

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

**Fakulta právnická**

**Diplomová práce**

Veřejný ochránce práv a Nejvyšší kontrolní úřad  
jako instituty kontroly veřejné správy

Ondřej Špendlíček

Plzeň 2011

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

**Fakulta právnická**

**Katedra správního práva**

**Studijní obor: Právo**

**Akademický rok: 2010/2011**

**Diplomová práce**

**Veřejný ochránce práv a Nejvyšší kontrolní úřad  
jako instituty kontroly veřejné správy**

**Zpracoval: Ondřej Špendlíček, 5. ročník**

**Vedoucí diplomové práce: JUDr. Květoslav Kramář, Ph.D.**

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Veřejný ochránce práv a Nejvyšší kontrolní úřad jako instituty kontroly veřejné správy“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal.

V Plzni dne 30. března 2011

.....

Ondřej Špendlíček

## **Poděkování**

Za odborné a metodické vedení při zpracování diplomové práce děkuji vedoucímu diplomové práce JUDr. Květoslavu Kramářovi, Ph.D.

<b>1</b>	<b>ÚVOD</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJÍ ČLENĚNÍ</b>	<b>8</b>
2.1	VEŘEJNÁ SPRÁVA	8
2.2	KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	9
2.3	ČLENĚNÍ KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY	12
2.3.1	<i>Parlamentní kontrola veřejné správy</i>	12
2.3.2	<i>Soudní kontrola veřejné správy</i>	13
2.3.3	<i>Kontrola vykonávaná adresáty veřejné správy a občanskou společností</i>	15
2.3.4	<i>Kontrola veřejné správy vykonávaná Veřejným ochráncem práv</i>	16
2.3.5	<i>Kontrola veřejné správy vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem</i>	16
<b>3</b>	<b>VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV</b>	<b>17</b>
3.1	ÚVOD	17
3.2	POJEM VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	17
3.2.1	<i>Historie vzniku instituce Veřejného ochránce práv</i>	18
3.2.2	<i>Klasifikace modelů instituce Veřejného ochránce práv</i>	20
3.3	INSTITUCE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V ČESKÉ REPUBLICE	22
3.3.1	<i>Předpoklady výkonu funkce veřejného ochránce práv</i>	23
3.3.2	<i>Postavení veřejného ochránce a jeho vztah ke složkám dělby moci</i>	24
3.4	PŮSOBNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	27
3.5	ORGANIZACE ÚŘADU VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	30
3.6	PRŮBĚH KONTROLNÍ ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	31
3.6.1	<i>Zahájení šetření</i>	31
3.6.2	<i>Oprávnění veřejného ochránce práv</i>	32
3.6.3	<i>Závěry šetření</i>	33
<b>4</b>	<b>NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD</b>	<b>35</b>
4.1	ÚVOD	35
4.2	POJEM NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU	35
4.3	VĚCNÁ PŮSOBNOST NKÚ	38
4.3.1	<i>Státní rozpočet</i>	40
4.3.2	<i>Státní závěrečný účet</i>	41
4.3.3	<i>Kontrola hospodaření s prostředky poskytnutými ČR ze zahraničí</i>	42
4.3.4	<i>Kontrola hospodaření s prostředky, za které stát převzal záruky</i>	42
4.3.5	<i>Kontrola vydávání a umořování státních cenných papírů</i>	43
4.3.6	<i>Kontrola zadávání státních zakázek</i>	43
4.4	OSOBNÍ PŮSOBNOST NKÚ	44
4.4.1	<i>Kontrola právnických a fyzických osob</i>	45
4.4.2	<i>Kontrola hospodaření České národní banky</i>	46
4.4.3	<i>Kontrola hospodaření politických stran</i>	47
4.4.4	<i>Kontrola zvláštních subjektů</i>	47
4.5	ORGANIZACE NKÚ	48
4.5.1	<i>Prezident a viceprezident NKÚ</i>	50
4.5.2	<i>Členové Úřadu</i>	52
4.5.3	<i>Kolegium Úřadu</i>	53
4.5.4	<i>Senáty Úřadu</i>	54
4.5.5	<i>Kárná komora Úřadu</i>	55

4.6	PRŮBĚH KONTROLNÍ ČINNOSTI NKÚ .....	56
4.6.1	<i>Hlediska kontroly</i> .....	56
4.6.2	<i>Plánování a provádění kontroly</i> .....	57
4.6.3	<i>Kontrolní protokol</i> .....	63
4.6.4	<i>Kontrolní závěr</i> .....	64
<b>5</b>	<b>SROVNÁNÍ PRÁVNÍCH ÚPRAV INSTITUCÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV A NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU</b> .....	<b>66</b>
5.1	MENŠÍ HISTORICKÝ EXKURZ.....	66
5.2	ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ INSTITUCÍ .....	67
5.3	ZÁKONNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA.....	67
5.3.1	<i>Plánování činnosti</i> .....	68
5.3.2	<i>Charakter a cíle zjišťovací činnosti</i> .....	68
5.3.3	<i>Výstup činností institucí</i> .....	69
<b>6</b>	<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>71</b>
<b>7</b>	<b>RESUMÉ</b> .....	<b>73</b>
<b>8</b>	<b>SEZNAM LITERATURY, PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ A OSTATNÍCH PODKLADŮ</b> ...	<b>74</b>
<b>9</b>	<b>PŘÍLOHY</b> .....	<b>77</b>
9.1	ORGANIZAČNÍ SCHÉMA KANCELÁŘE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV .....	77
9.2	ORGANIZAČNÍ SCHÉMA NKÚ .....	78

# 1 Úvod

Nejvyšším mocenským jednotícím orgánem je v dnešní době chápán moderní demokratický stát. Jeho občané svěřují nemalou část svých finančních prostředků k zabezpečení chodu správy veřejných záležitostí, jakými jsou například zdravotnictví, školství, bezpečnostní složky, justice apod. Demokratické zřízení ve státě spočívá, mimo jiné, také v možnosti obyvatel státu pomocí orgánů k tomu vytvořených, kontrolovat využívání finančních prostředků, které sami státu svěřili. Aby mohli občané toto své právo využívat, je nezbytné, aby byl vytvořen vhodný právní systém, který by zajistil a podporoval výkon takové kontroly.

Cílem této diplomové práce, bude představit čtenáři dvě instituce, které mají vykonávat kontrolu veřejné správy. Veřejný ochránce práv, jako nezávislý monokratický orgán, zřízený zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv a Nejvyšší kontrolní úřad, jako orgán kolegiální, zřízený zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Pro potřeby a cíle diplomové práce bude potřeba definovat pojmy veřejná správa a kontrola veřejné správy, jelikož se jedná o hlavní náplň činnosti institucí, kterými se práce bude zabývat. Těmito pojmy se bude zabývat první část práce.

Druhá část práce se bude zabývat již samotným úřadem Veřejného ochránce práv, historií a modely tohoto konceptu. Dále bude v této části pojednáno o působnosti úřadu, organizační struktuře jakož i o samotném průběhu kontrolní činnosti ochránce.

Třetí část je věnována problematice Nejvyššího kontrolního úřadu, jeho kontrolní působnosti, tedy kontrolovaným osobám, předmětům a hlediskům kontroly. Další podkapitoly jsou věnovány organizaci Úřadu. Dále bude pojednáno o samotném výkonu kontrolní činnosti, jeho průběhem a výstupy.

Poslední část bude hodnotit společné a rozdílné znaky právních úprav obou institucí.

## 2 Kontrola veřejné správy a její členění

### 2.1 Veřejná správa

*Správou* se v obecném smyslu chápe společenské řízení, ovšem jen to řízení, realizované formami výkonného, prováděcího charakteru. Při definování pojmu *správa* je též důležité se soustředit nejen na posouzení činností a cílů, ale je nutné zkoumat její stálost, a tedy vyloučit případy, kdy jde o správu nepravidelnou, či nahodilou.

Pojem *veřejné správy* je ústředním pojmem správního práva. Výraz veřejná vyjadřuje skutečnost, že je vykonávána ve veřejném zájmu a sleduje tedy cíle veřejné, na rozdíl od správy soukromé, jež je vykonávána v zájmu soukromém. Hranice mezi těmito základními druhy správy nelze pojímat striktně, jelikož se zájem veřejný může prolínat se zájmem soukromým, což se také často děje, např. u samosprávných svazků. *Veřejné správu* chápeme jako určitý druh činnosti, tedy spravování věcí veřejných, což odpovídá materiálnímu (funkčnímu) pojetí. V pojetí formálním (institucionálním) chápeme veřejnou správu jako soustavu orgánů, tedy institucí, či úřadů, které zmíněnou činnost vykonávají. *Veřejnou správu* tedy můžeme nazírat skrze tyto dvě pojetí.

Formulovat plně srozumitelnou definici je složitý úkol zejména proto, že tento pojem zahrnuje široký okruh činností, které se od sebe navzájem druhově výrazně liší. Uskutečňování veřejné správy se může lišit jednak v prostředí ve kterém je vykonávána, v charakteru či společenských dopadech, které má. Může jím být vydání správního aktu stavebním úřadem, nebo např. použití donucovacího prostředku policistou. Společným znakem činností veřejné správy je to, že její nositel nemusí být vždy stát (může svou pravomoc delegovat na jiný subjekt), ale vždy nositel uplatňuje svou moc pouze v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, kterým zákon stanoví a činnost kterou vykonává je činností veřejného zájmu. *Jedná se tedy o správu veřejných záležitostí realizovanou prováděním zákonů a jiných právních předpisů osobami, které nejsou nezávislé jako projev výkonné moci ve státě.*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 8



V rovině státní činnosti lze *veřejnou správu* vymezit tzv. negativně, jako tu státní činnost, kterou stát vykonává vedle zákonodárství a vedle soudnictví, tj. tu činnost, která ze státní činnosti zbývá po odečtení činnosti zákonodárné a činnosti soudní.

## 2.2 Kontrola veřejné správy

*Kontrola* je nedílnou součástí každé řídicí činnosti, realizuje se v příslušných řídicích vztazích a specificky se spolupodílí na dosahování cílů, k jejichž uskutečňování předmětná cílená činnost směřuje. Při výkladu pojmu kontrola se v literatuře projevuje značná nejednotnost, která je umocněna používáním dalších pojmů, jež odrážejí specifika různých forem a druhů této činnosti, tak jak se historicky vytvářely v nejrozmanitějších oborech společenské práce. Tak český jazyk používá vedle výrazu kontrola také pojmů *dozor, dohled, inspekce, revize, prověrka, dohlídka*, ale i *přezkoumání, přezkoušení, ověření* apod., z cizích jazyků jsou v poslední době do češtiny přejímány výrazy jako *supervize, audit, interní audit, controlling*, apod.<sup>2</sup>

V obecném smyslu pojmu *kontrola* lze rozlišovat dvě základní funkce a to *funkci informační*, někdy nazývanou také jako *zjišťovací a funkci ovlivňovací*, někdy nazývanou také jako *nápravná funkce*. Literatura podřazuje do informační funkce též *funkce poznávací, porovnávací* či *hodnotící*. V souvislosti s vývojem kontroly se vyvinula určitá charakteristická pojetí, která předznamenávají role kontroly a její možné zaměření. Tato pojetí se odlišují především tím, do jaké míry v sobě zahrnují vedle *funkce zjišťovací* též *funkci nápravnou*.

Podobně jako u funkcí kontroly se působením vývoje teorie i praxe v oblasti kontroly vyvinuly tzv. *pojetí kontroly*. Literatura zmiňuje zejména následující čtyři pojetí, která se od sebe odlišují především tím, do jaké míry plní kontrola vedle *funkce informační*, též *funkci ovlivňovací*. Jsou jimi *informační pojetí kontroly, regulační pojetí kontroly, negační pojetí kontroly a motivační pojetí kontroly*.

