy ve smluvních vztazích se zdražováním bydlení, energií, sociálních a zdravotnických služeb a kritika jejich kvality. Druhou skupinu tvoří oblast veřejné správy a hospodaření s veřejným majetkem (47,6 %). Nově jsou evidována první podání kritizující využití finančních prostředků z EU. Třetí nejmenší skupinu (19,9 %) tvoří žádosti o informace a dotazy různého charakteru.

Tabulka: Vývoj počtu došlých podání a jejich využitelnost za roky 1994–2007

Rok	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
počet podání	1185	997	762	652	690	607	658	702	727	36	707	614	491	450
Využitelná podání v %	21,9	21,0	22,4	32,8	31,0	38,4	39,2	39,0	38,9	37,8	39,3	33,4	36,0	37,6

Zdroj: Výroční zprávy NKÚ

Obsahem plánu kontrolní činnosti je předmět a cíl kontroly, určení kontrolovaných osob a časového průběhu kontroly. Dále se v plánu uvádí jméno člena Kolegia pověřeného vypracováním kontrolního závěru a orgán NKÚ tento závěr schvalující. Je-li tímto orgánem senát, jsou vyjmenováni členové NKÚ, kteří tento senát tvoří.⁴⁴

Plán kontrolní činnosti, schválený Kolegiem NKÚ, předkládá prezident NKÚ k informaci Poslanecké sněmovně a vládě České republiky. Zveřejňuje jej ve Věstníku NKÚ. O provedení případných změn rozhoduje Kolegium úřadu a zveřejňuje se ve Věstníku.

Plán kontrolní činnosti pro konkrétní kontrolní akci obsahuje zejména předmět a cíl kontroly, označení kontrolované osoby, časový plán, zpracovatele závěru nebo toho, kdo závěr schvaluje a složení senátu úřadu byl-li zřízen.

Konečným výstupem z kontroly zařazené do plánu je schválený kontrolní závěr.

10.4.2 Příprava kontrolních akcí

Každé kontrolní akci předchází příprava, která je jedním z nezbytných předpokladů pro řádné provedení konkrétní kontrolní akce. Účelem přípravy je získat co nejvíce informací o předmětu kontroly a o subjektech, u nichž bude kontrola provedena. Součástí výchozí analýzy je i výběr a stanovení kritérií pro hodnocení předmětu kontroly.

Na základě vyhodnocení shromážděných podkladů a informací je zpracován program kontrolní akce a sestavena kontrolní skupina. Součástí přípravy je instruktáž kontrolní skupiny, jejímž obsahem je zejména organizační, metodické a časové zajištění kontrolní akce. Instruktáž věcně zabezpečuje příslušný člen NKÚ.

Přípravu kontrolní akce můžeme rozdělit do několika fází:

1. analýza zdrojů informací
2. vyhodnocení a návrh
3. zařazení do plánu kontrolních akcí
4. vypracování kontrolních listů

10.4.3 Provedení kontroly

Kontrolní činnost se provádí na základě písemného pověření prezidenta úřadu nebo pověřeného člena. V pověření je uveden objekt a věcné vymezení kontroly, identifikace kontrolujících a označení orgánu, k nimž je možno se odvolat proti rozhodnutí o námitkách proti

⁴⁴ Zdroj: Kontrolní standardy NKÚ

kontrolnímu protokolu. Postup při provádění kontroly je stanoven kontrolním řádem uvedeným v zákoně o NKÚ.

Při zahájení kontroly předloží kontroloři kontrolované osobě pověření, seznámí ji s programem kontrolní akce a vyžádají si potřebnou součinnost.

Z pověření vyplývá šíře oprávnění, které však nemusí být zcela totožné s předmětem skutečně prováděné kontroly. Skutečný předmět kontroly se vymezí v průběhu kontroly tím, že kontrolující začnou vůči kontrolované osobě uplatňovat svá zákonná oprávnění.⁴⁵

Kontroloři jsou povinni při kontrole zjistit skutečný stav věcí, prokázat jej příslušnými doklady, porovnat zjištěný stav se stanovenými kritérii a případně doložit, které právní předpisy, resp. která jejich ustanovení byla porušena nebo nebyla dodržena. Mají přístup do všech částí objektu a ke všem dokladům a písemnostem; jsou však povinni respektovat oprávněné zájmy a práva kontrolovaných osob. O zjištěných skutečnostech musí zachovávat mlčenlivost.

Při provádění kontrol se kontroloři řídí kontrolními standardy, které zcela vycházejí z doporučujících kontrolních standardů vydaných mezinárodní organizací INTOSAI.

Mezi kritéria, která se při volbě kontrolní činnosti uplatňují, patří:

- ♦ významnost skutečností pro provedení kontroly vzhledem k cílům NKÚ a přiměřenost kontroly,
- ♦ riziko kontroly, které se vyhodnocuje z pohledu náročnosti kontroly u kontrolovaného subjektu,
- ♦ riziko volby druhu a rozsahu kontroly a velikosti kontrolních vzorků,
- ♦ vhodný přístup ke kontrole a určení způsobu získání dostatečných důkazů pro vytvoření konečného závěru, důkazy musí být spolehlivé a dostatečně průkazné,
- ♦ hodnocení spolehlivosti systému vnitřního řízení a kontroly, při zjištění slabín na ně kontrolovaného upozorní, hodnocení spolehlivosti systému, která data zpracovává a uchovává,
- ♦ výběr kontrolních vzorků, v některých případech není vhodné prověřovat celý soubor informací, ale je účelnější a hospodárnější vytvořit si úsudek z kontrolního vzorku, který by měl být dostatečně reprezentativní,
- ♦ využití analytických postupů, tam kde lze předvídat vztahy mezi jednotlivými skutečnostmi a
- ♦ využití práce experta v kontrolní skupině k zajištění nezávislosti a dostatečné odbornosti kontroly.⁴⁶

⁴⁵ Srovnej: Bárta, J. Systém procesních úprav v platném správním právu. Právník, č.3/1995, s.193

⁴⁶ Blíže: kontrolní standardy NKÚ

Ukládání pokut

Povinností kontrolovaných osob je poskytnout při kontrole nezbytnou součinnost včetně potřebného technického zázemí. Za zaviněné neposkytnutí součinnosti je NKÚ oprávněn uložit ve správním řízení odpovědné fyzické osobě pokutu do výše 50 000 Kč (§28 ZNKÚ), proti které lze využít opravné prostředky v rámci obecného správního řízení, tedy odvolání a rozklad.

Otázkou soudního přezkoumávání pořádkových pokut ve správním soudnictví a výkladem pojmu pořádková pokuta se zabýval Ústavní soud v souvislosti s uložením pokuty Nejvyšším kontrolním úřadem v nálezu ÚS ČR č. 2/2000 Sb.

Ústavní soud došel k závěru, že pořádkové pokuty ukládané ve správním řízení a při kontrolní činnosti jsou svou povahou obecně způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod právního subjektu s ohledem na jejich výši a možnost opakovaného ukládání. Hodnocení pojmu "pořádková pokuta" použitého obecně v § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu v jeho plném významu, našel i tam, kde se výslovně o "pořádkové" pokutě nehovoří, za podmínky, že tato pokuta má "pořádkový" charakter. Tato rozhodnutí jsou konstruována jako sankce (opatření), která mají pomoci zajistit hladký průběh určitého řízení a součinnost jeho účastníků v případě, že by nebyli ochotni se na řízení podílet způsobem, který stanoví zákon (dostavit se, předložit požadované listiny, vydat věci důležité pro řízení atd.), nebo by jeho průběh jinak ztěžovali či dokonce mařili.

Z konečného závěru vyplývá, že i když v zákoně o NKÚ není tato pokuta výslovně označena jako pořádková, znaky pořádkové pokuty ve smyslu pořádkového opatření správního orgánu naplňuje. Plyne to z její povahy, cíle a účelu. NKÚ při výkonu kontrolní činnosti je vybaven vrchnostenskými oprávněními vůči kontrolovaným subjektům (srov. § 21 ZNKÚ). Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné v případě, že tak stanoví zákon.

Ukládání pokut je při činnosti NKÚ využíváno minimálně a pohybuje se za celou existenci úřadu v řádech jednotek. V souvislosti s ukládáním pokut došlo i k soudnímu rozhodnutí, které se týkalo kontroly u daňových subjektů a které významně ovlivnilo provádění kontrol.⁴⁷ Toto ustanovení je téměř nevyužívané, může být uloženo pouze fyzické osobě a v praxi není příliš efektivním nástrojem.

10.4.4 Výsledky kontrol a jejich zpracování

⁴⁷ Viz. Kapitola 7, rozhodnutí Městského soudu v Praze Sp. zn. 28 Ca 38/2000

❖ Kontrolní protokol

O kontrole se pořizuje kontrolní protokol. Jeho obsahem je popis zjištěných skutečností s konkrétním uvedením nedostatků a příslušných právních předpisů, jejichž ustanovení byla porušena. Mezi nezbytné náležitosti protokolu patří jména kontrolorů, přesné označení kontrolované osoby, uvedení místa a času provedené kontroly, jejího předmětu a odkazů na doklady, o které se protokol opírá. Protokol podepisují kontroloři a po seznámení se s jeho obsahem i odpovědný zástupce kontrolované osoby.⁴⁸

Námitkové řízení

Proti protokolu mohou kontrolované osoby podat písemně zdůvodněné námitky. Rozhodnutí o námitkách je v působnosti vedoucího kontrolní skupiny.

Toto rozhodnutí je svou povahou rozhodnutím prvoinstančním, neboť je rozhodnutím vůbec prvním, které lze přezkoumat odvoláním. Pokud nenastane rozpor v mínění kontrolujícího a kontrolovaného anebo kontrolovaný z jakýchkoliv jiných důvodů nepodá námitky, řízení proběhne a jeho výsledků je dosaženo vůbec bez rozhodování „ve věci“.⁴⁹

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách

Pokud vedoucí kontrolní skupiny námitkám nevyhoví, má kontrolovaná osoba právo odvolat se podle věcné příslušnosti kontrolní akce buď k členu NKÚ, nebo k senátu, nebo ke Kolegiu, jež o odvolání a dalším postupu s konečnou platností rozhodnou.

❖ Kontrolní závěr

Na základě kontrolních protokolů a příslušných dokladů jsou výsledky kontrol shrnuty a vyhodnoceny ve formě kontrolního závěru.

Kontrolní závěr vypracovává člen NKÚ odpovědný za řízení kontrolní akce ve spolupráci s příslušnými kontrolními nebo územními odbory. Po předchozím interním připomínkovém řízení jej schvaluje podle významu a povahy kontrolní akce sedmnáctičlenné Kolegium nebo senát.

Kontrolní závěry⁵⁰ shrnují a vyhodnocují skutečnosti zjištěné při kontrole, jsou důležitým zdrojem informací pro Parlament ČR a vládu ČR, které v rámci svých pravomocí mohou zjednat

⁴⁸ Zdroj: www.nku.cz

⁴⁹ Bérta, J. Systém procesních úprav v platném správním právu. Právník, č.3/1995, s.198

⁵⁰ Tabulka: Počet kontrolních závěrů projednaných v kontrolním výboru PS PČR a ve vládě

	Ve výboru Poslanecké sněmovny	Ve vládě
2003	5	30
2004	5	33
2005	24	45
2006	6	45
2007	38	32

nápravu zjištěných nedostatků a přijmout účinná opatření. Teprve realizací opatření k nápravě zjištěných nedostatků nebo jejich odstranění je dosaženo cílů kontroly, neboť skutečné dopady, tj. realizované výsledky, vyvolané schválenými kontrolními závěry jsou hlavním kritériem účinnosti kontrolních akcí.⁵¹

Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR⁵² je zřízen ze zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, na základě rozdělení kompetencí rozpočtového výboru.

Na schůzích kontrolního výboru se projednává zejména:⁵³

- **Kontrolní činnost NKÚ**
 - kontrolní závěry a stanoviska Nejvyššího kontrolního úřadu, legislativní návrhy týkající se Nejvyššího kontrolního úřadu, návrh rozpočtové kapitoly a závěrečný účet rozpočtové kapitoly Nejvyššího kontrolního úřadu, návrhy na personální obsazení Nejvyššího kontrolního úřadu
- **Příjmy státního rozpočtu ČR**
 - legislativní návrhy týkající se správy daní a poplatků, Územních finančních orgánů, Celní správy ČR, profesních komor (Komora daňových poradců ČR, Komora auditorů ČR), účetnictví, činnost Územních finančních orgánů a Celní správy ČR.
- **Výdaje státního rozpočtu ČR**
 - legislativní návrhy týkající se finanční kontroly ve veřejné správě, nakládání s majetkem státu, činnost a obecné závěry interních auditů, činnost Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, efektivní nakládání s majetkem a finančními prostředky ve veřejné správě, čerpání státního rozpočtu ČR
- **Další - státní závěrečný účet ČR**

10.4.5 Informační povinnost

Právo na svobodný přístup k informacím je deklarováno v čl. 17 odst. 5. LZPS, dle něj jsou „*Státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon*“ Obecnou zákonnou úpravou představuje zákon o svobodném přístupu k informacím č. 106/1999 Sb. Povinné subjekty jsou zavázány zveřejňovat informace veřejnosti, které se vztahují k oblasti jejich působnosti, tak aby byly všeobecně přístupné. Mají k tomuto účelu využívat všech dostupných prostředků i moderního šifření

⁵¹ Zdroj: Výroční zpráva 2007

⁵² Do roku 2006 vykonával podvýbor Poslanecké sněmovny

⁵³ Zdroj: www.psp.cz

prostřednictvím elektronické sítě. Výjimkou jsou pouze informace, které zákon výslovně vylučuje a které jsou zejména prohlášeny za utajované nebo pokud by informace porušila zaručená práva na ochranu osobnosti a soukromí osob. Povinnými osobami jsou především státní orgány a orgány územní samosprávy a mezi tyto orgány patří i NKÚ.

Poskytování informací může být provedeno buď formou zveřejnění nebo poskytnutím informací na základě žádosti oprávněného subjektu.

NKÚ je povinen zveřejňovat údaje o své činnosti pravidelně ve svém Věstníku. Věstník, který vydává čtyřikrát ročně, obsahuje plán kontrolní činnosti na příslušný rok, kontrolní závěry a výroční zprávu. Zveřejňují se kontrolní závěry všech kontrol, které provedl na základě plánu s výjimkou těch, které obsahují skutečnosti, na něž se vztahuje zvláštní zákon. V jeho prvním čísle byly uvedeny také jednací řády Kolegia i senátů a Kárný řád.

Princip publicity

NKÚ zveřejňuje každoročně výroční zprávu, která obsahuje zhodnocení plánu kontrolní činnosti, finanční zhodnocení přínosu kontrolní činnosti a zhodnocení ostatní činnosti.

Na základě výsledků své kontrolní činnosti NKÚ zpracovává a ve stanovené lhůtě předkládá Poslanecké sněmovně kvalifikovaná stanoviska ke zprávě o plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu. Kontrolní závěry, které byly podkladem pro toto stanovisko, tvoří jeho přílohu.

10.5 Dopady kontrolní činnosti

➤ informace pro občany

Žádosti o informace poskytuje NKÚ bezplatně. Zdroji informací pro občany jsou především webové stránky NKÚ (www.nku.cz), na kterých jsou zveřejněny výsledky kontrolní činnosti a podstatné informace o činnosti úřadu, s čím se na ně mohou obrátit. Dalšími zdroji informací jsou také zprávy poskytnuté veřejnosti na základě spolupráce s veřejnoprávními médii – televizí, rozhlasem, tiskem a podobně.

➤ informace pro vládu a parlament

Prezident NKÚ zasílá všechny schválené kontrolní závěry neprodleně Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě České republiky, a na požádání také příslušným ministerstvům. Rovněž je zveřejňuje ve Věstníku NKÚ. Kontrolní protokoly a další podklady ke schváleným

kontrolním závěrům poskytuje NKÚ Poslanecké sněmovně, jejím orgánům a vládě ČR pouze na vyžádání.⁵⁴

➤ **informace pro kontrolované osoby**

Neprodleně zasílá schválené kontrolní závěry České národní bance, pokud je kontrolovanou osobou.

➤ **oznámení finančním úřadům**

Od ledna 1997, na základě zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, NKÚ oznamuje správcům daně skutečnosti uvedené v kontrolních protokolech, pokud mají vztah k daňovým povinnostem kontrolovaných osob, zde se jedná o *oznamovací povinnost* ze zákona.

➤ **podklady pro další kontrolní činnost NKÚ**

Na základě vlastní kontrolní činnosti si Úřad vyhodnotí, kam bude směřovat svou pozornost v rámci posouzení potřebnosti provedení kontrol a také v rámci následné kontroly již zjištěných nedostatků nebo uložených nápravných opatření exekutivou.

➤ **podání trestního oznámení**

Zjistí-li NKÚ při výkonu kontrolní činnosti skutečnosti, které nasvědčují trestné činnosti nebo porušení hmotně-právních předpisů, oznámí to příslušným orgánům. Oznámení o podezření z trestné činnosti podává prezident NKÚ státnímu zástupci, úřadu vyšetřování nebo orgánům policie.

Přehled základních skutkových podstat souvisejících s kontrolní činností NKÚ:

zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon : §125 - Zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění, §147 - Neodvedení daně, pojistného na soc. zabezpečení, na úrazové pojištění, na zdravotní pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, §148 - Zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby, §158 - Zneužívání pravomoci veřejného činitele, §250,250b - Podvod a Úvěrový podvod a další

➤ **za škodu způsobenou kontrolujícím kontrolované osobě v souvislosti s prováděním kontroly odpovídá stát, který se této odpovědnosti nemůže zprostit § 29 odst. 2.**

Je zde založena objektivní odpovědnost za výsledek, jejímiž předpoklady jsou pouze existence škody a příčinná souvislost, nikoliv už zavinění nebo protiprávnost postupu.

⁵⁴ Zdroj: www.nku.cz

Toto ustanovení vylučuje aplikaci zákona č. 58/1969 o odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem⁵⁵

- **náklady prováděných kontrol nese NKÚ, náklady vzniklé v souvislosti s prováděnou kontrolou si kontrolovaná osoba nese sama**

Výjimku tvoří náklady nezbytného využití telekomunikačních prostředků u kontrolované osoby. Nárok na náhradu těchto nákladů musí být uplatněn u Úřadu v prekluzivní lhůtě šesti měsíců od jejich vzniku, jinak zaniká

11. Financování a hospodaření

Základní informace jsou uvedeny v části páté zákona o NKÚ, konkrétně v § 32 pro financování a v § 33 pro hospodaření.

Hospodaření NKÚ probíhá podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášky Ministerstva financí č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů a dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

Úřad má samostatnou rozpočtovou kapitolu ve státním rozpočtu České republiky, která je součástí zákona o státním rozpočtu ČR. NKÚ se z hlediska rozpočtového práva řadí mezi rozpočtové jednotky státu a jakožto organizační jednotka je napojená na veřejné rozpočty. NKÚ patří mezi přímo vyjmenované organizační složky státu v ustanovení § 3 odst. 1 zákona o majetku ČR, kde je NKÚ označen jako správce kapitoly státního rozpočtu.

Správce kapitoly je odpovědný za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole a je povinen vytvořit systém finanční kontroly, kterým zajistí finanční kontrolu svého hospodaření. Současně musí zajistit prověřování přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně provádět jeho hodnocení (viz. § 3 písm. g) zákona č. 218/2000Sb., o rozpočtových pravidlech.

❖ Vnější kontrola vůči NKU

Vnější kontrolu finančního hospodaření se svěřenými prostředky provádí vůči NKÚ Ministerstvo financí ČR.

⁵⁵ Bárta, J. Systém procesních úprav v platném správním právu. Právník, č.3/1995, s.199

Hospodaření Úřadu je vykonáváno stejným způsobem, jako u ostatních orgánů státní správy, nestanoví li jinak zákon o NKÚ. Kontrola hospodaření samostatného NKÚ s majetkem státu včetně prostředků ze státního rozpočtu je svěřena Poslanecké sněmovně, která za tímto účelem vytvořila kontrolní výbor.

Jiné orgány nebo instituce hospodaření NKÚ nekontrolují.

Výdaje na činnost celého Úřadu jsou tedy hrazeny ze státního rozpočtu ČR. Návrh rozpočtu Úřadu předkládá prezident Úřadu ke schválení Kolegiu Úřadu, které jej pak předloženo Poslanecké sněmovně a zároveň i ministerstvu financí.

Závěrečný účet rozpočtové kapitoly současně se zprávou o ověření roční účetní závěrky auditorem předkládá prezident Úřadu Poslanecké sněmovně. Závěrečný účet rozpočtové kapitoly spolu s případným stanoviskem Poslanecké sněmovny je dále předložen ministerstvu financí k zapracování do návrhu státního závěrečného účtu.

Dále samozřejmě podléhá kontrolní působnosti dalších kontrolních, inspekčních a dozorových orgánů, jako jsou orgány bezpečnosti práce, protipožární ochrany, hygieny a další.

❖ Interní audit NKU

Vnitřní kontrolní systém se řídí směrnicemi prezidenta NKÚ o zajištění interního auditu vypracované na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a vyhlášky č. 64/2002 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole. Směrnicemi se upravují pracovní postupy při zajišťování interního auditu v NKÚ, které se nevztahují na externí kontrolu vykonávanou jako hlavní předmět činnosti NKÚ.

Interní audit zahrnuje organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti kontroly uvnitř Úřadu, včetně prověřování souladu vybraných finančních a majetkových operací s právními předpisy a prověřování dosažení optimálního vztahu mezi jejich hospodárností, účelností a efektivností. V rámci interního auditu se přezkoumává a vyhodnocuje činnost vnitřního kontrolního systému. Předmětem vnitřního auditu je prověřování, zda jsou právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy dodržovány, rizika vztahující se k činnosti NKÚ jsou včas rozpoznávána a zda jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění. Dále se zjišťuje, jestli kontrola poskytuje vedení NKÚ spolehlivé a včasné provozní, finanční a jiné informace, zda zavedený vnitřní kontrolní systém je dostatečně účinný a reaguje včas na změny ekonomických, právních, provozních nebo jiných podmínek. V neposlední řadě rovněž posuzuje, zda dosažené výsledky

při plnění rozhodujících úkolů NKÚ poskytují dostatečné ujištění, že schválené záměry a cíle Úřadu budou splněny.