Zatímco *informační pojetí* kontrolu nazírá jako činnost potřebnou k naplnění pouze informační funkce kontroly, tedy zjištění skutečného stavu a jeho porovnání se stavem žádoucím, *regulační pojetí* do kontroly zahrnuje vedle funkce informační, též

---

<sup>2</sup> Kramář, K. *Kontrola ve veřejné správě*. I. díl, Karlovy Vary: VŠKV, 2005, s. 5

funkci ovlivňovací, tedy snahu o dodržování stanovených kritérií žádoucího stavu. Podstatným znakem regulačního pojetí je, že kritéria žádoucího stavu jsou považována apriori za jednoznačně správná. Informační pojetí kontrolu nazývá „*dokumentační kontrolou*“, regulační pojetí ji nazývá „*kontrolou plnění*“. Podstatou *negačního pojetí* je, že se kontrolní činností zjišťují jen záporné odchylky od žádoucího stavu. Jde tedy o represivní kontrolu, při které se kontrolující subjekt zabývá vyhledáváním chyb a viníků a ukládáním postihů. Jak již název napovídá, podstatou *motivačního pojetí kontroly* je zjišťování a odměňování kladných odchylek od žádoucího stavu.<sup>3</sup>

Kontrola z pohledu negačního pojetí se uskutečňuje převážně ve formě kontroly následné. Kontrola z pohledu motivačního pojetí se bude soustředit spíše na předcházení chyb, než na jejich následné odhalování. Forma kontroly preventivní je obecně považována za efektivnější, než forma kontroly následné.

Kontrolou veřejné správy se rozumí právně významná činnost státních orgánů stojících mimo sféru veřejné správy, a v určitém rozsahu i adresátů veřejné správy, jejímž obsahem je zjišťování a hodnocení, jakým způsobem naplňuje veřejná správa své poslání a zda vykonavatelé veřejné správy plní stanovené povinnosti.<sup>4</sup> Důležitost kontroly veřejné správy spočívá v tom, že vedle obvyklého zaměření se na záruky zákonnosti sleduje rovněž dodržování *účelnosti a hospodárnosti* ve veřejné správě.<sup>5</sup>

Pro rozlišení jednotlivých druhů kontrol jsou rozhodná hlediska časové, místní, institucionální, rozsahu aj.

Z časového hlediska rozlišujeme kontrolu *preventivní*, neboli *předběžnou*, *průběžnou* a *následnou*. Z hlediska doby trvání kontroly rozlišujeme kontrolu *soustavnou* a *jednorázovou*, jinak také *občasnou*.

Z místního hlediska rozlišujeme kontrolu *přímou*, která je vykonávána na místě u objektu kontroly a kontrolu *nepřímou*, kdy ke zjištění rozhodujících skutečností dochází na dálku.

---

<sup>3</sup> Kramář, K. *Kontrola ve veřejné správě*. I. díl, Karlovy Vary: VŠKV, 2005, s. 8

<sup>4</sup> Kramář, K., in Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D., *Základy správního práva*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 250

<sup>5</sup> Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU, 2007, s. 325

Z hlediska institucionálního je rozhodné, kdo kontrolu vykonává, tedy zdali je vůči kontrolovanému v nadřízeném postavení a kontrolu vykonává jako součást své běžné řídicí činnosti vůči podřízenému objektu. Tato zmíněná kontrola se nazývá *po linii řízení*. Další možností je výkon kontroly subjektem, který vůči kontrolovanému v nadřízeném postavení není a je oprávněn vykonávat jen tzv. *specializovanou kontrolu*, tedy kontrolu v rozsahu vymezeného okruhu věcných otázek. Pokud kontrolu vykonává subjekt, který není ani specializovaným subjektem, ani není v nadřízeném postavení a k předmětu kontroly má tento subjekt neprofesionální vztah, potom se jedná o kontrolu tzv. *laickou*, nebo také *občanskou*.

Hledisko rozsahu rozlišuje kontrolu *komplexní* a *dílčí*. Při *komplexní*, někdy nazývané *všeobecnou* se zkoumá veškerá činnost objektu za dané období. Při kontrole *dílčí*, někdy nazývané *speciální* jsou předmětem zkoumání vybrané činnosti kontrolovaného.

Z hlediska, zda je kontrola vykonávána uvnitř uzavřeného odpovědnostního okruhu nebo mimo něj lze rozlišovat kontrolu *vnitřní* a *vnější*. Kontrola vykonávána jedním subjektem, např. odborem kontroly, vůči jinému odboru téhož úřadu může být z pohledu vedoucího daného úřadu považována za kontrolu *vnitřní*, ale z pohledu vedoucího kontrolovaného odboru půjde o kontrolu *vnější*.

O kontrolu vnější se jedná také v případě, že je kontrola vykonávána subjekty, které nejsou součástí veřejné správy a jsou na ní při výkonu své kontrolní činnosti nezávislé. Postavení těchto nezávislých kontrolních institucí je zakotveno v Ústavě ČR, nebo ve zvláštních zákonech, ve kterých je zdůrazněno jejich samostatné a tedy specifické postavení. Ze specifického postavení a speciálního kontrolního zaměření těchto subjektů lze usuzovat, že jejich kontrolní výstupy by měly být značně objektivní.

## 2.3 Členění kontroly veřejné správy

S přihlédnutím ke konkrétním subjektům kontroly veřejné správy a k jejich postavení pak lze rozlišit:

- Parlamentní kontrola veřejné správy,<sup>6</sup>
- Soudní kontrola veřejné správy,
- Kontrola veřejné správy vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem,
- Kontrola veřejné správy vykonávaná Veřejným ochráncem práv,
- Kontrola vykonávaná adresáty veřejné správy a občanskou společností.<sup>7</sup>

### 2.3.1 Parlamentní kontrola veřejné správy

Parlament je vrcholným orgánem moci zákonodárné. Veřejnou správu ovšem ovlivňuje nejenom přijímáním zákonů, v jejichž rámci se musí veřejná správa pohybovat, ale zejména vykonává činnost, kterou Ústava z roku 1920 označila jako *dozor nad mocí vládní a výkonnou*.<sup>8</sup>

Prostředky parlamentní kontroly veřejné správy vybavuje Ústava České republiky a dále též zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny, jakož i některé další zákony, především Poslaneckou sněmovnu. Jedním z důležitých nástrojů kontroly, kterým Poslanecká sněmovna ovlivňuje finanční hospodaření státu, je každoroční schvalování zákona o státním rozpočtu, a schvalování státního závěrečného účtu. Při kontrole plnění státního rozpočtu napomáhá parlamentu *Nejvyšší kontrolní úřad*.

Dalšími prostředky kontroly veřejné správy jsou vyslovování důvěry, či nedůvěry vládě, oprávnění poslanců interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti, a nezanedbatelným oprávněním poslanecké sněmovny je možnost zřízení specializovaných kontrolních orgánů, zejména vyšetřovacích komisí.<sup>9</sup> Tyto komise mohou vyslyšet svědky, vyžadovat písemné důkazy a taktéž ustanovovat znalce. Závěry komise ovšem nenahrazují soudní rozsudek nebo rozhodnutí jiného orgánu.

---

<sup>6</sup> Učebnice, resp. literatura brněnských autorů tento bod nazývá *kontrola vykonávaná zákonodárným, resp. zastupitelskými orgány*.

<sup>7</sup> Kramář, K. *Kontrola ve veřejné správě*. I. díl, Karlovy Vary: VŠKV, 2005, s. 29

<sup>8</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 531

<sup>9</sup> Rajchl, J., in Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D., *Základy správního práva*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 252

Poslanecká sněmovna také kontroluje činnost všech zpravodajských služeb tím, že zřizuje zvláštní parlamentní kontrolní orgány složené výhradně z poslanců.

### 2.3.2 Soudní kontrola veřejné správy

Při vydávání správních aktů orgány veřejné správy, může dojít k pochybení, která bývají napraveny týmiž, nebo jinými (nadřízenými) orgány veřejné správy. Orgány veřejné správy ovšem podléhají i vnější kontrole, přičemž jednou z nejdůležitějších je právě kontrola soudní. Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy vyjadřuje ústavně zakotvené právo na soudní ochranu.<sup>10</sup> Soudní kontrola veřejné správy je především věcí *správního soudnictví*, vedle něho však v určitých případech přichází v úvahu i *ústavní soudnictví*.

Vydáním zákona č. 150/2002 Sb., tedy soudního řádu správního se vydělilo samostatné správní soudnictví, a tím byl položen základ tzv. *organizační variantě správního soudnictví*. Správní soudnictví v pravém slova smyslu probíhá před specializovanými senáty, nebo specializovanými samosoudci krajských soudů a před senáty, či rozšířenými senáty Nejvyššího správního soudu, podle soudního řádu správního. Nejvyššímu správnímu soudu přitom mimo jiné přísluší zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování tím, že se usnáší na tzv. *zásadních usneseních* či na tzv. *stanoviscích*, jakož i to, že rozhoduje o kasačních stížnostech ve stanovených případech.<sup>11</sup>

Správní rozhodnutí, týkající se soukromoprávních vztahů, tedy vztahů občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních podléhají přezkumu v řízení před soudy obecnými a to podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Taková rozhodnutí vychází z orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků, orgánů zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčího orgánu. Správní orgány ovšem rozhodují o věcech soukromého práva jen výjimečně. V těchto případech jsou věcně příslušné v první instanci okresní soudy. Rozhodování obecných soudů není správním soudnictvím tak jak bylo zmiňováno výše. V těchto řízeních není správní orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává účastníkem řízení. Správnímu orgánu se doručuje opis žaloby, aby se k ní

---

<sup>10</sup> Článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

<sup>11</sup> Kadečka, S., Průcha, P. *Správní právo – obecná část*. Multimediální učební text. Brno: MU, 2004, s. 52

měl možnost vyjádřit, samotné rozhodnutí soudu mu však doručováno není. Žaloba může být podána tím, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva, či povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta, dotčen na těchto svých právech. Žalobce se v žalobě nedomáhá zrušení správního rozhodnutí, ale v petitu žaloby formuluje svůj požadavek na to, jak má být rozhodnuto. Řízení je vedeno principem koncentrace řízení a principem tzv. *plné jurisdikce*, spočívající v kompletním projednání celé věci, včetně možnosti soudu opakovat důkazy provedené správním orgánem, či provádět důkazy zcela nové.

V případech veřejnoprávních se postupuje podle soudního řádu správního, výše zmíněné soudy rozhodují o *žalobách proti rozhodnutím vydaným správním orgánem; o ochraně proti nečinnosti správního orgánu; o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu; o kompetenčních žalobách; ve věcech volebních a věcech místního referenda; ve věcech politických stran a politických hnutí a o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.*

Soudní řád správní nebo zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech rozhoduje přímo Nejvyšší správní soud, v ostatních případech, kterých je většina jsou věcně příslušné krajské soudy. Stejně jako v řízeních podle části páté občanského soudního řádu, i zde, v rámci správního soudnictví je potřeba, aby se navrhovatel (žalobce) ochrany svých práv před soudem domáhal zpravidla až po vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Odpůrcem (žalovaným) je téměř vždy správní orgán, který ve věci rozhodl, nebo měl něco konat a tento orgán je účastníkem řízení. Ve věcech správního soudnictví není uplatňováno dvojinstanční řízení. Proti rozhodnutí krajského soudu není přípustné odvolání. Soudní řád správní sám stanovuje vlastní opravné prostředky, kterými jsou *kasační stížnost* a *obnova řízení*. Kasační stížnost slouží především k nápravě vad právních, obnova řízení k nápravě pochybení skutkových, ale pouze v těch řízeních, ve kterých to soudní řád správní připouští.<sup>12</sup>

Ústavní soud rozhoduje o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, pokud jsou shledány protiústavními. V oblasti veřejné správy, rozhoduje ústavní soud také o ústavních stížnostech, které může podat fyzická nebo právnická

---

<sup>12</sup> Rajchl., in Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D., *Základy správního práva*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 269

osoba, pokud tvrdí, že rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, anebo jiným zásahem veřejné moci byla zkrácena na svých základních právech nebo svobodách zaručených ústavním pořádkem. Vedle toho může stížnost podat také zastupitelstvo obce nebo kraje, pokud tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno jeho právo na samosprávu.<sup>13</sup>

### 2.3.3 *Kontrola vykonávaná adresáty veřejné správy a občanskou společností*

Tato kontrola patří ústavně zaručeným politickým právům a její výkon probíhá v podobě podávání především petic a stížností. Fyzické a právnické osoby se s nimi mohou obracet na státní orgány, orgány územní samosprávy a osoby vykonávající působnost státního orgánu, s cílem dosáhnout ochrany veřejného zájmu, nebo svých subjektivních práv a zájmů. Podle toho, zda podání směřuje k ochraně individuálního, nebo veřejného (společného) zájmu, rozlišujeme stížnosti v případě prvním a petice v případě druhém.<sup>14</sup> Forma petice může být pouze písemná, na rozdíl od stížnosti, jenž může mít i formu ústního podání. Petenti a stěžovatelé mají právo na to, aby se jejich podáním orgány zabývaly, ale ze zákona ne plyne, že musí být podání vyhověno.

Peticí se rozumí podání, jehož obsahem je žádost, návrh, nebo stížnost. Petice má působit především silou veřejného mínění, která se projevuje počtem osob, které petici podporují. Tento institut je proveden zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Peticemi se stěžovatelé obracejí na státní orgány, které jsou povinny posoudit jejich obsah, provést a zajistit potřebná opatření a odpovědět podavateli petice. V případě, že tento orgán shledá petici jako odůvodněnou, je povinen zajistit zjednání nápravy (vyhovění žádosti, či návrhu). Lhůta na vyřízení petice je 30 dnů. Petice je vyřízena po doručení odpovědi stěžovateli. Právní úprava v tomto případě neupravuje možnost odvolání, pouze existuje možnost znovu podání petice.<sup>15</sup>

Stížnosti jsou upraveny zákonem č. 500/2005 Sb., tedy správním řádem, ve znění pozdějších předpisů, přesně řečeno jeho § 175. Stížnosti mohou být podávány dotčenými osobami proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, který může být shledáván nezákonným, nesprávným, zdlouhavým

---

<sup>13</sup> § 72 zákona č. 183/1993 Sb., o ústavním soudu, vzpp.

<sup>14</sup> Kramář, K., in Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D., *Základy správního práva*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 275

<sup>15</sup> Kadečka, S., Průcha, P. *Správní právo – obecná část*. Multimediální učební text. Brno: MU, 2004, s. 57

apod. Stížnosti se podávají u správního orgánu, který vede řízení. Lhůta pro vyřízení stížnosti činí 60 dnů.<sup>16</sup>

V podání stížnosti, tak ve výkonu práva petičního nesmí být stěžovateli (podavateli) bráněno a nesmí mu být k újmě. Podáním stížnosti se ovšem nesmí dopustit trestného činu, či přestupku. Peticemi se nesmí zasahovat do nezávislosti soudů a vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených listinou.<sup>17</sup>

#### *2.3.4 Kontrola veřejné správy vykonávaná Veřejným ochráncem práv*

O této kontrole bude podrobně pojednáno v kapitole č. 3

#### *2.3.5 Kontrola veřejné správy vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem*

O této kontrole bude podrobně pojednáno v kapitole č. 4

---

<sup>16</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>17</sup> Článek 18 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.



### 3 Veřejný ochránce práv

#### 3.1 Úvod

Výše bylo zmíněno, že kontrola veřejné správy může být vykonávána též *Veřejným ochráncem práv*. Veřejný ochránce práv není nadán pravomocí autoritativně a závazně nařizovat odstranění nedostatků zjištěných při výkonu kontroly. Veřejný ochránce práv může dávat pouze doporučení a navrhopat opatření k nápravě.

System kontrol veřejné správy byl o institut Veřejného ochránce práv obohacen v roce 1999, kdy byl schválen vládní návrh zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Veřejný ochránce práv je instituce, která je v rámci Evropy nazývána častěji ombudsmanem a jejím posláním je působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, uvedených ve zmíněném zákoně, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy. Ochránce má za úkol chránit i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.<sup>18</sup>

#### 3.2 Pojem veřejného ochránce práv

Čeští legislativci dali přednost označení *Veřejný ochránce práv* před názvem *ombudsman*, které pochází ze švédštiny a stejně také před jinými možnými názvy jako např.: *zástupce*, nebo *obránce spravedlnosti*, *komisař pro veřejnou správu*, *mluvčí občasných práv*, či *ochránce* nebo *zastánce lidu*. V dnešní době pojem ombudsman v české společnosti výrazně zdomácněl a samotná kancelář Veřejného ochránce práv používá tento pojem velmi často.<sup>19</sup>

Prapůvodní základ slova ombudsman lze vysledovat již v islandštině, kde jím byla označována osoba, která vystupovala jako zástupce, zmocněnec či mluvčí dalších osob. V současné době je pojem vykládán spíše jako nestranná a nezávislá osoba

---

<sup>18</sup> Průcha, P., Pomahač, R., *Lexikon – Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, s. 582

<sup>19</sup> Srov. Hrabcová, D. Působení ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003. Brno: MU, 2003.

pověřená parlamentem, k prošetřování stížností občanů proti nezákonnému nebo nesprávnému jednání, či nečinnosti v rámci veřejné správy.<sup>20</sup>

Na tomto místě bych mohl zmínit několik možných definic Ombudsmana, tak jak je uvádí např. Vladimír Sládeček, autor komentáře k zákonu o Veřejném ochránci práv, nebo Dušan Hendrych v učebnici Správního práva. Uvedu však pouze definici Mezinárodní asociace právníků, kterou považuji za nejužitečnější a kde je pojem Veřejného ochránce práv pojat takto: „*Úřad (institute) zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru nebo parlamentu, který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy, a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy.*“<sup>21</sup>

Kontrolní vztah ombudsmana k veřejné správě je vyjádřen a zdůrazněn v přívlastku *veřejný*, přičemž tento přívlastek vyjadřuje ještě přístupnost široké veřejnosti k této instituci.

Uvedené definice, jak už to obecně u definic bývá, zobecňují, a tedy zjednodušují popis, a tím pádem nejsou schopné postihnout všechny aspekty dané instituce. Nicméně není ani dost dobře možné podat zhuštěnou, vyčerpávající, přesnou, ale přitom srozumitelnou definici instituce, která se do mnohých států světa rozšířila z původního švédského modelu, ovšem v rozličných, více či méně modifikovaných formách, respektujících, mimo jiné, místní tradici a zvláštnosti.<sup>22</sup>

Vladimír Sládeček se ve svém komentáři k zákonu o Veřejném ochránci práv vyjadřuje k označování institucí za úřad ombudsmana tak, že může být často velmi zavádějící, nepřesné a častokrát nevhodné. „*To co se ombudsmanem nazývá, zpravidla ombudsmanem není a naopak to, co se skrývá pod rozličnými názvy, někdy – k velkému překvapení – institucí ombudsmanského charakteru je.*“

### 3.2.1 Historie vzniku instituce Veřejného ochránce práv

První zmínky o instituci podobné dnešnímu modelu ombudsmana lze vysledovat již ve starověké minulosti, např. historickou paralelu lze nalézt ve starověkém Římě

---

<sup>20</sup> Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl, Obecná státověda. Praha: Linde, 1998, s. 352

<sup>21</sup> Tamtéž.

<sup>22</sup> Sládeček, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000, s. XIV

v podobě *tribuna lidu*, nebo také v kontrolních orgánech působících ve starověké Číně. Někteří z panovníků vykonávali v dávné minulosti činnosti podobné ombudsmanským. Na území českých zemí můžeme připomenout *Sbor defenzorů*, kteří v 17. století plnili funkci ochránců náboženské svobody a víry. Jednalo se o tzv. kolektivního ombudsmana specializovaného na ochranu a zachování náboženské víry. Tyto historické paralely lze označit podle Vladimíra Sládečka za poněkud nepřesné. „*Pokud na tento problém pohlédneme ze stránky materiální, tj. z hlediska konkrétních činností a úloh instituce, můžeme nalézt styčné body u institucí, které působily v rámci autokratického, resp. absolutistického, nikoli však moderního demokratického systému. V této souvislosti nelze hovořit o naplnění základních formálních znaků této instituce.*“<sup>23</sup>

Funkce prvního „opravdového“ ombudsmana byla zřízena švédským králem Karlem XII v roce 1713, kdy založil tzv. úřad *Královského nejvyššího ombudsmana*, který měl za úkol dbát především na správné chování královských úředníků. Pokud při své činnosti zjistil nedostatky, mohl soudně stíhat ty, kteří porušili právo, nebo zanedbali svých povinností. Zřejmě tímto institutem se nechal inspirovat car Petr Veliký, který v Rusku v roce 1722 zřídil úřad *Generálního prokurátora*. Na začátku 19. Století působil v Nizozemí tzv. *národní syndik*, který měl za úkol kontrolovat soudce a státní úředníky při výkonu svých povinností. Ve švédské ústavě je tato instituce zakotvena od roku 1809, jako orgán dohlížející na to, jak vládní a ostatní úředníci dbají na dodržování zákonů a jiných právních předpisů. O rok později došlo parlamentem k přijetí zákona o instrukcích pro ombudsmana, kterým bylo konkretizováno jeho oprávnění. V tomtéž roce byl také zvolen první ombudsman. Z počátku byla činnost ombudsmana zaměřena na inspekční kontrolu v oblasti soudnictví, státního zastupitelství, policejních složek a vězeňství. Na počátku 20. století došlo ke značnému personálnímu rozšiřování úřadů a vzniku nových, čímž jako kontrolované subjekty převážily orgány veřejné správy. Ve Švédsku byl zřízen vojenský ombudsman v roce 1915 a třetí parlamentní ombudsman v roce 1968. V současnosti zde působí již čtyři parlamentní ombudsmani.<sup>24</sup>

Druhou zemí, která zavedla instituci ombudsmana, bylo Finsko, a stalo se tak až v roce 1919. K největšímu rozšíření dochází v 60. letech, kdy je instituce zavedena až

---

<sup>23</sup> Sládeček, V. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*, Brno 2002, s. XVII

<sup>24</sup> Sládeček, V. *Zákon o veřejném ochránci práv*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000, s. XIX

v 80 zemích světa. Značný význam v tzv. *ombudsmánii* lze vysledovat v práci prvního Dánského ombudsmana *prof. S. Hurwitze*, který svou popularizační, přednáškovou a publikační činností výrazně podnítil vznik těchto institucí na Novém Zélandě (1962), Velké Británii (1967) a v některých státech Spojených států amerických. V Německu byl ombudsman zřízen pouze za účelem kontroly branných sil v roce 1959. Funkci všeobecného ombudsmana zde plní petiční výbor parlamentu, jelikož pokus o přijetí zákona o všeobecném ombudsmanovi v roce 1996 nebyl úspěšný. Evropský parlament zřídil instituci *Evropského ombudsmana* v roce 1997. Celkově ve světě působí více než sto institucí ombudsmanského typu a to nejen v konsolidovaných moderních demokraciích, ale též v některých zemích třetího světa včetně afrických států.<sup>25</sup>

### 3.2.2 Klasifikace modelů instituce Veřejného ochránce práv

Ombudsman bývá rozlišován, případně přiřazován k určitému tzv. modelu. Rozlišujeme tři typy ombudsmanů.

- Ombudsman moci zákonodárné (též parlamentní či legislativní)
- Ombudsman moci výkonné
- Ombudsman zvláštní

Nejrozšířenějším modelem je první ze jmenovaných, tedy *legislativní ombudsman*. Tento typ ombudsmana je historicky starší, je odvozen od zákonodárného sboru, který jej zpravidla volí na zákonem stanovené funkční období. K zastupitelskému sboru má zároveň zákonem regulované povinnosti a tento sbor jej může odvolat z funkce. Tento model ombudsmana, který nejlépe odpovídá výše popsáním definicím je běžně zaveden ve většině zemí Evropské unie.

*Ombudsman moci výkonné*, jak již název napovídá, je jmenován vládou, jejím předsedou, případně hlavou státu. Vazba na parlament bývá slabá nebo není žádná. Tomuto modelu literatura někdy říká *nepravý ombudsman*, zřejmě z toho důvodu, že jej nemůžeme považovat za nezávislého, poněvadž je odpovědný a podřízený vládě a tudíž jeho výkon nebývá dostatečně efektivní. Tento ombudsman je v podstatě sám součástí veřejné správy.