Jednotlivé typy interního auditu včetně jejich bližší specifikace odpovídají výčtu, který je uveden v ustanovení §28 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

Interní audit zahrnuje:

- *finanční audit*, který ověřuje, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním,
- *audit systémů*, který prověřuje a hodnotí systémy zajištění příjmů orgánu veřejné správy, včetně vymáhání pohledávek, financování jeho činnosti a zajištění správy veřejných prostředků,
- *audit výkonu*, který zkoumá výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému.

Dokumenty interního auditu nejsou veřejnými dokumenty a proto o výsledcích vnitřní kontroly NKÚ veřejnost neinformuje.

12. Kárné řízení

Kárné řízení je speciální úpravou odpovědnosti zákonem taxativně vymezených osob NKÚ. Základem je obecná úprava některých institutů v části šesté zákona o NKÚ, ve společných ustanoveních. Zákon upravuje kárnou odpovědnost, vymezení kárného opatření, základy procesní úpravy kárného řízení a orgánu, který kárné řízení vede.

Podrobnější vymezení průběhu kárného řízení je obsaženo v kárném řádu, což je vnitřní předpis, který vychází ze zákonné úpravy. Kárný řád byl schválen Kolegiem v roce 1993 a zveřejněn v první výroční zprávě NKÚ.

Kárný řád pro úpravu postupu v kárném řízení zakládá *subsidiární použití ustanovení trestního řádu*, nestanoví-li tento kárný řád něco jiného nebo nevyplývá-li něco jiného z povahy věci.

Odpovědnost za kárné provinění se týká pouze prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ, nikoliv zaměstnanců, kteří nesou případnou odpovědnost za porušení svých povinností na základě pracovně právních předpisů.

12.1 Kárné provinění

V § 35 zákona o NKÚ jsou vymezeny dvě varianty kárného provinění v závislosti na míře škodlivosti jednání.

- *Kárným proviněním* je zaviněné porušení povinnosti vyplývající ze zákona o NKÚ nebo chování, jímž je narušována důstojnost nebo ohrožována důvěra v nezávislost a nestrannost své osoby nebo úřadu.
- *Závažným kárným proviněním* je takové jednání, které je vzhledem k povaze porušené povinnosti, způsobu jednání, míře zavinění, opakování nebo jiné přitěžující okolnosti takové, že je jeho škodlivost zvýšena.

Kárné provinění je založeno na *subjektivní odpovědnosti* za zavinění. Jeho obsahová specifikace je pojata obecně a konečný závěr o naplnění znaků kárného provinění je svěřen do úvahy členům Kárné komory.

Podobně jako v rámci obecné teorie trestání můžeme nalézt v konstrukci kárného provinění „obecné znaky skutkové podstaty kárného provinění“.

Objektem je zde chráněný zájem v tomto případě ochrana zákonnosti, nezávislosti a důvěryhodnosti v řádné řízení Úřadu.

Objektivní stránka záleží v jednání spočívajícím v porušení povinností nebo ohrožení nezávislosti či důvěryhodnosti, dále ve způsobení následku a příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem.

Subjektem je osoba, která za provinění odpovídá, v tomto případě se jedná o speciální subjekt, protože se jí může stát pouze osoba, která má postavení prezidenta, viceprezidenta nebo člena Úřadu.

Subjektivní stránka spočívá v zavinění, se kterým právní konstrukce počítá. Jde tedy o subjektivní odpovědnost, v zásadě zde postačuje zavinění z nedbalosti a zavinění je třeba odpovědné osobě prokázat.

Dalším znakem, který je v kárném provinění výslovně zmíněn je pojem *škodlivosti jednání*. O škodlivosti se někdy hovoří též jako nebezpečnosti jednání, o porušení nebo o ohrožení veřejného zájmu.

U kárného provinění je zmíněna škodlivost jednání, která rozděluje kárná provinění na dvě varianty. Srovnáme-li uvedené znaky s pojetím trestných činů, provinění nebo přestupků, kde je škodlivost zvláště zdůrazňována, jedná se zde o tzv. *materiální pojetí* kárného provinění. Vzhledem ke konstrukci odpovědnosti, která je založena na materiálním pojetí jako je např. trestný čin nebo přestupek, musí být stupeň nebezpečnosti kárného provinění, u jednání, které by mohlo být rovněž trestným činem, nižší než nepatrný v relaci trestným činům, což vyplývá z vymezení trestného činu v trestním zákoně.

12.2. Zánik kárné odpovědnosti

Odpovědnost zaniká po uplynutí 1 roku od spáchání kárného provinění. Vzhledem ke stanovené délce lhůty v trvání 1 roku, zde vzniká otázka, zda je tato lhůta dostatečně dlouhá. Má-li dojít v této lhůtě i k uložení kárného opatření a není možné se díky tomu projednání kárné odpovědnosti a vydání rozhodnutí s úspěchem vyhnout.

Jedná se o lhůtu objektivní, která se počítá ode dne, kdy došlo ke spáchání kárného provinění a prekluzivní, neboť marným uplynutím lhůty pro rozhodnutí o uložení kárného opatření odpovědnost zaniká. Uložení opatření se rozumí dle konstantní judikatury správních soudů až nabytí právní moci rozhodnutí, protože teprve tímto okamžikem vzniká účastníkovi povinnost se sankci podrobit, zaplatit pokutu nebo ukončit činnosti.⁵⁶ Z toho plyne, že rozhodnutí musí nabyt právní moci nejpozději v poslední den lhůty.⁵⁷

12.3. Kárná komora

Orgánem, který má na starosti řízení o kárné odpovědnosti je Kárná komora NKÚ. Kárná komora je speciálně vytvořeným orgánem a má specifické složení. Je to kolegiální orgán se třemi členy. Předsedou Kárné komory je vždy prezident Úřadu s výjimkou projednávání kárné odpovědnosti samotného prezidenta Úřadu, kdy se stává předsedou Kárné komory viceprezident. Ostatní členové Kárné komory a jejich náhradníci jsou jmenováni předsedou Nejvyššího soudu ze soudců působících na tomto soudě. Vznikne-li u některého z nich zákonná překážka pro výkon funkce soudce Nejvyššího soudu, jeho členství v Kárné komoře zaniká.

Vyloučení člena Kárné komory

Důvodem pro vyloučení z projednávání a rozhodování věci je poměr člena

- k projednávané věci
- kárně odpovědné osobě
- k jejímu obhájci nebo
- osobám, kterých se úkon přímo dotýká

Za podmínky existence pochybnosti o jeho nepodjatosti.

Důvod podjatosti může uplatnit sám člen Kárné komory i kárně odpovědná osoba nebo osoba, která návrh podala.

⁵⁶ Viz: časopis Právní rádce, č. 1/2003, s. 45-48

⁵⁷ Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 4. vydání. Praha: 2008, s. 224

Jakmile se člen Kárné komory dozví o skutečnostech, oznámí to neprodleně předsedovi Kárné komory. Jestliže předseda Kárné komory uzná, že je dán důvod k vyloučení člena Kárné komory, určí za člena Kárné komory jednoho z náhradníků. Při vyloučení předsedy Kárné komory ho zastoupí viceprezident Úřadu.

12.4. Průběh kárného řízení

Pro kárné řízení byl vytvořen vnitřní předpis NKÚ kárný řád, obsah kárného řádu zcela vychází z úpravy v zákoně o NKÚ, navíc obsahuje podrobnější úpravu průběhu řízení před Kárnou komorou, vyloučení člena Kárné komory z důvodu podjatosti, doručování a výkon rozhodnutí.

Fáze

1. Zahájení kárného řízení na návrh
2. Předběžné šetření
3. Ústní jednání
4. Rozhodnutí

Zahájení řízení

Kárné řízení se zahajuje z vlastního podnětu Kárné komory nebo na návrh osob taxativně vyjmenovaných v § 39 zákona o NKÚ, jsou jimi prezident, viceprezident, členové Úřadu, poslanci nebo členové orgánů Poslanecké sněmovny.

Obligatorní náležitosti návrhu tvoří:

- jméno a příjmení osoby, proti níž návrh směřuje
- popis skutku, pro který se zahajuje kárné řízení
- označení důkazů, o které se návrh opírá.

Řízení před kárnou komorou je neveřejné a o jejím průběhu se pořizuje protokol.

Po zahájení kárného řízení se vyrozumí osoba, vůči níž se kárné řízení vede spolu s poučením od jeho právech zvolit si obhájce z řad advokátů nebo členů Úřadu, vyjádřit se ke skutečnostem, které se jí kladou za vinu, a navrhnout důkazy na svou obhajobu. Vyrozumění se doručuje kárně obviněné osobě do vlastních rukou.

Předběžné šetření

Vyžaduje-li obsah návrhu na zahájení kárného řízení předběžné objasnění skutečností uvedených v návrhu na zahájení řízení, předseda Kárné komory nebo jím určený člen Kárné komory provede potřebná šetření. Může zejména zjistit stanovisko kárně odpovědné osoby, proti

níž se kárné řízení vede, popřípadě zjistit další potřebné skutečnosti a důkazy, nejsou-li v návrhu uvedeny.

Nařízení ústního jednání

Po provedení předběžného šetření nebo není-li takového šetření třeba, určí předseda Kárné komory termín ústního jednání, vyrozumí o něm navrhovatele a kárně odpovědnou osobu, proti níž návrh směřuje, popřípadě obhájce, kterého si zvolila. Je-li třeba vyslechnout svědky, předvolá je předseda Kárné komory k ústnímu jednání. Termín ústního jednání se stanoví tak, aby kárně odpovědná osoba a její obhájce měli od vyrozumění alespoň pět pracovních dnů na přípravu obhajoby. Stejnou lhůtu na přípravu je třeba poskytnout orgánu nebo osobě, které podaly návrh na zahájení kárného řízení.

Ústní jednání

Ústní jednání se koná v přítomnosti kárně odpovědné osoby, proti níž návrh směřuje. V její nepřítomnosti lze věc projednat pouze tehdy, odmítne-li se před Kárnou komorou dostavit nebo se bez důvodné omluvy nedostaví. Jestliže si kárně odpovědná osoba zvolí obhájce, má obhájce právo zúčastnit se ústního jednání.

Na počátku ústního jednání přednese navrhovatel návrh na zahájení kárného řízení a odůvodní jej. Není-li navrhovatel přítomen, přednese návrh na zahájení kárného řízení předseda Kárné komory nebo jím určený člen Kárné komory. Obdobně se postupuje, bylo-li kárné řízení zahájeno z podnětu Kárné komory nebo byla-li věc Kárné komoře postoupena orgánem činným v trestním řízení

Bylo-li provedeno předběžné šetření předseda Kárné komory nebo jím určený člen Kárné komory seznámí Kárnou komoru a účastníky řízení s jeho výsledky.

Předseda Kárné komory vyslechne kárně odpovědnou osobu, proti níž se vede kárné řízení, a provede další potřebné důkazy. Kárně odpovědná osoba má právo odepřít výpověď. Osoby, které byly povolány jako svědci, předseda Kárné komory poučí o významu kárného řízení a vyzve je, aby vypovídaly pravdivě a nic nezamlčely. Svědkům se přizná a z prostředků Úřadu vyplatí náhrada nutných výdajů a ušlé odměny za práci ve výši obvyklé v trestním řízení.

Kárně odpovědná osoba, proti níž se kárné řízení vede, její obhájce a ten, kdo návrh podal, mají právo vyjádřit se k prováděným důkazům, klást svědkům otázky a podávat návrhy na doplnění dokazování.

Po skončení dokazování se může k věci vyjádřit ten, kdo návrh podal, obhájce a kárně odpovědná osoba, proti níž se kárné řízení vede; této osobě vždy patří poslední slovo.

Kárné řízení je *neveřejné* a o průběhu celého jednání se pořizuje protokol.

12.5. Typy rozhodnutí v kárném řízení

V kárném řízení může prakticky dojít po zahájení ke třem situacím: zastavení řízení, přerušení řízení a k vydání rozhodnutí.

Důvody pro **zastavení řízení** jsou tyto:

- rezignace osoby na funkci, vůči, které se kárné řízení vede
- zánikem odpovědnosti za kárné provinění
- pro stejný skutek bylo již zahájeno řízení pro přestupek, zahájeno trestní stíhání nebo bylo ve věci pravomocně rozhodnuto
- byl-li návrh na zahájení kárného řízení podán, tj. uplynula - li lhůta jednoho roku od spáchání provinění nebo byl návrh vzat zpět
- skončil-li výkon funkce kárně odpovědné osoby plynutím funkčního období prezidenta a vice prezidenta 9 let nebo člena z důvodů uvedených § 12 odst. 9 zákona, nebo jestliže tato osoba zemřela.

Důvodem pro **přerušení řízení** jsou:

- skutečnosti nasvědčující tomu, že jimi byla naplněna skutková podstata trestného činu osobou, proti které je zahájeno kárné řízení.

V takovém případě se věc předloží příslušnému orgánu činnému v trestním řízení. Pomine-li důvod přerušení, Kárná komora v kárném řízení pokračuje.

Rozhodnutí Kárné komory

Pokud nedojde ani k jedné z výše uvedených situací, vynese Kárná komora své rozhodnutí, které může mít povahu buď rozsudku odsuzujícího nebo zprošťujícího.

Kárná komora rozhoduje většinou hlasů svých členů.

- **Zprošťující** rozhodnutí je vyneseno, pokud dojde Kárná komora k závěru, že se dotyčná osoba kárného provinění nedopustila nebo se mu jej nepodařilo prokázat.
- Dojde-li Kárná komora k závěru, že se kárně odpovědná osoba dopustila kárného provinění, uvede, v čem skutkově spočívalo a o jakou formu kárného provinění jde a **rozhodne o kárném opatření** podle ustanovení.

Rozhodnutí vyhlásí předseda Kárné komory při ústním jednání. Rozhodnutí je třeba ve lhůtě 15 dnů písemně vyhotovit. Kromě výroku musí rozhodnutí obsahovat též jeho stručné odůvodnění a poučení o odvolání.

Kárná opatření

Zákon spojuje s kárným proviněním hrozbu sankcemi, jejichž okruh je v zákoně taxativně vymezen. Sankce je zde ukládána fakultativně. Pokud je tedy závěr takový, že se osoba kárného provinění dopustila, může jí Kárná komora uložit sankci, kterou je v tomto případě kárné opatření.

Kárným opatřením za kárné provinění je dle § 44:

1. napomenutí
2. snížení platu až o 15% omezené na dobu maximálně 3 měsíců

za závažné kárné provinění:

1. snížení platu až o 15% omezené na dobu maximálně 6 měsíců
2. návrh na odvolání člena NKÚ z jeho funkce
3. návrh na odvolání prezidenta nebo viceprezidenta Úřadu z funkce

Doručení rozhodnutí

Rozhodnutí Kárné komory se vyhotovuje písemně a doručí kárně odpovědné osobě, vůči níž směřuje, do vlastních rukou. Dále se rozhodnutí doručí obhájci, jestliže ho kárně odpovědná osoba má a osobě nebo orgánu, který navrhl zahájení kárného řízení.

Odvolání

Proti rozhodnutí Kárné komory lze do patnácti dnů ode dne doručení podat odvolání k Nejvyššímu soudu. Odvolání má odkladný účinek a lze jej napadnout dalšími opravnými prostředky ve správním soudnictví.

O odvolání rozhoduje Nejvyšší soud. Nejvyšší soud může odvolání zamítnout nebo rozhodnutí zcela či zčásti zrušit a rozhodne ve věci sám. Proti rozhodnutí Nejvyššího soudu není odvolání přípustné.

Opatření potřebná k výkonu uloženého kárného opatření provede příslušný orgán Úřadu.

13. Zhodnocení kontrolní činnosti NKÚ a jeho právní úpravy

Přínos kontrolní činnosti prováděné NKÚ

Sama existence NKÚ je samozřejmou součástí moderního demokratického státu. Jeho autorita si již za dobu svého působení vydobyla místo všeobecně uznávaného nezávislého orgánu⁵⁸, který zabezpečuje kontrolu nad svěřenými finančními prostředky. Kontrola je nezbytnou součástí správy veřejných financí, protože zde se hospodáří se svěřenými, veřejnými prostředky. Auditní instituce mohou plnit své úkoly objektivně jen, jsou-li nezávislé na kontrolovaném subjektu a jsou chráněni před vnějším ovlivňováním. NKÚ je vybaven finanční a institucionální nezávislostí. Základ nezávislosti je dán již zakotvením jeho postavení v samostatné hlavě Ústavy ČR a podrobnou úpravu obsahuje zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu, který komplexně upravuje postavení, působnost, organizaci a činnost úřadu. K zajištění efektivního fungování Úřadu přijal NKÚ řadu vnitřních předpisů, řídí se doporučujícími mezinárodními dokumenty a reflektuje při své činnosti nové trendy v oblasti kontroly a zkušenosti zahraničních institucí. O plánu kontrolní činnosti se rozhoduje kolektivně v Kolegiu, čímž se eliminuje možnost politických tlaků na provádění kontrol. Kontrolní činnost NKÚ posiluje pocit právní jistoty ve státě a působí preventivně na chování úředníků, upozorňuje na špatné chování, využívá svého působení na kontrolované subjekty prostřednictvím možnosti provedení kontroly u dalších nebo již kontrolovaných subjektů na základě plánu kontrol. Publikováním výsledků kontrol a upozorňováním na nedostatky, které se vyskytují obdobně i u jiných subjektů, stimuluje NKÚ ostatní subjekty k nápravě vadného stavu. Komunikuje a prezentuje své výsledky široké veřejnosti a o výsledky činnosti se sdělovací prostředky a veřejnost zajímají. Z výročních zpráv lze vysledovat v posledních letech pozitivní zájem vlády zabývat se kontrolními závěry.

Nedostatky současné platné právní úpravy, které by měly být de lege ferenda vyřešeny.

➤ *Rozsah pravomocí NKÚ*

Často diskutovanou otázkou je rozsah pravomocí NKÚ. V jeho kompetenci je pouze vykonávání kontrolní činnosti, bez možnosti ukládání nápravných opatření v případě zjištění nedostatků. Výsledky jeho kontrolní činnosti slouží pouze jako podněty pro jiné orgány, ale nevedou k opatřením, které spočívají v odstraňování nedostatků nebo ukládání sankcí.

⁵⁸ Agentura STEM ve svých pravidelných výzkumech Trendy zjišťuje, nakolik česká populace důvěřuje soudním a kontrolním institucím. Na počátku roku 2008 byla zjišťována důvěra občanů starších 18 let v soudní a kontrolní instituce: Z výsledků výzkumu plyne, že relativně největší důvěru občanů požívá Česká obchodní inspekce, které důvěřují více než tři čtvrtiny (79 %) obyvatel. K třičtvrtinovému podílu se přibližují i tři další instituce: ombudsman (73 %), Nejvyšší kontrolní úřad (71 %) a Nejvyšší soud (71 %). Nejmenší, ale i tak většinové důvěře se těší Ústavní soud (67 % kladných odpovědí).

Zastánci současného stavu argumentují tím, že získáním vyšších pravomocí by NKÚ přišel o svou nezávislost, která by nabytím takových oprávnění byla omezena a platná úprava pravomocí je dostačující. Tento názor zastává i NKÚ.

Osobně se domnívám, že rozšíření pravomocí v některých oblastech kontroly by bylo přínosnější. Znamenalo by to samozřejmě zvýšení odpovědnosti orgánů Úřadu a změnu kompetencí, organizační struktury úřadu a stanovení nové úpravy přezkoumávání ukládaných opatření. Autorita Úřadu by však nepochybně vzrostla a motivace kontrolovaných subjektů k nápravě nedostatků by měla silnější dopady. Činnost NKÚ by se dle mého názoru stala efektivnější. Namítané riziko výrazného omezení nezávislosti nebo možnosti ovlivňování, kterým by se posláním Úřadu díky posílení pravomocí poškodilo, zde nevidím.

➤ *Povinnost projednat kontrolní závěry oprávněnými orgány.*

S vyloučením práva ukládat nápravná opatření a sankce kontrolovaným subjektům souvisí i otázka aktivity subjektů, kteří mají činit nápravná opatření a ukládat sankce. Zákon nestanoví nikde povinnost, zabývat se kontrolními závěry nebo učinit nápravná opatření. Záleží jen na úvaze kontrolního výboru Poslanecké sněmovny a na vládě, jak se ke kontrolním závěrům postaví.

Poslanecká sněmovna zřídila při rozpočtovém výboru Poslanecké sněmovny výbor pro kontrolu činnosti NKÚ (dříve podvýbor pro kontrolu). Jeho činnost se řídí jednacími řády Poslanecké sněmovny. Aktivita výboru pro kontrolu činnosti NKÚ a vlády je zásadní pro možnost ukládání nápravných opatření.

Pozitivním kladem, který se zde může uplatnit, nebyl-li kontrolní závěr řádně projednán, je princip veřejné kontroly. Pokud si ostatní všimnou, že se kontrolní závěry nedostatečně prošetřily v rámci parlamentu či vlády. Jsou možné zpětné interpelace jiných poslanců k prováděným opatřením či výsledkům kontrol, kterými se pak musí dotázaná osoba zabývat. Navíc má prezident právo účastnit se schůzí Poslanecké sněmovny a jeho přítomnost a aktivita na jednáních působí na další kroky, které budou následovat. Může odůvodnit a upozornit na potřebu zabývat se určitými závěry. To ovšem nic nemění na tom, že nikde není stanovena povinnost projednat kontrolní závěry nebo uložit pokutu za neplnění navržených opatření. Pokud kompetentní orgány sami nevyvinou aktivitu směrem ke zjednání nápravy, stává se z NKÚ skutečně bezzubý orgán, jehož úsilí vyšlo naprázdno. Praxe činnosti výboru Poslanecké sněmovny svědčí o tom, že je snaha, aby kontrolní závěry byly projednávány, ale pokud se tak nestane, zůstává závadný stav bez postihu stejný. Zřejmý je tento dopad u zadávání veřejných zakázek, kde jsou každoročně zjišťovány vážné nedostatky, které se neustále opakují, dochází k

obcházení zákona, zadávání veřejných zakázek a uzavírání smluv v rozporu se zákonem. Přesto stále nedochází k jejich nápravě a pozitivní obrat nenastal.