---

<sup>25</sup> Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl, Obecná státověda. Praha: Linde, 1998, s. 353

Třetí model ombudsmana se někdy nazývá *speciálním* (nebo také *ombudsman smíšeného typu*). Tento model může být součástí jak moci výkonné, tak může být ustanoven legislativou. Zřizujícímu orgánu je ombudsman odpovědný či přímo podřízený, tudíž ho literatura řadí mezi již zmíněné, *nepravé ombudsmany*.<sup>26</sup>

Podle rozsahu vykonávaných činností, nebo oblasti působnosti můžeme modely ombudsmanů rozlišovat na ombudsmana *všeobecného*, který svou kontrolu zaměřuje obecně na všechny činnosti veřejné správy a ombudsmana *speciálního*, který se soustřeďuje na specifickou část, nebo oblast výkonu veřejné správy, např. ombudsmana *pro ochranu dětí*, *ombudsmana pro vězeňství*, aj.

Všeobecné ombudsmany lze rozlišovat též podle územního rozsahu působnosti na *ústřední*, neboli *celostátní*, *zemské*, jinak také *státní* (vyskytují se ve federálních státních zřízeních) a *místní*, neboli *regionální*, popř. *městské* apod.

Vladimír Sládeček rozlišuje modely též podle možnosti přístupu veřejnosti k ombudsmanovi. Jedná se o tzv. *skandinávský model*, ve kterém je občan oprávněn se na instituci obracet přímo, a *britský model*, pro nějž je charakteristické, že se k ombudsmanovi lze dovolat nepřímo, prostřednictvím podání k poslanci. Tento tzv. *poslanecký filtr* spočívá v povinnosti poslance (byť jen formální) vyjádřit se k podání a vyslovit se šetřením ombudsmana souhlas. Někdy literatura dovozuje existenci ještě specifického, *afrického modelu*, pro které je příznačné kolektivní složení instituce. Nejčastěji se jedná o ombudsmany moci výkonné. Tento model ovšem není příznačný jen pro Afriku, jak by se z názvu mohlo zdát, ale kolektivní ombudsman působí např. v Rakousku.

Zařadit instituci Veřejného ochránce práv, popřípadě jeho činnost pod konkrétní složku dělby moci je velmi složitý úkol. Jeho hlavní náplní činnosti je zjišťování a odstraňování právně obtížně postižitelných chyb státní správy. Veřejný ochránce práv je spojovacím článkem mezi státem, resp. veřejnou správou a občany. Prostřednictvím neformálních návrhů a doporučení provádí nápravy nedostatků veřejné správy. K jeho nástrojům patří vyvíjení politického a veřejného tlaku, popřípadě též možnost zahájení soudního projednání. Z hlediska předmětu své činnosti tedy Veřejný ochránce práv

---

<sup>26</sup> Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl, Obecná státověda. Praha: Linde, 1998, s. 355

spíše osciluje mezi legislativou a exekutivou, než by byl některé z nich přímo přikloněn.<sup>27</sup>

### 3.3 Instituce Veřejného ochránce práv v České republice

Zřízení instituce Veřejného ochránce práv do značné míry souviselo právě s neuspokojivou situací při vyřizování stížností a podnětů na veřejnou správu. Šlo v první řadě o zajištění nezávislého a kvalifikovaného prošetřování stížností, ale jsou dány i důvody další. Podpůrnými argumenty mohou být akty *Rady Evropy*<sup>28</sup> doporučující zřízení instituce a skutečnost, že působí prakticky ve všech evropských státech, a byla zřízena také ve Slovenské republice.<sup>29</sup>

Přijetí zákona č. 349/1999 předcházelo od roku 1992 předložení sedmi návrhů na ustanovení funkce Veřejného ochránce práv. V devadesátých letech postupně zaznělo několik argumentů, které nepodporovaly myšlenku zavedení instituce. Např. bylo slyšet argumenty, že naše země nepotřebuje ombudsmana, jelikož má ústavní soud. Proti záměru směřovaly též hlasy, které poukazovaly na vysoké náklady spojené s činností ombudsmana v jiných zemích. Zakotvení této instituce do právního řádu bylo provedeno nikoli do Ústavy, ale „pouze“ běžným zákonem, což bylo považováno za nezvyklý a netradiční postup. Český Veřejný ochránce práv je díky tomu jedním z mála ombudsmanů, který nemá oporu v ústavním systému. Důvod byl ovšem zřejmý – rozložení politických sil v parlamentu. Odmítání zákona pravicovými stranami nedovolilo ani uvažovat o zakotvení instituce ombudsmana v ústavním systému, jelikož by se nedostalo potřebné většiny pro přijetí ústavní změny. Jako zásadní nedostatek tento fakt vnímal i bývalý Veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl. Absence

---

<sup>27</sup> Sládeček, V. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*, Brno 2002, s. XV

<sup>28</sup> Doporučení R/85/13 o instituci ombudsmana a také Doporučení R/97/14 o ustavení celostátních institucí pro lidská práva, vyzývala ty členské státy, ve kterých došlo k prudkým společenským a politickým změnám, transformaci ekonomiky, či násilným událostem válečného typu, aby zvážily zřízení ombudsmana nebo instituci ombudsmanského typu. Dostupné na oficiálních stránkách veřejného ochránce práv: <http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/historie/cesky-verejny-ochrance-prav/>

<sup>29</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. s. 376

instituce Veřejného ochránce práv v devadesátých letech podle něho nebyla považována za principiální nedostatek.<sup>30</sup>

Nejednotný přístup Poslanecké sněmovny se projevil též v problematice volbě prvního Veřejného ochránce práv. První pokus odehrávající se v období od dubna do července roku 2000, skončil neúspěchem. Až při nové volbě, 12. prosince 2000 byl JUDr. Otakar Motejl zvolen za prvního Veřejného ochránce práv České republiky. O měsíc později byla zvolena do funkce zástupkyně, Mgr. Anna Šabatová.<sup>31</sup>

### 3.3.1 Předpoklady výkonu funkce veřejného ochránce práv.

Veřejným ochráncem práv v ČR se podle zákona může stát každý, kdo je volitelný do Senátu.<sup>32</sup> Senát a prezident republiky navrhnou každý po dvou kandidátech, přičemž jejich návrhy se mohou shodovat. Kandidáti prezidenta jsou přitom jmenováni, kdežto kandidáti Senátu jsou voleni. Návrh senátního kandidáta může podat senátorský klub a též jednotliví senátoři. Veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou. Kandidát může být zvolen pouze na dvě po sobě jdoucí šestileté funkční období. Vybraný kandidát začíná svou funkci vykonávat po složení slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Složením slibu se ochránce zavazuje, že bude svou funkci vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že bude chránit neporušitelnost práv.

Funkce Veřejného ochránce práv je neslučitelná s některými funkcemi. Patří mezi ně funkce poslance, senátora, prezidenta republiky a soudce. Také se nemůže jednat o osobu, která je členem jakékoli politické strany, či politického hnutí, což je velmi ojedinělý zákonný zákaz. Osoba, zastávající funkci nesmí být činná ve veřejné správě. Může vykonávat výdělečnou činnost pouze literární, pedagogickou, vědeckou, publicistickou, či uměleckou, a to jen v případě, pokud tato činnost není k újmě výkonu

---

<sup>30</sup> Motejl, O., *Možnost začlenění institutu veřejného ochránce práv do Ústavy České republiky*. Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 345-346

<sup>31</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. s. 375

<sup>32</sup> Dle článku 19 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR tedy každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhnul věku 40 let.

funkce a pokud svou podstatou neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost instituce.<sup>33</sup>

Sídlem veřejného ochránce práv je Brno, což je zakotveno v § 2 odst. 3 zákona 349/1999. Původně byl záměr zákonodárce umístit úřad do Prahy, což mělo zjednodušit komunikaci s výkonnými a zákonodárnými složkami moci. Na návrh některých poslanců bylo sídlo změněno na Brno, což svědčí o malém povědomí schvalovatelů o jeho činnosti. Parlament tím sledoval spíše zavedenou tendenci umísťovat vrcholné orgány justičního typu do Brna, ovšem komunikace s justicí je u Veřejného ochránce práv spíše minimální. Pracovištěm úřadu se stala zrekonstruovaná budova bývalého okresního výboru KSČ, čímž byl nechtěně symbolicky vyjádřen smysl práce ombudsmana, kterým je mimo jiné napravování křivd, byť už ne těch napáchaných komunistickým režimem.<sup>34</sup>

Koncem srpna 2010 byl senátem Parlamentu ČR nominován na funkci veřejného ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský. Poslaneckou sněmovnou byl zvolen dne 7. září 2010 a funkce se ujal po složení slibu do rukou předsedkyně Poslanecké sněmovny dne 13. září 2010. Do funkce zástupkyně ochránce byla zvolena obdobným způsobem RNDr. Jitka Seitlová, která své funkční období započala již 14. února 2007.<sup>35</sup>

### 3.3.2 *Postavení veřejného ochránce a jeho vztah ke složkám dělby moci*

#### *Vztah veřejného ochránce práv k moci zákonodárné*

Ačkoliv je Veřejný ochránce práv nezávislou institucí, je svým vznikem a zákonnými vztahy vázán na Parlament. Aby mohlo být požadavku nezávislosti učiněno zadost, je vznik funkce spojen s návrhem kandidátů od dvou různých institucí, čili Senátu a prezidenta republiky a jeho volbou institucí třetí, tedy Poslaneckou sněmovnou.

Výše bylo řečeno, že je funkce ochránce neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce. Tato restrikce je převzata obdobně z dikce Ústavy (čl. 82 odst. 3) týkající se soudců. Pokud by se ochránce přesto ujal některé z neslučitelných funkcí, nebo by vykonával činnost, která se neslučuje se zákonem o

---

<sup>33</sup> § 3 odst. 1,2 zákona č. 349/1999 Sb. O veřejném ochránci práv.

<sup>34</sup> <http://www.denikreferendum.cz/clanek/5538-senatori-dnes-vyberou-par-k-volbe-ombudsmana>

<sup>35</sup> <http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/zastupce-verejneho-ochrance-prav/>



veřejném ochránci práv, má Poslanecká sněmovna povinnost ho z funkce ochránce odvolat a písemně ho o tom vyrozumět. Ochránce pozbývá funkce též z důvodů vyjmenovaných v § 6 odst. 1, uplyne-li jeho funkční období, nabyli-li právní moci rozsudek soudu, kterým byl ochránce odsouzen pro trestný čin, přestal-li být volitelný do Senátu, nebo se ochránce své funkce vzdal písemným prohlášením doručeným předsedovi Poslanecké sněmovny.

Do zvláštních povinností ochránce vůči Poslanecké sněmovně patří informační povinnost, která spočívá v předložení každoroční souhrnné zprávy o své činnosti za uplynulý rok. Zprávu podává každoročně do 31. března a současně ji zasílá též Senátu, prezidentu republiky, vládě, ministerstvům a jiným správním úřadům s celostátní působností. Tato výroční zpráva je projednávána v Poslanecké sněmovně obvyklým způsobem, tedy nejčastěji Petičním výborem a později s rozpravou během řádné schůze. O své činnosti navíc ochránce informuje Poslaneckou sněmovnu minimálně jednou za 3 měsíce. Uplatňuje tak zásadu *publicity*, která je charakteristickou pro moderní právní stát. Dále má povinnost informovat o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě a podávat doporučení na vydání, změnu, nebo zrušení právních předpisů.<sup>36</sup> Toto doporučení podává úřadu, jehož působnosti se týká. Předmětný správní úřad (nebo vláda) je povinen vyjádřit se k doporučení ve lhůtě 60 dnů.

Poslanecká sněmovna projednává zprávy a informace předložené ochráncem. Ochránce má ze zákona oprávnění zúčastnit se zasedání (i neveřejných) Poslanecké sněmovny a jejích orgánů, v případě, že se jedná o záležitostech týkajících se jeho působnosti. Na této schůzi mu může být uděleno slovo, požádá-li o něj.<sup>37</sup>

Kromě případů stanovených zákonem nemá moc zákonodárná dovoleno zasahovat do výkonu funkce veřejného ochránce práv. Tím je zaručena zmíněná nezávislost a zdůrazněn jakýsi partnerský vztah obou institutů.

#### *Vztah veřejného ochránce práv k moci soudní*

Ve vztahu k moci soudní disponuje ochránce značnou nezávislostí. Projevuje se nejen trestní imunitou (fixně stanovenou na funkční období), která je vázána na souhlas

---

<sup>36</sup> § 24 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

<sup>37</sup> Tamtéž.

Poslanecké sněmovny s trestním stíháním ochránce, ale ojedinělá je též pravomoc ochránce přezkoumat i ty podněty, které rozhodnul, nebo stále projednává soud, i když to přirozeně neznamená, že by ochránce mohl případné soudní rozhodnutí nějak zvrátit.<sup>38</sup> Veřejný ochránce práv není oprávněn jakkoli zasahovat do nezávislého rozhodování soudů.

Kompetence moci soudní a veřejného ochránce práv se do značné míry překrývají a působí paralelně. Obě instituce si nekonkurují díky faktu, že se značně liší prostředky a smysl obou institucí. Moc soudní je mocí formální a autoritativní, naopak ochránce je institucí neformální a tzv. iniciační (signalizační).

Lze dovodit, že na rozdíl od soudních forem ochrany, jež na jedné straně bývají účinnější, díky své autoritativnosti a vynutitelnosti, na straně druhé však díky své formalizovanosti postupů finančně i časově náročnější, nabízí ochránce rychlejší, poplatkům nepodléhající postup, který častokrát přináší podobné výsledky.<sup>39</sup> Kontrolní činnost ochránce není podmíněna vyčerpáním prostředků před soudy. Ochránce sice svá šetření zpravidla zastaví, pokud zjistí, že o stejné věci probíhá soudní řízení, ale jeho povinností, jak již bylo zmíněno výše, to není.

Veřejný ochránce práv může svá šetření zahájit i tam, kde by soud řízení zahájit nemohl z nejrozličnějších důvodů. Mohlo by se jednat o podmínku *legality*, *nebagatelnosti* atp. Ačkoliv moc soudní nespadá do pravomoci veřejného ochránce práv, výjimkou v tomto případě je možnost přezkoumání postupu soudů ohledně státní správy soudů vykonávanou ministerstvem spravedlnosti podle zákona č. 436/1991 Sb., o některých opatřeních v soudnictví. V hledáčku ochránce se tak mohou objevit stížnosti na postup soudů ohledně výkonu znalecké či tlumočnické činnosti.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> §12 odst. 2 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv hovoří obecně o soudu, lze ovšem dovodit, že je tím myšlený soud správní, což potvrzuje i literatura, např.: Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání.

Praha: ASPI, 2009. s. 381

<sup>39</sup> Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl, Obecná státověda. Praha: Linde, 1998, s. 359

<sup>40</sup> Veřejná správa – týdeník vlády České republiky dostupné na stránkách ministerstva vnitra ČR.  
<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2000/0046/46pril2.html>

### *Vztah veřejného ochránce práv k moci výkonné*

Moc výkonná je pro činnost ochránce v podstatě určující. Veřejná správa jakožto součást moci výkonné ze své podstaty a komplexnosti musí být pod neustálým dohledem instituce, která má možnost flexibilně působit na činnost těchto úřadů, orgánů a jednotlivých pracovníků (úředníků). Ochránce působí nejen jako ochrana občana před tzv. *špatnou veřejnou správou*, ale současně jako arbitr v případě, že stížnost nemá opodstatněný důvod a tím chrání úředníka před jakousi možnou „šikanou“ ze strany adresáta veřejné správy. Úkolem ochránce není pouze zjišťování možných pochybení na straně úřadu, úředníka nebo ústředního orgánu státní správy, ale též zjistit, zda za neuspokojivým stavem věci není nedostatek v nastavení metodiky, nebo dokonce chyby v legislativě.

### 3.4 Působnost veřejného ochránce práv

Ochránce by měl plnit funkci základní pomoci občanům v ochraně před státní byrokracií. Občan se nejčastěji dostává do styku s orgány veřejné správy, a protože právě veřejná správa je soustavou nadmíru složitou a už proto - ve smyslu právním, politickém, hospodářském i etickém - zvláště zranitelnou i zraňující, zdá se, že je to právě ona, kdo vyžaduje mimořádnou pozornost. Především tímto směrem má být proto zaměřena působnost ochránce.<sup>41</sup>

Pro definování věcné působnosti Veřejného ochránce práv je stěžejní ustanovení § 1 zákona č. 349/1999 Sb. O veřejném ochránci práv. Působnost byla zpočátku stanovena čtyřmi odstavci. Později byla rozšířena působnost o kompetence v oblasti průběžné kontroly a systematického dohledu, novelou zákona účinnou od 1. 1. 2006. Ochránci byl novelou přidělen úkol – provádět *preventivní* a *systematické* návštěvy míst, kde jsou nějakým způsobem omezovány osoby na svobodě, a toto omezení je prováděno veřejnou mocí, nebo v důsledku závislosti na poskytované péči. Osobní působnost ochránce se tím rozšířila, mimo jiné, na zařízení, ve kterých je vykonávána péče v souvislosti s věkem, fyzickým, či mentálním zdravím chráněnců. Tyto osoby musí být chráněny před nelidským a krutým zacházením, či trestáním, jelikož jsou lidé v těchto zařízeních vystaveni zvýšenému riziku špatného zacházení. Do těchto zařízení

---

<sup>41</sup> Výňatek z 2. důvodové zprávy k vládnímu návrhu na vydání zákona o Veřejném ochránci práv.

(soukromých i státních) má ochránce a pověřeni zaměstnanci Kanceláře právo vstoupit i bez předchozího ohlášení a provádět zde úkony související s výkonem činnosti ochránce, tak jak je stanoveno v § 15. Zákodárce přikládá této kontrolní funkci větší naléhavost, než při návštěvách jiných úřadů. Tento názor dokládá fakt, že ochránce může vyjádřit doporučení k nápravě již v první zprávě adresované zařízením, na rozdíl od úřadů, kterým tato doporučení k nápravě zasílá až v závěrečném stanovisku.<sup>42</sup>

Zákon v úvodní části přesně vymezuje, na jaká zařízení se působnost ochránce vztahuje. V současné právní úpravě je působnost stanovena osmi paragrafy včetně výčtu o pozitivní působnosti, tak také o negativní působnosti ochránce (§ 1 odst. 6). Tento výčet orgánů, je na rozdíl od prvně jmenovaného, výčtem taxativním. Z ustanovení tedy vyplývá, že ochránce vykonává svou činnost vůči všem orgánům veřejné správy, včetně obcí a vyšších územně správních celků při výkonu státní správy. Vztahuje se na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu a správní úřady jim podléhající. Dále na *Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, policii České republiky, armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky*, a zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná, nebo ústavní výchova, ochranné léčení. Působnost se vztahuje též na veřejné zdravotní pojišťovny a *Českou národní banku*, pokud působí jako správní úřad.<sup>43</sup>

Působnost se nevztahuje na *Prezidenta republiky a vládu, Parlament, Nejvyšší kontrolní úřad*, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů.<sup>44</sup>

Úkolem ochránce je působit k ochraně osob před jednáním úřadů a jiných institucí uvedených výše v případech, kdy je toto jednání:

- 1) v rozporu s právem,
- 2) neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy,
- 3) jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

---

<sup>42</sup> srov. § 18 a 21a zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, vzpp.

<sup>43</sup> Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU, 2007, s. 348

<sup>44</sup> § 1 odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb. O veřejném ochránci práv

Ad 1) Tímto jednáním je myšleno jednání v rozporu s jakýmkoli právním předpisem platným v ČR. Bude se jednat o porušení ústavních zákonů, zákonů, podzákonných právních předpisů, tedy např.: nařízení vlády, vyhlášek ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, nařízení okresních úřadů, nařízení a vyhlášky obcí atd.<sup>45</sup> Každý správní úřad a jeho pracovník musí pro svou činnost mít oporu v zákoně, nebo jiných předpisech výše uvedených. Pokud tuto oporu v zákoně nemá, jde o jednání v rozporu se zákonem.

Ad 2) Principy demokratického právního státu jsou různými autory vymezovány rozdílně. Především vycházejí z priority občana před státem, z priority základních občanských a politických práv a svobod, principů legitimacy a legality, dělby a rovnovážnosti státních mocí, svrchovanosti Ústavy a zákonů a právní jistoty.

Ad 3) Činnost ochránce se týká též případů, kdy dochází k neodůvodnitelným průtahům v řízení, způsobených nejčastěji pracovníkem správního orgánu, který nekoná, ačkoliv mu činnost ukládá zákon.

Jak podotýká Vladimír Sládeček, Veřejný ochránce práv se zabývá věcmi, které nelze přezkoumávat v rámci správního soudnictví. Nejčastěji jde o *nejednotný výklad předpisů, diskriminaci, nebo nekorektní přístup*. Přístup ochránce může jít v konkrétních případech hlouběji. Může jít o rozhodnutí, která jsou formálně právně v pořádku, ale nějakým způsobem problematická. Např.: *nevhodná, neúčelná, neadekvátní, věcně nesprávná, nepřiměřeně přísná*, což může souviset s problémovým užitím diskreční pravomoci.

Ochránce nemusí posuzovat věc pouze v úzkém rámci, jelikož není svázán rigidními procesními pravidly, ale měl by se pokusit proniknout do dalších detailů a být „tvořivější“ než soudce. Působnost ochránce by měla směřovat jinam, do jisté míry i „dále“ než pravomoc soudní, neboť přesahuje otázky porušení práva.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Sládeček, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 20

<sup>46</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. s. 376

### 3.5 Organizace Úřadu veřejného ochránce práv

Instituce veřejného ochránce práv je koncipována jako monokratický orgán. V čele úřadu stojí ochránce a jeho zástupce. Ten ho zastupuje v případě, že ho ochránce pověří, nebo pokud je ochránce nepřítomný. Ochránce a jeho zástupce by bez personálního a materiálního zabezpečení tuto funkci vykonávat nemohli. Toto institucionální zázemí jim poskytuje Kancelář veřejného ochránce práv, v jejímž čele stojí vedoucí kanceláře.<sup>47</sup> Kancelář veřejného ochránce práv plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti veřejného ochránce práv.

Organizační strukturu Kanceláře definuje vlastní Organizační řád. Kancelář se dělí na jednotlivé organizační útvary, resp. *odborny*, (viz. Příloha č. 1 – Organizační schéma Kanceláře veřejného ochránce práv)

- 1) **Odbor právní** – zajišťuje přípravu a zpracování odborných podkladů pro výkon věcné působnosti Veřejného ochránce práv.
- 2) **Odbor administrativních a spisových služeb** – zajišťuje veškeré administrativní operace související s korespondencí Kanceláře včetně jejího převodu do elektronické podoby archivace.
- 3) **Odbor vnitřní správy** – zabezpečuje osobní a věcné potřeby Kanceláře a jejich zaměstnanců. Dále také odpovídá vedoucímu Kanceláře za správu příslušné rozpočtové kapitoly a za dodržení závazných ukazatelů státního rozpočtu.<sup>48</sup>

Vedoucímu Kanceláře je též podřízen útvar *Interního auditu*, který zajišťuje vnitřní kontrolu tím, že provádí nezávislé a objektivní přezkoumávání všech činností, pracovních postupů, řídicích a kontrolních systémů Kanceláře a též vyhledává, identifikuje a hodnotí rizika spojená s činností Kanceláře jako organizační složky státu a účetní jednotky v rozsahu povinností stanovených zákony.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Organizační struktura kanceláře dostupná na stránkách veřejného ochránce práv:  
<http://www.ochrance.cz/kancelar-verejneho-ochrance-prav/organizacni-struktura/>

<sup>48</sup> Čl. 2, 3 a 4 Organizačního řádu kanceláře dostupná na stránkách veřejného ochránce práv:  
<http://www.ochrance.cz/kancelar-verejneho-ochrance-prav/statut/organizacni-rad/>

<sup>49</sup> Čl. 4 odst. 6 tamtéž

## 3.6 Průběh kontrolní činnosti veřejného ochránce práv

### 3.6.1 Zahájení šetření

Se svým podnětem se na ochránce může obrátit kterákoliv (soukromá) fyzická nebo právnická osoba, která se cítí být dotčena na svých právech jednáním úřadů a institucí veřejné správy. Veřejný ochránce práv může svou kontrolní činnost započít též ze své vlastní iniciativy. Další možností, kterou zákon o veřejném ochránci práv v § 9 připouští je podnět adresovaný poslanci, či senátorovi, který jej postoupil ochránci. Adresovaný podnět může ochránci postoupit též některá z komor Parlamentu. Podnět se podává písemně, nebo ústně do protokolu, nepodléhá žádným poplatkům a povinně musí obsahovat určité, § 11 stanovené náležitosti.<sup>50</sup> Pro instituci veřejného ochránce práv byl požadavek *bezplatnosti* a *neformálnosti* poeticky vylíčen již v 2. důvodové zprávě.<sup>51</sup>

Jelikož je ochránce úřadem tzv. občanským a co nejméně formalizovaným, požadavky na náležitosti podnětu jsou nastaveny relativně benevolentně. Jedná se o základní identifikační údaje stěžovatele, označení úřadu, popř. jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, již se podnět týká. Dále je do podnětu potřeba vylíčit podstatné okolnosti věci, včetně sdělení, zda byla věc předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem. Zvláštní, přesto však důležitý význam má poslední nutná náležitost podání, kterou je doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě. Tato podmínka si dává za cíl vyčerpání jakýchsi „opravných“ prostředků, které má předejít možnému nadbytečnému zneužívání ochránce tzv. *kverulanty*. Tyto omezení jsou pragmaticky směřované k ochraně úřadu před zahlcením.