➤ *NKÚ jako kolegiální orgán*

O zásadních otázkách týkajících se kontrolní činnosti Úřadu rozhodují senáty nebo Kolegium. Z ustanovení Ústavy se však jeví, že NKÚ řídí a o zásadních otázkách rozhoduje prezident Úřadu. Toto by vyžadovalo změnu Ústavy ČR, na nefunkčnost úřadu, to však rozhodně nemá vliv a jedná se spíše o problém právní teorie. Kolegiálnost rozhodování vyplývá ze zákona o NKÚ.⁵⁹

➤ *Jmenování a odvolávání prezidenta a viceprezidenta NKÚ*

Prezidenta a viceprezidenta jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Ustanovení o jmenování jsou upravena velmi stroze. Odvolávání prezidenta a viceprezidenta Úřadu není na rozdíl od jiných ústavních činitelů v Ústavě vůbec upraveno a věnuje se mu ve svých ustanoveních jen zákon o NKÚ. Nikde není stanovena povinnost prezidenta jmenovat navrženého kandidáta Poslaneckou sněmovnou ani lhůta, ve které se tak má stát. Je to zvláštní, vzhledem k tomu, že u ostatních ústavních orgánů jako je prezident České republiky nebo Poslanecká sněmovna, je tato úprava obsažena v Ústavě.

Problematikou jmenování prezidenta NKÚ se zabývalo stanovisko Akademie věd ČR⁶⁰, které logicky vyložilo výše uvedené problémy a se kterými je třeba souhlasit. V zájmu důvěryhodnosti úřadu, který má svůj základ již v Ústavě, je nepochybně nežádoucí, aby funkce prezidenta zůstala neobsazena. Prezident z pozice své autority hájí plně zájmy NKÚ a neobsazením této funkce po delší čas se oslabuje i autorita celého Úřadu.

Bylo by proto víc než vhodné, aby úprava odmítnutí návrhu Poslanecké sněmovny prezidentem byla promítnuta do zákona o NKÚ.

➤ *Obsazení kárné komory*

Kárná komora je složena z prezidenta a dvou soudců Nejvyššího správního soudu. V případě, že dojde při rozhodnutí o kárném provinění k využití opravných prostředků, budou rozhodovat znovu soudci z Nejvyššího správního soudu a otázka podjatosti se v tomto případě nedá vyloučit.

⁵⁹ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. I. část. 2. vydání. Praha:2008, s. 685

⁶⁰ Stanovisko Ústavu státu a práva AV ČR k ústavněprávním otázkám spojeným s ústavní pravomocí prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta NKÚ. Právník, č. 6/1993

Zároveň zde vyvstává otázka zákonné neslučitelnosti funkce soudce s funkcí ve veřejné správě, za kterou členství v Kárné komoře lze považovat.⁶¹ Řešením by bylo svěřením rozhodování o kárném provinění jiným nezávislým autoritám.

➤ **Lhůta zániku odpovědnosti za kárné provinění**

Lhůta pro zánik odpovědnosti za kárné provinění trvá jeden rok a má povahu objektivní a prekluzivní lhůty, která se počítá od okamžiku spáchání kárného provinění. Má-li být celé řízení dokončeno v rámci této jednoroční lhůty a obviněný z kárného provinění se bude projednávání vyhýbat, dojde k zániku odpovědnosti bez sankce a dotyčný může dál vykonávat bez obav svou funkci. Jednoroční lhůta zániku kárné odpovědnosti je příliš krátká a zasluhovala by si rozhodně přehodnotit.

➤ **Délka funkčního období členů NKÚ**

Členové Úřadu jsou do své funkce jmenováni prakticky na doživotí, na rozdíl od prezidenta a viceprezidenta nemají stanoveno pevné funkční období. Tato situace může vést k tomu, že v jejich pracovní činnosti dojde ke stereotypu, zpohodlnění a ustrnutí jejich osobního rozvoje na určitém bodě. Díky neomezenému časovému rámci nemají motivaci k udržení si své funkce a k získávání nových poznatků a zdokonalování se. Efektivnějším řešením je zákonné stanovení jejich funkčního období i s možností opakovaného zvolení.

Tuto skutečnost považuji za velmi zvláštní, změna by se nejspíš neseťkala s pochopením z řad členů NKÚ, ale domnívám se, že je potřebná. Jejich nezávislost by tato změna neohrozila.

Navíc oproti prezidentu nebo viceprezidentu, kteří jsou odpovědní za chod celého úřadu, členové odpovídají jen za řízení kontrolních akcí a jejich odpovědnost by, vzhledem k jejich postavení, měla být podrobněji vymezena.

➤ **Ukládání pokut**

Řízení o pokutě je jediným řízením, na které se vztahují ustanovení správního řádu. Pokutu může Úřad uložit pouze fyzické osobě a jen z důvodu neposkytnutí součinnosti kontrolujícímu. Toto ustanovení není v praxi téměř používáno. Efektivnější by zřejmě byla možnost uložení pokuty přímo právnické osobě, jako odpovědnému orgánu, neboť konkrétní zjištění osoby, která je za neposkytnutí součinnosti odpovědná, bývá při prokazování obtížným úkolem.

⁶¹ Mikule, V. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. Správní právo, č. 3/1993, s. 131

➤ *Úprava práv a povinností kontrolované osoby*

V zákoně o NKÚ jsou vcelku podrobně vyjmenována práva a povinnosti kontrolující osoby. Na druhé straně práva a povinnosti kontrolované osoby se týkají v zásadě jen povinnosti součinnosti a jsou roztroušeny v ustanoveních zákona. Jejich práva v zákoně vymezena nejsou a lze je pouze vyvodit z povinností stanovených pro kontrolující.

Kontrolovaná osoba ani nemá v zákoně vymezeno právo vyjádřit se ke kontrolnímu závěru. Může pouze podat námitky proti vyhotovenému kontrolnímu protokolu. Lidská deklarace v čl. 17 bod 2. Stanovuje, že nejvyšší auditní instituce má náležitě zvážit stanoviska auditovaných organizací ke svým zjištěním. Kontrolní závěry jsou tedy jednostranným aktem NKÚ bez možnosti dialogu.⁶²

➤ *Soulad české právní úpravy s Lidskou deklarací organizace INTOSAI*

Právní úprava postavení a působnosti NKÚ ne zcela odpovídá zásadám stanoveným v Lidské deklaraci, která má povahu doporučujícího dokumentu, ale státy jsou s tímto ideálním modelem kontroly často srovnávány. Náš kontrolní systém je založen na tradičních úpravách, které byly již dříve uplatňovány na našem území.

Našemu ústavnímu vymezení NKÚ je vytýkáno, že není nikde vymezeno, v čem spočívá nezávislost NKÚ a vůči komu směřuje, dále že na rozdíl od jmenování prezidenta a viceprezidenta do funkce není stanoveno, kdo odvolává prezidenta a viceprezidenta z funkce a úprava je z tohoto pohledu nejasná a neúplná. NKÚ postrádá některé kompetence, byla vypuštěna kontrola hospodaření a nakládání s dluhy republiky. Úřad postrádá pravomoc ke všeobecné kontrole dodržování povinností při hospodaření s veřejnými prostředky, je-li to ve veřejném zájmu. Dle čl. 18 Lidské deklarace, mají auditu nejvyšších auditních institucí podléhat veškeré operace s veřejnými prostředky, bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se odrážejí v národním rozpočtu. Dalším nedostatkem je vypuštění kontroly státní správy z kompetence NKÚ a nejasný je i pojem kontroly plnění státního rozpočtu, který není jasně vymezen a jeho výklad způsobuje nejasnosti v tom, co přesně může být předmětem kontroly plnění státního rozpočtu. Není jasné, zda se oním plněním myslí pouze naplňování příjmové stránky rozpočtu nebo také výdajová složka. Tento nedostatek způsobuje při praktické aplikaci zbytečnou nejistotu. Výklad se odvozuje z ustanovení rozpočtových pravidel, podle kterých zahrnuje rozpočet stránku příjmů i výdajů.

⁶² Nováková, J., Lidská deklarace a postavení nejvyšších kontrolních úřadů.

Limská deklarace je univerzálním doporučením ve vztahu k úpravě činnosti a postavení nejvyšších kontrolních institucí ve státě. Díky rozdílným přístupům jednotlivých států se málokterému podaří dosáhnout úplného souladu s Limskou deklarací a u nás tomu není jinak. Jistě jsou mezery v naší úpravě, které je vhodné upravit, ale důležité je jak v praxi NKÚ funguje a zda naplňuje cíle nezávislé nestranné a spravedlivé kontroly, i když této deklaraci právní úprava ne zcela odpovídá.

14. Závěr

Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislou kontrolní institucí, jejíž základní postavení je zakotveno v samostatné hlavě Ústavy ČR. Současná koncepce právní úpravy reflektuje vývoj právní úpravy kontroly veřejné správy na našem území a zároveň uplatňuje poznatky z činnosti kontrolních institucí působících v Evropě a doporučení mezinárodních organizací. Posláním Nejvyššího kontrolního úřadu je kontrola hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Podrobná úprava postavení, působnosti, organizace a činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu je vymezena v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, který doplňují vnitřní předpisy Úřadu. Jeho nezávislost spočívá v tom, že není součástí moci výkonné, soudní ani zákonodárné a do jeho činnosti nesmí nikdo zvenčí zasahovat. Činnost Úřadu se řídí pouze zákonem. Ač tomu ústavní vymezení neodpovídá, vystupuje Úřad jako kolegiální orgán. Vrcholní představitelé, kteří jsou odpovědní za chod Úřadu, jsou jmenováni na návrh Poslanecké sněmovny.

NKÚ provádí tři základní typy kontroly kontrolu legality, souladu s platnými právními předpisy, finanční audit, který se zaměřuje na věcnou a formální správnost hospodaření a audit výkonnosti, který hodnotí stav z hlediska účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Konkrétní typ kontroly, který se použije při kontrolní akci, závisí na předmětu kontroly. Hledisko legality se uplatňuje vždy, jádrem kontroly NKÚ je však finanční kontrola, zatímco výkonnostní audit je využíván jen při některých akcích a je využíván jako doplňková forma kontroly.

Kontrolující reprezentuje při své práci postoje a doporučení NKÚ, musí při provádění kontroly postupovat objektivně, svá kontrolní zjištění prezentovat nestranným způsobem a hodnocení provádět na základě předem stanoveného kritéria. Závěry kontroloři zpracovávají výlučně na základě zjištěných a doložených důkazů a v souladu se svými znalostmi a zkušenostmi. K ochraně soukromých dat kontrolovaných subjektů před zneužitím, mají zákonem stanovenou povinnost mlčenlivosti k informacím, o kterých se dozvěděli v souvislosti s provedenou kontrolou.

Cílem činnosti NKÚ je ovlivňování činnosti orgánů státní správy a jiných úřadů upozorňováním na nesprávné řízení, ne hospodárnost, neúčelnost, rizika možných ztrát nebo možnosti podvodů a korupcí při hospodaření se svěřenými prostředky. Při své činnosti se NKÚ zaměřuje především na problémy zásadního systémového významu s dopady na příjmy a výdaje státního rozpočtu a hospodaření s majetkem státu. NKÚ pečuje o dodržování právního řádu státu, za což nese odpovědnost i vůči veřejnosti.

Ke stanoveným cílům se snaží využívat nejlepších postupů užívaných při řízení veřejných financí. NKÚ trvale zvyšuje úroveň používaných postupů, metod a technik pro zajišťování nejvyšší kvality kontrolní činnosti na základě stávajících zkušeností a vývoje metodiky kontroly. Výsledky této práce jsou využívány pro vypracování a aktualizaci používaných metodických pomůcek. V systému kontroly NKÚ hraje výraznou roli lidský faktor na všech úrovních a výsledný výstup tomu odpovídá.

Platná právní úprava kontroly NKÚ poskytuje prostor k řádnému vykonávání svého poslání a přínos jeho kontrolní činnosti je nezpochybnitelný, přesto je vhodné ne-li nutné některé její nedostatky vyřešit. K tomuto účelu by bylo nejvhodnějším řešením ustanovit zvláštní specializovanou skupinu, která by byla složená z řad právních expertů, odborníků z NKÚ, kteří se zabývají kontrolní činností a disponují praktickými zkušenostmi v této oblasti a s poslanci, kteří o tuto problematiku mají zájem. V současnosti se zřejmě k takovému úkolu nikdo nechystá. V parlamentu jsou zatím vidět snahy, nejspíše z řad členů, o posílení jejich pozice zakotvením postavení členů NKÚ do Ústavního pořádku. Pro řádný a efektivní chod Úřadu má však větší význam vyřešení otázek týkajících se jmenování a odvolávání prezidenta a viceprezidenta úřadu, stanovení délky funkčního období členů, rozšíření pravomocí Úřadu, ukládání pokut či stanovení povinnosti zabývat se kontrolními závěry. To vše s cílem, aby kontrolní činnost probíhala s řádnou odbornou péčí, objektivně, efektivně, výsledky kontrolní činnosti nevycházely naprázdno a poslání NKÚ bylo naplněno ve prospěch řádného hospodaření s majetkem ve veřejné správě a tím i ve prospěch nás občanů.

15. Seznam použité literatury

Literatura:

- Bakeš, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: C.H. Beck, 2006, 771 s.
- Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, s.348
- Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. 4. vydání, Praha: 2002, Prospektrum s.r.o.
- Hendrych, D., Svoboda, D. a kol. *Ústava ČR. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1997
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2006, 861 s.
- Hendrych, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 195
- Klíma K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: nakl. Aleš Čeněk, s.r.o., 2005
- Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: nakl. Aleš Čeněk s.r.o., 2008, 455 s.
- Marková, H., Boháč, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, 264 s.
- Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 224
- Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl. I.část. 2. vydání podstatně rozšířené a doplněné. Praha: Linde, a.s., 2008-06-01
- Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2002, 290 s.
- Průcha, P. *Správní právo obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 2007, 420 s.
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI a.s., 2005, s. 380

Časopisecká literatura:

- Bárta, J. *Systém procesních úprav v platném správním právu*. Právník, č.3/1995, s.193
- Mikule, V. *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu*. Správní právo, č. 3/1993, s. 131
- Stanovisko Ústavu státu a práva AV ČR k ústavněprávním otázkám spojeným s ústavní pravomocí prezidenta republiky jmenovat prezidenta a viceprezidenta nejvyššího kontrolního úřadu podle čl. 97 odst.2 Ústavy. Právník, č. 6/1993
- Horáček, A., *Nad nedostatky platné právní úpravy postavení NKÚ*. <http://www.juristic.cz>
- Nováková, J., *Límská deklarace a postavení nejvyšších kontrolních úřadů*. <http://www.integrace.cz>
- Voleník, L. *Fungování nejvyšších kontrolních institucí* 6. 1. 2002, <http://www.integrace.cz>
- Voleník, L. *Našemu úřadu věří veřejnost i světoví odborníci*, 23. 4. 2002, <http://www.integrace.cz>

Internetové zdroje:

<http://www.nku.cz>
<http://www.bezkorupce.cz>
<http://www.mvcr.cz>
<http://www.parlament-vlada.cz>
<http://www.psp.cz>
<http://www.eurosai.org>
<http://www.intosai.org>
<http://www.integrace.cz>
<http://www.sigma.org>
<http://www.stem.cz>

Ostatní:

Etický kodex a Kontrolní standardy INTOSAI
Kárný řád NKÚ
Kontrolní standardy NKÚ
Linská deklarace
Výroční zprávy NKÚ

Nález ÚS ČR č. 296/1995 Sb., který byla odňata působnost NKÚ provádět kontrolu politických stran a hnutí

Rozhodnutí MS v Praze pod Sp. Zn. 28 Ca 38/2000, který se zabýval pravomocí NKÚ v souvislosti s rozsahem kontrolní působnosti NKÚ a ukládáním pokut v rozhodnutí vydaném Nález ÚS ČR č. 2/2000 Sb., který se zabýval ukládáním pokut s uložením pokuty Nejvyšším

Právní předpisy:

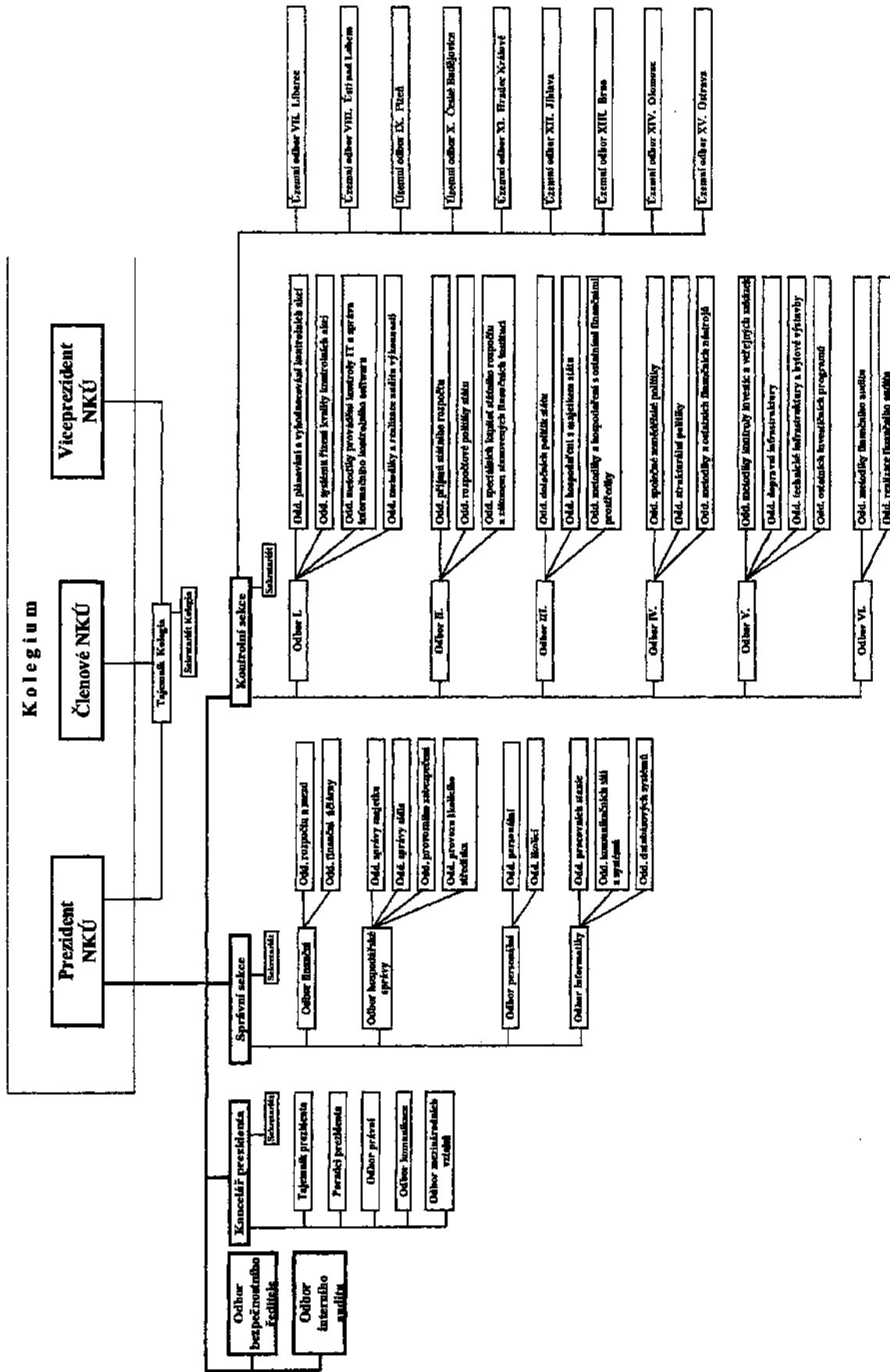
zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR
zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích
zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě
zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance

16. Přílohy

Příloha č. 1: Organizační schéma NKÚ

Příloha č. 2: Linská deklarace

Organizačné schéma NKÚ



Lidská deklarace směrnic o principech auditu**Obsah**

Obsah	1
Předmluva	Chyba! Záložka není definována.
Preambule	1
I. Obecně	2
Článek 1. Účel auditu	2
Článek 2. Předběžný audit a následný audit	2
Článek 3. Interní audit a externí audit	2
Článek 4. Audit zákonnosti, audit správnosti a audit výkonnosti	2
II. Nezávislost	2
Článek 5. Nezávislost nejvyšších auditních institucí	2
Článek 6. Nezávislost členů a úředníků nejvyšších auditních institucí	2
Článek 7. Finanční nezávislost nejvyšších auditních institucí	3
III. Vztah k parlamentu, vládě a správě	3
Článek 8. Vztah k parlamentu	3
Článek 9. Vztah k vládě a ke správě	3
IV. Pravomoci nejvyšších auditních institucí	3
Článek 10. Pravomoci k šetření	3
Článek 11. Vynutitelnost zjištění nejvyšší auditní instituce	3
Článek 12. Odborná stanoviska a konzultační činnost	3
V. Metody auditu, auditoři, mezinárodní výměna zkušeností	3
Článek 13. Metody a postupy auditu	3
Článek 14. Auditoři	4
Článek 15. Mezinárodní výměna zkušeností	4
VI. Předkládání zpráv	4
Článek 16. Předkládání zpráv parlamentu a veřejnosti	4
Článek 17. Způsob předkládání zpráv	4
VII. Auditní pravomoci nejvyšších auditních institucí	4
Článek 18. Ústavní zakotvení auditních pravomocí; audit finančního řízení ve veřejném sektoru	4
Článek 19. Audit veřejných orgánů a jiných institucí v zahraničí	5
Článek 20. Audity daní	5
Článek 21. Veřejné zakázky a veřejné stavební práce	5
Článek 22. Audit zařízení pro elektronické zpracování dat	5
Článek 23. Obchodní podniky s veřejnou účastí	5
Článek 24. Audit dotovaných institucí	5
Článek 25. Audit mezinárodních a nadnárodních organizací	5