Pokud tyto náležitosti podnět nemá, Veřejný ochránce práv stěžovatele vyzve k doplnění podnětu. Pokud by stěžovatel tyto informace nedoplnil, byl by to fakultativní důvod k odložení šetření. Ochránce může šetření odložit též z důvodů zjevné neopodstatněnosti v případě, že věc byla ochráncem již prošetřena a nový podnět nepřináší nové skutečnosti, pokud je věc projednávána soudem, nebo jím již byla

---

<sup>50</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. s. 383

<sup>51</sup> Ombudsman by měl sloužit průměrnému, obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnický "nedotčenému" individu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jako jednoduchá, nenáročná, a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany.

rozhodnuta a též v případě že od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká, uplynula v den doručení podnětu doba delší jednoho roku. Fakultativnost tohoto omezení dává ochránci možnost, zabývat se jimi, ale ze svého vlastního rozhodnutí a přesvědčení. Obligatorní důvod k odložení šetření zákon spatřuje v situaci, kdy podnět nespadá do působnosti ochránce, nebo se netýká osoby, která podnět podala.<sup>52</sup> Podnět tedy nemůže být podán například ve prospěch příbuzného nebo přítele. Přesto může v takovém případě ochránce šetření zahájit zejména v situaci, kdy nabude přesvědčení, že by se záležitostí měl zabývat z vlastní iniciativy. Ochránce takové stěžovatele vyrozumí o možnosti dotyčného zastupovat na základě plné moci, nebo si dotyčný může podat stížnost sám.

Vlastní průběh šetření začíná *předběžnou analýzou věci*, kdy se ochránce zpravidla nezabývá meritem věci, ale posuzuje především stránku formální. Zejména kontroluje, zdali nejsou splněny předpoklady pro odložení šetření, které byly zmíněny výše. Pokud ochránce šetření neodloží, informuje stěžovatele o zahájení šetření. Zároveň informuje též úřad, kterého se podnět týká a vyžádá si od něj vyjádření k právním a skutkovým otázkám.<sup>53</sup>

### 3.6.2 Oprávnění veřejného ochránce práv

V souvislosti s vykonávanou kontrolní činností je ochránce oprávněn s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadu a provádět šetření spočívající v nahlížení do spisů, kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadů a rozmluvě s osobami umístěnými v zařízeních podle § 1 odst. 4, a to i bez přítomnosti jiných osob.<sup>54</sup>

Zmíněnému oprávnění odpovídá povinnost úřadů poskytnout ochránci informace a vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti, sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám, provést důkazy, které ochránce navrhne a provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které ochránce navrhne. Všechny tyto povinnosti ve lhůtě ochráncem stanovené. Možností ochránce zahájit šetření bez předchozího upozornění dal zákonodárce ochránci, nebo jím pověřené osobě jakousi možnost k momentu překvapení. Přesto ovšem osoba vykonávající šetření musí při jejím

---

<sup>52</sup> § 12 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv ve znění pozdějších předpisů

<sup>53</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. s. 384-385

<sup>54</sup> Srov. § 15 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb. O veřejném ochránci práv



zahájení informovat vedoucího úřadu, nebo jeho zástupce o zahájení šetření. Nikdo nemůže ochránci znemožnit vstup do prostor, ve kterém má být vykonáno šetření. Pro případ, že by se kdokoli snažil ochránci průběh šetření ztížit, či dokonce znemožnit sice zákon nestanovuje žádnou sankci pro jakýkoli případ odepření součinnosti vyjádřenou obecně v § 16, ovšem ochránce disponuje sankcí tzv. *sui genesis*, která spočívá v možnosti ochránce zveřejnit zprávu o provedené kontrole, o neochotě k součinnosti, včetně zveřejnění jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.<sup>55</sup>

Zmíněné ustanovení o povinnosti „*obecné součinnosti*“ vyjádřené v § 16 se vztahuje na všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu, včetně těch, vůči kterým se nevede šetření. Ustanovení dopadá též na ty subjekty, které jsou vyloučené z působnosti veřejného ochránce podle § 1 odst. 6., pokud vykonávají veřejnou správu.

Standardním postupem je písemné vyřizování stížností. V poměru k celkovému nápadu stížností se k šetření na místě přistupuje relativně v malém počtu případů.

### 3.6.3 Závěry šetření

Veřejný ochránce práv může dojít v rámci šetření k těmto závěrům. Jestliže ochránce nezjistí pochybení ani porušení právních předpisů podle § 1 odst. 1, vyrozumí o tom písemně úřad i stěžovatele. Těmito vyrozuměními končí průběh šetření.<sup>56</sup> Ve vyrozumění adresované stěžovateli obvykle úřad odůvodní, proč shledal postup úřadu správným, a o jaké úvahy se při tomto rozhodování opíral. Vyrozumění adresované úřadu bývá obvykle stručnější, jelikož se omezuje pouze na sdělení, že ochránce neshledal pochybení v postupu úřadu.

Pokud šetření odhalí určité nedostatky, ochránce svá zjištění sdělí úřadu a vyzve ho, aby se k nim vyjádřil ve lhůtě 30 dnů. Dotčenému úřadu se tím v souladu se zásadou *audiatur et altera pars*, poskytuje možnost uvést na pravou míru některé nepřesné poznatky, eventuálně i spekulativní (nepodložená) tvrzení stěžovatele. Pokud úřad ve stanovené lhůtě vysloví ve smyslu provedení, či provádění příslušných opatření

---

<sup>55</sup> Srov. § 20 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb. O veřejném ochránci práv

<sup>56</sup> Například v roce 2009 ukončil ochránce 673 šetření a ve 209 případech nezjistil v postupu úřadu pochybení. V roce 2010 ukončil 684 šetření a ve 229 případech nezjistil pochybení. Zdroj: Zprávy pro poslaneckou sněmovnu dostupné: <http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

k nápravě a zároveň tyto opatření Veřejný ochránce shledá dostatečnými, informuje o tom úřad i stěžovatele.<sup>57</sup>

Pokud ochránce není spokojený s vyjádřením úřadu, nebo se úřad ke zprávě vůbec nevyjádří, sdělí ochránce své závěrečné stanovisko písemně úřadu a stěžovateli. Součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.<sup>58</sup> Úřad má tedy ještě možnost zareagovat na toto opatření k nápravě, což přispívá ke zlepšení správy a vztahu mezi institucemi.

Zákon o veřejném ochránci práv upravuje demonstrativní výčet opatření k nápravě, mezi něž patří možnost zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního řízení, zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, či poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody. Tato opatření mohou být kumulována.

Po obdržení závěrečného stanoviska je úřad povinen do 30 dnů sdělit ochránci jaká opatření k nápravě provedl. Pokud se tak nestane, nebo s přijatými opatřeními ochránce není spokojený, vyrozumí nadřízený úřad, popřípadě vládu, nebo o svých zjištěních informuje veřejnost. Informovat ovšem nemůže o utajovaných skutečnostech, identitě zaměstnanců úřadu a stěžovatele.

Veřejný ochránce práv disponuje též dalšími oprávněními, jež zákon zmiňuje v části třetí. Především se jedná o právo podávat doporučení k návrhům vydání, změn či rušení jak právních, tak i vnitřních předpisů, jež podává úřadu, jehož působnosti se týká. K těmto návrhům je úřad povinen podat ochránci stanovisko podle § 22 odst. 2, pod sankcí stanovenou zmíněným § 20. Ochránce je též oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, na což má zákonnou lhůtu 3 měsíců od doručení návrhu, musí toto nevyhovění návrhu ochránci odůvodnit.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. s. 385

<sup>58</sup> Srov § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb. O veřejném ochránci práv

<sup>59</sup> § 12 odst. 7 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

## 4 Nejvyšší kontrolní úřad

### 4.1 Úvod

Jednou z institucí podporující svrchovaný demokratický systém státu je nezávislý kontrolní úřad. Základní koncepce současného Nejvyššího kontrolního úřadu jako vrcholné kontrolní instituce byla zakotvena do právního řádu České republiky na základě článku 97 Ústavy ČR zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Tato koncepce vychází ze zkušeností vrcholných kontrolních institucí jiných moderních států, především pak Spolkové republiky Německo. Dále se v této koncepci odráží některá z doporučení či požadavků mezinárodně smluvených v Lidské deklaraci o základních směrech finanční kontroly, která je příznačně nazývána *magnou chartou státní finanční kontroly*. Nejvyšší kontrolní úřad je ústavním orgánem garantujícím nejvyšší možnou míru objektivního a nezávislého posuzování hospodaření vybraných orgánů, institucí a osob se státem svěřenými prostředky.

### 4.2 Pojem Nejvyššího kontrolního úřadu

Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislým ústavním orgánem pro vrcholnou finančně ekonomickou kontrolu. Zakotvením Nejvyššího kontrolního úřadu přímo v Ústavě České republiky je tomuto orgánu vyjádřeno jeho speciální postavení mimo tradiční složky státní moci, tedy moci zákonodárné, výkonné či soudní. Nezávislost NKÚ je dále potvrzena ve výslovném ústavním označení úřadu za nezávislý orgán.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve článku 97 uvádí:

*„(1) Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.*

*(2) Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.*

*(3) Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.“*

Vidíme tedy, že Ústava hovoří o NKÚ jen okrajově; podrobnější pravidla organizační struktury a samotného chodu tohoto orgánu svěřuje zákonu. Tím je zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále jen „zákon o NKÚ“). „Zatímco

důvodová zpráva k zákonu č. 166/1993 Sb. vykládá nezávislost NKÚ podřízeností činnosti NKÚ pouze Ústavě a zákonům, bývá literaturou chápání nezávislosti NKÚ vymezováno i jako postavení nezávislého orgánu, který není součástí soustavy orgánů moci výkonné s vládou jako vrcholným orgánem, ani součástí soustavy moci soudní.<sup>60</sup>

Definování postavení NKÚ jako správního orgánu je rozporuplnou otázkou. Z materiálního hlediska, tedy vzhledem k náplni své činnosti, může být NKÚ chápán jako správní úřad, ale z formálního hlediska se nejedná o výkon správního úřadu ve smyslu článku 79 Ústavy. Už samotná nezávislost, o které se hovoří v Ústavě v souvislosti s NKÚ, je překážkou zařazení mezi správní úřady, které jsou řízeny a kontrolovány vládou. Dle většiny odborníků správního práva je potřeba přiřazovat NKÚ spíše k moci výkonné, z toho důvodu, že dominantním předmětem jeho činnosti je výkon kontroly. Jde o kontrolu činnosti veřejné správy prováděnou nezávislým státním orgánem stojícím mimo organizační strukturu veřejné správy. NKÚ však nelze zařazovat mezi nezávislé správní úřady (typu např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže či Úřad pro ochranu osobních údajů). Postavení a působnost kontrolních institucí typu NKÚ vede k úvahám o existenci čtvrtého pilíře demokracie stojícího vedle moci zákonodárné, výkonné a soudní.<sup>61</sup>

V porovnání nezávislosti s mocí soudní je nezávislost NKÚ užší. Důkazem toho je např. vázanost NKÚ celým platným právním řádem ČR, na rozdíl od moci soudní, která je ústavně oprávněna odmítnout uplatnění podzákonného právního předpisu, který je v rozporu se zákonem. Na druhou stranu nezávislost NKÚ je podpořena pravomocí stanovit si v rámci zákona pravidla svého jednání ve formě jednacích řádů Kolegia a senátů. Návrh jednacích řádů může vzejít také pouze z NKÚ, konkrétně od jeho prezidenta.