Preambule

IX. Kongres Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí (INTOSAI) konaný v Limě přijímá se zřetelem k tomu, že:

– řádné a efektivní používání veřejných prostředků představuje jeden ze základních předpokladů pro správné zacházení s veřejnými financemi a pro účelné rozhodování příslušných úřadů;

– k dosažení tohoto cíle je nezbytné, aby každý stát disponoval nejvyšší auditní institucí, jejíž nezávislost je zaručena zákonem;

– takové instituce se stávají stále potřebnějšími, protože stát rozšiřuje své aktivity v sociálních a hospodářských oblastech, a tím překračuje hranice tradičních finančních struktur;

– specifické cíle auditu, jmenovitě řádné a účelné používání veřejných prostředků, rozvoj zdravého finančního řízení; řádný výkon správních činností a informování orgánů veřejné správy a široké veřejnosti publikováním objektivních zpráv, jsou nezbytné pro stabilitu a rozvoj států v souladu s cíli OSN;

– na předchozích kongresech INTOSAI přijala plenární shromáždění usnesení, jejichž rozšíření bylo schváleno všemi členskými zeměmi;

usnesení:

vyhlásit a rozšířit dokument nazvaný „Lidská deklarace směrnic o principech auditu“.

I. Obecně

Článek 1. Účel auditu

Institut auditu je inherentní správě veřejných financí, neboť ta představuje hospodaření se svěřenými prostředky. Audit není samoúčelný, ale je nezbytnou součástí regulatorního systému, jehož cílem je odhalovat odchylky od přijatých standardů a porušení principů zákonnosti, efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti finančního řízení dostatečně včas, aby bylo možné v jednotlivých případech přijmout nápravná opatření, přimět ke skládání účtů ty, kdo přijali odpovědnost, dosáhnout náhrady škod či podniknout kroky, které by zabránily nebo alespoň ztížily opakování takových porušení.

Článek 2. Předběžný audit a následný audit

1. Předběžný audit nastupuje před vlastním uskutečněním správních opatření či finančních transakcí; následný audit je auditem poté, kdy k nim došlo.

2. Účinný předběžný audit je nezbytný pro zdravé hospodaření s veřejnými prostředky svěřenými státu. Může jej provádět nejvyšší auditní instituce nebo jiné auditní instituce.

3. Předběžný audit prováděný nejvyšší auditní institucí má výhodu v tom, že může zabránit škodě před tím, než nastane, avšak má nevýhodu v tom, že je spojen s nadměrným rozsahem práce a s neurčitostí v odpovědnosti subjektů veřejného práva. Následný audit prováděný nejvyšší auditní institucí zdůrazňuje odpovědnost těch, kdo musí skládat účty, může vést k náhradě způsobených škod a může zabraňovat tomu, aby se porušení znovu opakovala.

4. To, zda nejvyšší auditní instituce provádí předběžný audit, závisí na právní situaci a podmínkách a požadavcích příslušné země. Následný audit je však nezbytným úkolem každé nejvyšší auditní instituce bez ohledu na to, zda provádí či neprovádí také předběžné audity.

Článek 3. Interní audit a externí audit

1. Útvary interního auditu jsou zřizovány v rámci státních úřadů a institucí, kdežto orgány externího auditu nejsou součástí organizační struktury institucí, které mají být auditovány. Nejvyšší auditní instituce jsou orgány pro externí audit.

2. Útvary interního auditu jsou nutně podřízeny vedoucímu úřadu, v jehož rámci byly zřízeny. Mají však být v rámci příslušné organizační struktury funkčně a organizačně tak nezávislé, jak je to jen možné.

3. Jako externí auditor má nejvyšší auditní instituce za úkol prověřovat účinnost interního auditu. Jestliže je interní audit ohodnocen jako účinný, je potřebné dosáhnout co nejhodnějšího rozdělení úkolů a vzájemné spolupráce mezi nejvyšší auditní institucí a útvarem interního auditu, aniž by tím bylo dotčeno právo nejvyšší auditní instituce provést celkový audit.

Článek 4. Audit zákonnosti, auditu správnosti a auditu výkonnosti

1. Tradičním úkolem nejvyšších auditních institucí je provádět audit zákonnosti a správnosti finančního řízení a účetnictví.

2. Kromě tohoto typu auditu, který si i nadále udržuje svou důležitost, existuje další, stejně důležitý typ auditu - audit výkonnosti - který je zaměřený na zkoumání výkonnosti, hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti veřejné správy. Audit výkonnosti se nezabývá pouze finančními operacemi jako takovými, ale celou škálou vládních aktivit včetně organizačních a správních systémů.

3. Cíle auditu nejvyšší auditní instituce - zákonnost, správnost, hospodárnost, efektivnost a účelnost finančního řízení - jsou v podstatě rovnocenné. Je nicméně ponecháno na nejvyšší auditní instituci, aby v každém jednotlivém případě určila své priority.

II. Nezávislost

Článek 5. Nezávislost nejvyšších auditních institucí

1. Nejvyšší auditní instituce mohou plnit své úkoly objektivně a účinně pouze tehdy, jsou-li nezávislé na auditovaném subjektu a jsou-li chráněny proti vnějším vlivům.

2. Ačkoliv státní instituce nemohou být nezávislé absolutně, protože jsou součástí státu jako celku, mají být nejvyšší auditní instituce vybaveny funkční a organizační nezávislostí potřebnou k plnění svých úkolů.

3. Nejvyšší auditní instituce a potřebná míra jejich nezávislosti mají být zakotveny v ústavě; podrobnosti mohou být stanoveny zákonem. Zejména má být zaručena adekvátní právní ochrana ze strany nejvyššího soudu proti jakémukoliv zasahování do nezávislosti nejvyšší auditní instituce a jejího auditního mandátu.

Článek 6. Nezávislost členů a úředníků nejvyšších auditních institucí

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 odpovědní vůči třetím stranám, tj. členové rozhodovacího kolegiálního orgánu či vedoucí představitel monokraticky organizované nejvyšší auditní instituce.

2. 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.

3. Ve své profesní činnosti nesmějí být auditoři nejvyšších auditních institucí ovlivňováni auditovanými organizacemi a nesmějí být na těchto organizacích závislí.

Článek 7. Finanční nezávislost nejvyšších auditních institucí

1. Nejvyšším auditním institucím mají být poskytnuty finanční prostředky, které jim umožní plnit jejich úkoly.
2. V případě potřeby mají mít nejvyšší auditní instituce právo žádat o nezbytné finanční prostředky přímo orgán, který rozhoduje o národním rozpočtu.
3. Nejvyšší auditní instituce mají být oprávněny používat finanční prostředky, které jim byly přiděleny v rámci samostatné rozpočtové kapitoly, podle vlastního uvážení.

III. Vztah k parlamentu, vládě a správě

Článek 8. Vztah k parlamentu

Nezávislost nejvyšších auditních institucí daná ústavou a zákonem zaručuje také velmi vysoký stupeň iniciativy a autonomie, dokonce i tehdy, když nejvyšší auditní instituce jednají jako zmocněnci parlamentu a provádějí audity podle jeho pokynů. Vztah mezi nejvyšší auditní institucí a parlamentem má být zakotven v ústavě podle podmínek a požadavků každé země.

Článek 9. Vztah k vládě a ke správě

Nejvyšší auditní instituce provádějí audit aktivit vlády, jejích správních úřadů a dalších podřízených institucí. To však neznamená, že je vláda podřízena nejvyšší auditní instituci. Vláda je plně a výhradně odpovědná za svá jednání a opomenutí a nemůže se své odpovědnosti zprostit odvoláním se na auditní zjištění (tedaže by taková zjištění byla vynesena jako právně závazné a vynutitelné rozsudky) a na odborná stanoviska nejvyšší auditní instituce.

IV. Pravomoci nejvyšších auditních institucí

Článek 10. Pravomoci k šetření

1. Nejvyšší auditní instituce mají mít přístup ke všem záznamům a dokumentům vztahujícím se k finančnímu řízení a mají mít oprávnění požadovat, ústně či písemně, jakékoliv informace, které považují za nezbytné.
2. Nejvyšší auditní instituce případ od případu rozhodne, zda je vhodnější provést daný audit v prostorách auditované instituce či v prostorách nejvyšší auditní instituce.
3. Časové lhůty pro poskytnutí informací či předložení dokumentů a jiných záznamů včetně finančních výkazů mají být stanoveny zákonem nebo v jednotlivých případech nejvyšší auditní institucí.

Článek 11. Vynutitelnost zjištění nejvyšší auditní instituce

1. Auditované organizace mají ve lhůtě stanovené obecně zákonem či specificky nejvyšší auditní institucí zaujmout stanovisko ke zjištěním nejvyšší auditní instituce a uvést opatření přijatá na základě auditních zjištění.
2. Pokud auditní zjištění nejvyšší auditní instituce nemají podobu právně závazných a vynutitelných rozsudků, má být nejvyšší auditní instituce oprávněna obrátit se na orgán, který je odpovědný za přijetí nezbytných opatření a požadovat, aby strana skládající účty přijala svou odpovědnost.

Článek 12. Odborná stanoviska a konzultační činnost

1. V odůvodněných případech mohou nejvyšší auditní instituce poskytnout parlamentu a státní správě své profesní znalosti ve formě odborných stanovisek, včetně připomínek k návrhům zákonů a jiných předpisů týkajících se finančních záležitostí. Správní orgány nesou plnou odpovědnost za přijetí či odmítnutí takových odborných stanovisek; navíc tato doplňková úloha nesmí předjímat budoucí auditní zjištění nejvyšší auditní instituce a nesmí narušovat účinnost auditu.
2. Předpisy upravující náležitě a co nejjednodušší účetní postupy mají být přijímány pouze po dohodě s nejvyšší auditní institucí.

V. Metody auditu, auditoři, mezinárodní výměna zkušeností

Článek 13. Metody a postupy auditu

1. Nejvyšší auditní instituce mají vykonávat svou auditní činnost podle plánu, který si samy určí. Tím nemají být dotčena práva určitých veřejných orgánů požadovat provedení specifických auditů.

2. Vzhledem k tomu, že audit může být jen zřídka všezahrnující, nejvyšší auditní instituce zpravidla pokládají za nezbytné použít přístup založený na výběru vzorku. Vzorky však mají být vybírány na základě předem daného modelu a mají mít dostatečnou četnost, aby bylo možné posoudit kvalitu a správnost finančního řízení.

3. Metody auditu mají být přizpůsobovány vývoji vědy a techniky v oblasti finančního řízení.

4. Je vhodné, aby nejvyšší auditní instituce připravila auditní manuály jako pomůcky pro své auditory.

Článek 14. Auditóři

1. Členové a auditóři nejvyšších auditních institucí mají mít takovou kvalifikaci a morální integritu, které jsou zapotřebí k tomu, aby mohli své úkoly provádět v plné míře.

2. Při přijímání pracovníků nejvyšších auditních institucí je třeba dbát na to, aby měli nadprůměrné znalosti a dovednosti a odpovídající odborné zkušenosti.

3. Zvláštní pozornost je třeba věnovat zdokonalování rozvoje teoretické i praktické odbornosti všech členů a auditorů nejvyšších auditních institucí prostřednictvím interních, univerzitních i mezinárodních programů. Takový rozvoj má být podpořen všemi dostupnými finančními i organizačními prostředky. Odborný rozvoj má překračovat tradiční rámec právních, ekonomických a účetních znalostí a zahrnovat také jiné techniky provozního managementu, například elektronické zpracování dat.

4. K zajištění auditorů vynikající kvality je potřebné, aby jejich platy odpovídaly speciálním požadavkům kladeným na toto zaměstnání.

5. Pokud auditóři nedisponují specifickými odbornými schopnostmi, může nejvyšší auditní instituce podle potřeby povolovat externí odborníky.

Článek 15. Mezinárodní výměna zkušeností

1. Mezinárodní výměna myšlenek a zkušeností v rámci Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí je účinným prostředkem, který nejvyšším auditním institucím pomáhá plnit jejich úkoly.

2. Tomuto účelu dosud sloužily kongresy, školicí semináře organizované společně s OSN a jinými institucemi, regionální pracovní skupiny a vydávání odborného časopisu.

3. Je žádoucí dále rozšiřovat záběr a intenzitu těchto snah a aktivit. Prvořadou důležitostí má vytvoření jednotné terminologie pro audit vládního sektoru vycházející z porovnání právních úprav.

VI. Předkládání zpráv

Článek 16. Předkládání zpráv parlamentu a veřejnosti

1. Nejvyšší auditní instituce má být ústavou zmocněna a povinována nezávisle předkládat každý rok parlamentu nebo jinému odpovědnému veřejnému orgánu zprávu o svých zjištěních; tato zpráva má být zveřejněna. To zajistí rozsáhlé rozšíření a diskusi o auditních zjištěních nejvyšší auditní instituce a posílí možnosti jejich prosazení.

2. O zvláště důležitých a významných zjištěních má mít nejvyšší auditní instituce možnost podávat zprávy také během roku.

3. Obecně vzato má roční zpráva zahrnovat veškeré činnosti nejvyšší auditní instituce. Pouze v případech, kdy existují zájmy hodné ochrany či zákonem chráněné zájmy, má nejvyšší auditní instituce pečlivě zvážit tyto zájmy oproti výhodám zveřejnění.

Článek 17. Způsob předkládání zpráv

1. Zprávy mají zjištěné skutečnosti a jejich hodnocení podávat objektivním a jasným způsobem a mají se omezovat pouze na to podstatné. Jazyk zpráv má být přesný a snadno pochopitelný.

2. Nejvyšší auditní instituce má náležitě zvážit stanoviska auditovaných organizací ke svým zjištěním.

VII. Auditní pravomoci nejvyšších auditních institucí

Článek 18. Ústavní zakotvení auditních pravomocí; audit finančního řízení ve veřejném sektoru

1. Základní auditní pravomoci nejvyšších auditních institucí mají být zakotveny v ústavě, podrobnosti mohou být stanoveny zákonem.

2. Konkrétní podoba auditních pravomocí nejvyšší auditní instituce závisí na podmínkách a požadavcích každé země.

3. Auditů nejvyšších auditních institucí mají podléhat veškeré operace s veřejnými prostředky, bez ohledu na to, zda a jakým způsobem se odrážejí v národním rozpočtu. Vyčlenění některých částí finančního řízení z národního rozpočtu nemá vést k vyloučení těchto oblastí z auditu nejvyšší auditní instituce.

4. Nejvyšší auditní instituce by měly prostřednictvím svých auditů prosazovat jasně definovanou rozpočtovou klasifikaci a co možná nejjednodušší a nejprůhlednější účetní systémy.

Článek 19. Audit veřejných orgánů a jiných institucí v zahraničí

Platí obecná zásada, že veřejné orgány a jiné instituce zřízené v zahraničí mají být rovněž auditovány nejvyšší auditní institucí. Při auditech těchto institucí má být náležitě přihlédnuto k omezením daným mezinárodními právy; v opodstatněných případech mají být tato omezení odstraňována v rámci vývoje mezinárodního práva.

Článek 20. Audit dani

1. Nejvyšší auditní instituce mají být oprávněny provádět audit výběru daní v co nejširším rozsahu a přitom prověřovat jednotlivé daňové záznamy.

2. Audit dani jsou především auditem zákonnosti a správnosti. Nejvyšší auditní instituce však mají při auditu uplatňování daňových zákonů rovněž zkoumat systém a efektivnost výběru daní, naplnění příjmových cílů, a tam kde je to vhodné, navrhnout zákonodárnému sboru opatření ke zlepšení.

Článek 21. Veřejné zakázky a veřejné stavební práce

1. Značné finanční prostředky vynakládané veřejnými orgány na zakázky a veřejné stavební práce opodstatňují zvláště důkladný audit takto vynaložených prostředků.

2. Veřejná soutěž je tím nejvhodnějším postupem, jak dosáhnout co nejpříznivější nabídky z hlediska ceny a kvality. Kdykoli není veřejná soutěž vypsaná, má nejvyšší auditní instituce zjistit důvody.

3. Při auditu veřejných stavebních prací má nejvyšší auditní instituce podporovat vytvoření vhodných standardů upravujících správu takových prací.

4. Audit veřejných stavebních prací mají zahrnovat nejen správnost plateb, ale také efektivnost řízení výstavby a kvalitu stavebních prací.

Článek 22. Audit zařízení pro elektronické zpracování dat

Značné finanční prostředky vynakládané na zařízení pro elektronické zpracování dat jsou také důvodem pro náležitý audit. Takové audity mají být systémové a mají zahrnovat aspekty jako je plánování potřeb, hospodárné využívání vybavení pro zpracování dat, zapojení personálu disponujícího potřebnou kvalifikací (přednostně z řad auditované organizace), prevence zneužití a užitečnost vytvářených informací.

Článek 23. Obchodní podniky s veřejnou účastí

1. Rozšiřování hospodářských aktivit vlády často vede ke zřizování podniků podle soukromého práva. Má-li vláda v těchto podnicích podstatnou účast (zvláště, je-li tato účast většinová) anebo vykonává-li rozhodující vliv, mají takové podniky podléhat auditu nejvyšší auditní instituce.

2. Je vhodné, aby takové audity byly prováděny jako audity následné; mají se týkat otázek hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

3. Zprávy předkládané parlamentu a veřejnosti o těchto podnicích mají respektovat omezení plynoucí z požadavků na ochranu průmyslového a obchodního tajemství.

Článek 24. Audit dotovaných institucí

1. Nejvyšší auditní instituce mají být zmocněny provádět audit používání dotací poskytovaných z veřejných prostředků.

2. Je-li dotace obzvláště vysoká, ať už sama o sobě nebo v poměru k příjmům a majetku dotované organizace, může být audit v případě potřeby rozšířen tak, aby zahrnul celé finanční řízení dotované instituce.

3. Zneužití dotací má vést k požadavku na jejich navrácení.

Článek 25. Audit mezinárodních a nadnárodních organizací

1. Mezinárodní a nadnárodní organizace, jejichž výdaje jsou hrazeny z příspěvků členských zemí, mají podléhat externímu nezávislému auditu, tak jako jednotlivé země.

2. Ačkoliv tyto audity mají brát v úvahu objem použitých zdrojů a úkoly těchto organizací, mají se řídit principy podobnými těm, které se uplatňují při auditech prováděných nejvyššími auditními institucemi členských zemí.

3. Aby byla zajištěna nezávislost takových auditů, mají být členové externího auditního orgánu jmenováni především z nejvyšších auditních institucí.

1. Úvod

V demokratických systémech je kontrola nedílnou součástí procesů probíhajících v rámci ekonomicko-právních vztahů. Kontrola představuje nezbytný předpoklad pro řádné fungování jakéhokoliv systému. Její význam spočívá v poskytnutí základní zpětné vazby pro efektivní provádění činností, umožňuje poznat jaký je reálný stav, jeho změny, poskytuje podklady pro další postupy a slouží k vyhodnocení stanovených cílů nebo stanovení cílů budoucích. Umožňuje zjistit nedostatky v průběhu kontrolní činnosti, nasměrovat další činnost žádoucím směrem a zabránit včas škodlivým následkům.

Kontrola prováděná státem je specifickým typem činnosti, který se v mnoha ohledech liší od kontrol prováděných v soukromém sektoru. Jejich cíle jsou v důsledku postavení subjektů kontroly a smyslu jejich existence orientovány různými směry. Stát vystupuje jako veřejný subjekt, který zabezpečuje rozsáhlé potřeby svých občanů, hospodaří s prostředky velkého rozsahu, disponuje rozsáhlými pravomocemi a primárním cílem jeho snažení není zisk. Smyslem hospodaření státu s veřejnými prostředky je institucionální a materiální zajištění plnění funkcí státu a zabezpečení dodržování právních předpisů k těmto účelům vytvořených. Aby nedocházelo ke zneužívání a činnost byla prováděna správným způsobem, musí být stanoveny mechanismy, které budou schopny tyto cíle zajistit.

Ve všech demokraticky orientovaných státech, existují speciální nezávislé státní orgány vnější finanční kontroly s postavením nejvyšší kontrolní instituce. Jejich prvořadým úkolem je informovat veřejnost a parlamenty těchto států o tom, jak jednotlivé státní orgány a instituce, případně další veřejnoprávní i soukromoprávní subjekty nakládají se svěřenými státními a veřejnými prostředky.¹ V České republice plní tuto funkci Nejvyšší kontrolní úřad.

Cílem této diplomové práce, zaměřené na právní úpravu kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu, je charakterizovat obecně kontrolu veřejné správy se soustředěním na oblast kontroly veřejné správy, prováděné nezávislými orgány, speciálně zřízenými pro provádění vnější kontroly veřejného hospodaření státu. V práci je zmíněn stručný nástin vývoje kontrolních institucí na území České republiky a typů kontrolních institucí, které se dnes v demokratických právních systémech vyskytují. Pozornost je věnována především platné právní úpravě kontroly NKÚ, jeho ústavnímu zakotvení, vymezení působnosti úřadu, organizačnímu uspořádání a postavení v našem právním systému včetně zapojení do mezinárodní spolupráce. Další kapitoly se zabývají celkovým pojetím provádění kontrolní činnosti, hospodařením a financováním Úřadu

¹ Blíže: článek Voleník, L. Fungování nejvyšších kontrolních institucí. 2002, www.integrace.cz