Nezávislost je považována za základní podmínku nestranného výkonu kontrolní činnosti, je jedním z předpokladů pro objektivní posuzování a hodnocení zjištěných skutečností. Nezávislost však nemůže být chápána absolutně, neboť je omezena rozsahem působnosti a pravomoci kontrolního orgánu a dalšími právními instituty.

---

<sup>60</sup> Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl, Ústavní právo České republiky - část první. Praha: Linde Praha, a.s., 2001, s. 551.

<sup>61</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě*, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad), VŠKV, 2006, s. 43

Hlavním hlediskem nezávislosti kontrolního orgánu je především to, zda a do jaké míry je, či není dána závislost na potencionálních kontrolovaných subjektech. Nezávislost má více aspektů. Platné zákony ji zajišťují specifickou úpravou, především pokud jde o:

- výběr a volbu předmětu kontroly a kontrolovaných osob,
- výkon kontrolního zjišťování a hodnocení zjištěných skutečností,
- posuzování výsledků kontrolní činnosti (je kladen důraz na projednávání ve sboru) a jejich povinné zveřejňování,
- postavení osob podílejících se na kontrolní činnosti, včetně způsobu jejich jmenování a odvolávání,
- finanční nezávislost.<sup>60</sup>

NKÚ je orgánem nalézacím, nemá oprávnění ukládat sankce. Jedinou sankcí, kterou může udělit je pořádková pokuta ve správním řízení. NKÚ tedy zkoumá uvedené činnosti z hlediska zákonnosti, věcné správnosti, formální správnosti, účelnosti a hospodárnosti, ale není mu přiznána žádná formální rozhodovací pravomoc exekutivní, ani soudní.<sup>62</sup> Úřad tedy nemůže autoritativně zasahovat do činnosti, rozhodnutí či subjektivních práv kontrolovaných subjektů. Ve svých kontrolních závěrech úřad pouze upozorňuje na zjištěná pochybení a nedostatky a informuje o nich zákonem stanovené orgány, zejména vládu a Poslaneckou sněmovnu. Kontrolní závěr není chápán jako zásah orgánu veřejné moci ve smyslu článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, který by bylo možno napadnout ústavní stížností u Ústavního soudu.

Úřad disponuje pouze pravomocí kontroly *následné*, nikoli *preventivní*, to znamená, že není oprávněn či povinen přezkoumávat zamýšlené operace či činnosti kontrolovaného subjektu. Předmět kontroly blíže upravují ustanovení § 3 - § 6 zákona č. 166/1993 Sb., kde jsou jako předmět obecně jmenovány všechny formy nakládání se státním majetkem, které mohou ovlivnit hospodaření státu. Významným oprávněním NKÚ je, že zjišťované skutečnosti podléhají kontrole bez ohledu na druh nebo stupeň utajení.

Ústavnímu postavení úřadu také odpovídá ustanovení druhého odstavce, který říká, že prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje prezident republiky na návrh

---

<sup>62</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. 864 s.

Poslanecké sněmovny. Toto ustanovení vyjadřuje vazbu NKÚ na ostatní státní orgány, které představuje jakési ústavní omezení nezávislosti NKÚ.

Třetí odstavce článku 97 Ústavy odkazuje na prováděcí zákon, kterým je již zmiňovaný zákon č. 166/1993 Sb., který nabyl účinnosti 1. července 1993. Zákon vychází z předešlých zákonných úprav kontrolních orgánů v naší republice, úprav obdobných institucí v moderních zahraničních státech, především podle vzoru úpravy Spolkové republiky Německo a také z *Limské deklarace organizace INTOSAI*.

### 4.3 Věcná působnost NKÚ

Působností orgánu, tedy jeho kompetence lze chápat jako souhrn oprávnění a povinností sloužící k bližšímu vymezení pravomoci. Pojmově vyjadřuje působnost státního orgánu právem stanovený předmět, obsah a rozsah jeho činnosti.<sup>63</sup>

Působnost Úřadu, která je obecně zakotvena v Ústavě je rozvedena v ustanoveních § 3 až § 6 zákona č. 166/1993 Sb. Do působnosti NKÚ tedy patří *kontrola hospodaření s majetkem státu a kontrola plnění státního rozpočtu*. Předchůdce NKÚ, tedy ministerstvo kontroly mělo všeobecnou kontrolní pravomoc. Název NKÚ tedy nevystihuje zcela jeho působnost, neboť v zahraničí se zpravidla do názvu obdobných kontrolních orgánů vkládá označení *účetní*. Finanční kontrolu hospodaření podle státního rozpočtu vykonávají v první řadě sama ministerstva a územní kontrolní orgány a v dalším stupni vláda. Úřad tedy vykonává jakousi superkontrolu.<sup>64</sup>

V § 3 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., je zakotvená věcná působnost Úřadu, která definuje předmět kontroly vykonávané Úřadem. Všechny tyto vyjmenované formy ovlivňují státní rozpočet. Do předmětu kontroly NKÚ tedy spadá:

- 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,
- státní závěrečný účet České republiky,
- plnění státního rozpočtu České republiky,

---

<sup>63</sup> Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. *Základy státovědy*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003,

<sup>64</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. 864 s.

- hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
- vydávání a umořování státních cenných papírů
- zadávání státních zakázek.<sup>65</sup>

Majetkem státu se rozumí majetek v jeho nejširším pojetí, to znamená včetně věcí, bytů, nebytových prostor, peněžních prostředků, cenných papírů, práv a jiných majetkových hodnot, a to nezávisle na tom, kde se nacházejí. Majetek státu má být využíván zejména k plnění funkcí státu, nebo v souvislosti s nimi a k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání.<sup>66</sup> Zákon o majetku České republiky v § 14 odst. 1 stanovuje:

„Majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; jiným způsobem lze majetek použít nebo s ním naložit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem.“

„Převažující právní názor na otázku, zda hospodaření akciové společnosti s účastí státu může být předmětem kontroly NKÚ je, že NKÚ je oprávněn kontrolovat pouze hospodaření s majetkem státu, a proto hospodaření akciové společnosti (a to ani tehdy, v nichž jediným akcionářem je stát – Česká republika) kontrole NKÚ nepodléhá. Oprávnění NKÚ hospodaření státem založené akciové společnosti nebo akciové společnosti, v nichž má stát určitý podíl, by muselo být v zákoně výslovně vyjádřeno. Majetkem státu jsou akcie, na základě kterých je vykonáváno právo státu jako akcionáře. Není sporu o tom, že lze ze strany NKÚ kontrolovat výkon tohoto práva.“<sup>67</sup>

Organizační složka, která je oprávněná hospodařit s majetkem státu nesmí svým jednáním majetek poškozovat, snižovat jeho rozsah a hodnotu či výnos z tohoto majetku. Dle zákona o NKÚ kontrolní působnost Úřadu zahrnuje pouze kontrolu hospodaření s majetkem státu. Do této působnosti tedy nespadá kontrola hospodaření s majetkem jiných veřejnoprávních korporací, jako např. obcí, či krajů, nebo s majetkem jiných právnických a fyzických osob, které jsou na státní majetek vázány prostřednictvím návratných finančních výpomocí, či obdržených dotací ze státního

<sup>65</sup> Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, vzpp.

<sup>66</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR.

<sup>67</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě*, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad), VŠKV, 2006, s. 43

rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti obcí a krajů jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Ze strany NKÚ mohou být kontrolovány u obcí a krajů pouze státem poskytnuté prostředky na určitý účel či jako příspěvek na zajištění tzv. přenesené působnosti.<sup>12</sup>

#### 4.3.1 Státní rozpočet

Státní rozpočet je přehledem vyčíslených očekávaných příjmů a výdajů ze státního rozpočtu za rozpočtové období. Návrh zákona o státním rozpočtu na příslušný rok sestavuje Ministerstvo financí a spolu s návrhem střednědobého výdajového rámce ho ve stanovených termínech podává vládě a ta schválený návrh předkládá opět Poslanecké sněmovně. Tento zákon je s ohledem na proceduru projednávání, schvalování a svým obsahem do značné míry zákonem specifickým. Schůze Poslanecké sněmovny, na které je návrh zákona o státním rozpočtu projednáván, je vždy veřejná.<sup>68</sup>

Takto je vymezen státní rozpočet v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech:

- (1) Státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. K tomu účelu státní rozpočet soustřeďuje rozpočtové příjmy vymezené tímto, nebo zvláštním zákonem.
- (2) Státní rozpočet obsahuje očekávané příjmy, jakož i odhadované výdaje státního rozpočtu v rozpočtovém roce a financující položky.
- (3) Státní rozpočet jako souhrn finančních dokumentů zahrnuje zákon o státním rozpočtu, rozpis ukazatelů státního rozpočtu, podrobné rozpočty organizačních složek státu a změny těchto dokumentů.
- (4) Příjmy a výdaje státního rozpočtu se člení na kapitoly státního rozpočtu (dále jen „kapitola“).
- (5) Státní rozpočet vychází ze střednědobého výhledu s tím, že ukazatele výdajů na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie jsou vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu závazné.
- (6) Státní rozpočet obsahuje i dotační vztahy k rozpočtům územních samosprávných celků a státních fondů.
- (7) Závazné ukazatele státního rozpočtu stanoví zákon o státním rozpočtu na příslušný rok.

---

<sup>68</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě*, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad), VŠKV, 2006, s. 43



V odst. 4 je řečeno, že se příjmy a výdaje člení na tzv. kapitoly. Tyto kapitoly vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a některých dalších složek státu. Ministerstvo financí je správcem tří zvláštních kapitol. Jsou jimi *státní dluh, všeobecná pokladní správa a operace státních finančních aktiv*. Co do postupu projednávání, mají zvláštní charakter také kapitoly: *Poslanecká sněmovna, Senát, Kancelář prezidenta republiky, Ústavní soud, Kancelář veřejného ochránce práv a Nejvyšší kontrolní úřad*. Nesouhlasí-li vláda s navrženými požadavky uvedených kapitol, rozhoduje o číselných údajích rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny. Toto opatření zajišťuje finanční nezávislost uvedených institucí na orgánech výkonné moci.

NKÚ je povinen zpracovávat a předkládat Poslanecké sněmovně stanoviska ke zprávám o průběžném plnění státního rozpočtu, opět včetně podkladových kontrolních závěrů. Kontrole tedy podléhá plnění státního rozpočtu, a to jak na straně výdajů, tak i na straně příjmů. Ze státního rozpočtu lze hradit pouze takové výdaje, které jsou uvedené v zákoně o rozpočtových pravidlech či výdaje výslovně uvedené v jiném zákoně a to pouze organizační složkou státu, orgánem nebo osobou ze zákona k tomu oprávněnou. Jednotlivé druhy příjmů státního rozpočtu jsou rovněž výslovně uvedeny v zákoně o rozpočtových pravidlech. Nejčastějšími příjmy jsou výnosy z daní, výnosy z cel, správní a soudní poplatky, výnosy ze státního majetku, z majetkových účastí státu, z cenných papírů, pokuty atd.<sup>69</sup>

#### 4.3.2 Státní závěrečný účet

Státní závěrečný účet podává úplný přehled o tom, jak bylo hospodařeno v uplynulém roce s prostředky státního rozpočtu. Návrh státního závěrečného účtu předkládá vláda Poslanecké sněmovně, která se o něm usnáší formou prostého usnesení. Státní závěrečný účet je jakousi rekapitulací, a proto není schvalován ve formě zákona.

Takto je vymezen státní závěrečný účet v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech:

- (1) Státní závěrečný účet obsahuje údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku.

---

<sup>69</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě*, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad), VŠKV, 2006, s. 43

(2) Součástí státního závěrečného účtu jsou závěrečné účty kapitol zpracovávané a předkládané Poslanecké sněmovně jejich správci.

(3) Přílohu státního závěrečného účtu tvoří souhrnné údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků, závěrečné účty státních fondů, přehled o státních finančních aktivech a pasivech, přehled o státních zárukách a přehled o stavech fondů organizačních složek státu.

(4) Státní závěrečný účet poté, kdy ho vezme na vědomí Poslanecká sněmovna, uveřejní ministerstvo v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup.

Podle § 5 odst. 1 zákona o NKÚ je Úřad povinen zpracovávat a předkládat Poslanecké sněmovně stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu České republiky, včetně kontrolních závěrů které byly podkladem pro toto stanovisko. O efektivnosti takového kontrolního postupu vyvstávají diskuse, neboť zaznívají názory, že by ke kontrole Úřadu mělo docházet při samotném sestavování státního závěrečného účtu, neboť by tato kontrola ověřila spolehlivost vykazovaných údajů a pohyb finančních prostředků.

#### *4.3.3 Kontrola hospodaření s prostředky poskytnutými ČR ze zahraničí*

Poskytnuté prostředky mohou být jak finanční, tak materiální. Mohou být poskytnuty kterýmkoli subjektem mimo ČR. Může jít o prostředky poskytnuté v rámci vyrovnávání státního dluhu jiných zemí vůči ČR. Tyto prostředky nemusí být nutně převedeny do vlastnictví státu, ale podmínkou je, že organizační složky státu se musí alespoň z části podílet na jejich přijetí či rozdělování nebo na jejich účelovém určení. Česká republika se stává garantem řádného hospodaření s takovými prostředky. Od roku 2001 přijetím nového zákona o rozpočtových pravidlech jsou prostředky evropských společenství soustředěny v Národním fondu, který je zákonem charakterizován jako „*souhrn peněžních prostředků, které svěřují Evropská společenství České republice k realizaci programů nebo projektů*“. Národní fond není součástí státního rozpočtu.

#### *4.3.4 Kontrola hospodaření s prostředky, za které stát převzal záruky*

Státní záruka je zvláštní formou podpory záměru, na kterém má stát zvláštní zájem. Jde zejména o poskytnutí úvěrů např. ze zahraničí na významnou investiční stavbu. Zahraniční bankovní domy se kryjí proti případným ztrátám z takto poskytnutého úvěru požadavkem, aby si investor vyjednal záruku státu, že v případě, že

by dluh nebyl uhrazen, bude uhrazen jako závazek státu. Investorem tedy může být i subjekt soukromého práva, ale jen pokud realizuje činnost, na níž je veřejný zájem (stavba důležité dopravní stavby). K poskytnutí státní záruky je potřeba vydat zvláštního zákona. Stát se tedy stává garantem řádného splacení pohledávky vůči věřitelům resp. bankám. Pokud by došlo k povinnému plnění závazku státem, šlo by o důležitý dopad na hospodaření s prostředky státu, a proto je NKÚ oprávněn kontrolovat hospodaření s prostředky garantovanými státní zárukou i vůči osobám soukromé sféry.

#### 4.3.5 *Kontrola vydávání a umořování státních cenných papírů*

MacMillanův slovník moderní ekonomie k pojmu „cenný papír“ uvádí, že se jedná o: „Obecný termín pro rozsáhlý soubor finančních aktiv (např. *vládní obligace, kmenové akcie, debentury*, aj.). Často se takto nazývají i krátkodobá finanční aktiva, jako např. směnky, nicméně častěji se mají na mysli dlouhodobější aktiva.“ Cenný papír tedy není možné považovat jen za věc nebo jen za právo, nýbrž za zvláštní majetkovou hodnotu. Zákon o NKÚ zdůrazňuje v rámci kontrolní působnosti NKÚ „vydávání a umořování státních cenných papírů“. Dovozuje se proto, že se především jedná o státní dluhopisy. Zákon o dluhopisech<sup>70</sup> vymezuje dluhopis jako „*zastupitelný cenný papír, s nímž je spojeno právo na splacení dlužné částky a povinnost emitenta toto právo uspokojit*“. Státní dluhopisy jsou zde uvedeny jako jeden ze zvláštních druhů dluhopisů. Státní dluhopisy jsou dluhopisy vydané ČR. Státní dluhopisy s dobou splatnosti do jednoho roku včetně se označují jako státní *pokladniční poukázky*. Kontrolou by mělo být především ověřeno, zda byl dodržen stanovený postup a potřebné podmínky pro vydání a splácení (umořování) těchto státních cenných papírů.<sup>71</sup>

#### 4.3.6 *Kontrola zadávání státních zakázek*

Zadávání státních zakázek je dnes většinou chápáno ve smyslu kontroly dodržování zákona upravujícího podmínky pro zadávání veřejných zakázek<sup>72</sup>. Podle tohoto zákona jsou veřejnými zadavateli také Česká republika, státní příspěvkové

---

<sup>70</sup> Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>71</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě*, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad), VŠKV, 2006, s. 43

<sup>72</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

organizace, státní fondy a další subjekty sloužící zejména k uspokojování potřeb veřejného zájmu.<sup>73</sup>

Jde tedy o kontrolu Úřadu, zda ten, kdo je příjemcem státní zakázky a dostává od státu finanční prostředky na její realizaci, se chová tak, aby zakázka byla řádně a hospodárně realizována, aby nebyly po státu zbytečně nárokovány finanční prostředky, které by při řádném hospodaření nebylo nutno vynaložit. Nejenom, že Úřad může kontrolovat, zda byl dodržen zákon upravující oblast zadávání veřejných zakázek, ale také může takovou činnost kontrolovat a hodnotit od přípravy státní zakázky až po použití rozpočtových prostředků, a to nejen z hlediska souladu s právními předpisy, ale i z hlediska účelnosti a hospodárnosti.<sup>18</sup>

#### 4.4 Osobní působnost NKÚ

Osobní působnost vymezuje, nad kterými subjekty může Úřad vykonávat svoji pravomoc. Vychází z § 3 odst. 2 až § 5 zákona č. 166/1993 Sb. Odst. 2 vymezuje pozitivní působnost NKÚ v případě, že zákon nestanoví jinak, nad právníky a fyzickými osobami a nad organizačními složkami státu, kterými se dle dikce § 3 zákona o majetku ČR<sup>74</sup> rozumí ministerstva a jiné správní úřady státu, Nejvyšší kontrolní úřad, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis, a nebo tento zákon.<sup>75</sup> Tyto organizační složky státu nemají právní subjektivitu a nejsou ani právníkou osobou, pokud tak stanoví zákon o majetku státu.

Organizační složce státu přísluší hospodařit s majetkem státu, který potřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti. Hospodaření včetně nakládání s takovým majetkem lze pouze způsoby a za podmínek stanovených zákonem. Pravidla financování organizačních složek státu upravuje zákon o rozpočtových pravidlech a prováděcí předpisy k němu.

---

<sup>73</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě*, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad), VŠKV, 2006, s. 43

<sup>74</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, vzpp

<sup>75</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. 864 s.

#### 4.4.1 *Kontrola právnických a fyzických osob*

V § 18 Občanského zákoníku<sup>76</sup> je řečeno, že právnické osoby mají způsobilost mít práva a povinnosti, jsou jimi:

- (a) sdružení fyzických nebo právnických osob,
- (b) účelová sdružení majetku,
- (c) jednotky územní samosprávy
- (d) jiné subjekty, o nichž tak stanoví zákon.

Právnickou osobou je i stát v případě, že je účastníkem občanskoprávních vztahů. V tom případě má rovné postavení jako ostatní účastníci. Právnické osoby mohou mít povahu veřejnoprávní (obce a kraje), nebo povahu soukromoprávní (družstva, obchodní společnosti, obecně prospěšné společnosti, samostatné stavovské organizace). Důvod jejich vzniku je vodítkem pro odlišení povahy právnické osoby.

Ze strany NKÚ mohou být kontrolovány především organizační složky státu a „státní“ právnické osoby, tj. státní organizace, kterým byl svěřen majetek státu. Jsou jimi např. státní podniky, ale také příspěvkové organizace. Kontrolu veřejnoprávních subjektů provádí NKÚ na základě zmocnění kontrolovat hospodaření s finančními prostředky vybíranými na základě zákona, nebo na základě zvláštního zmocnění.<sup>77</sup>

Množina subjektů, které mohou být Úřadem kontrolovány, je poměrně široká. Veřejné instituce typu ministerstev, jiných správních úřadů, subjektů územní samosprávy i soukromé instituce jako např. podnikatele i jednotlivé fyzické osoby.

Kontrolu vůči těmto osobám může však Úřad vykonávat jen v rozsahu zákonem vymezeného (§ 3 odst. 1) předmětu kontrolní činnosti, tzn., že z těchto výše jmenovaných osob může Úřad kontrolovat jen ty konkrétní z nich, které plní nějaké právní povinnosti vyplývající jim v souvislosti se zákonem vymezeným předmětem kontroly. Nejčastěji jde vůči těmto osobám o kontrolu čerpání účelově určených prostředků, zejména dotací nebo návratných finančních výpomocí. V těchto případech může být kontrolovanou osobou i obec nebo kraj, naopak jde-li o prostředky vybírané

---

<sup>76</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., vzpp.

<sup>77</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě*, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad), VŠKV, 2006, s. 43

v jejich samostatné působnosti, jsou zákonem o NKÚ jako kontrolované osoby výslovně vyloučeny.

Pokud tedy organizační složky státu a právnické, či fyzické osoby nemají v náplni své činnosti plnění některé právní povinnosti související se zákonem vymezeným předmětem kontroly, nejsou kontrolovanými osobami ve smyslu zákona o NKÚ.

#### 4.4.2 *Kontrola hospodaření České národní banky*

Podle prvotního znění zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ nespadala Česká národní banka (dále jen ČNB) mezi kontrolované osoby. Do kontrolní působnosti Úřadu se ČNB dostala až zákonem č. 442/2000 Sb., s účinností od 1. 1. 2001. Od tohoto data byl Úřad oprávněn vykonávat kontrolu hospodaření ČNB, nejedná-li se o činnosti vykonávané při zabezpečování hlavního cíle ČNB stanoveného zákonem o ČNB.<sup>78</sup> Zákonem č. 127/2002 Sb., se předmět kontroly Úřadu vůči ČNB opět změnil. Od účinnosti tohoto zákona (1. 5. 2002) Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky. V § 47 odst. 1 tohoto zákona je stanoveno: „Česká národní banka hospodaří podle rozpočtu, který má být členěn tak, aby z něj byly zřejmé výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz České národní banky.“

Kontrola výdajů na pořízení majetku a výdaje na provoz ČNB, není v zákoně o NKÚ nikde blíže specifikována. Záleží tedy na ČNB, jak tyto výdaje rozdělí ve svém rozpočtu a následně v účetní evidenci.

NKÚ může ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 zákona o NKÚ zjišťovat, zda kontrole podléhající činnosti jsou prováděny v souladu s právními předpisy, přezkoumávat jejich věcnou a formální správnost a posuzovat jejich účelnost a hospodárnost i s ohledem na ustanovení § 1 odst. 4 zákona o ČNB, kde je uvedena povinnost ČNB hospodařit s odbornou péčí s majetkem, který jí byl svěřen státem.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>79</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě*, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad), VŠKV, 2006, s. 43

#### 4.4.3 *Kontrola hospodaření politických stran*

Novelou zákona o NKÚ s č. 117/1994 Sb. byl Úřad oprávněn kontrolovat hospodaření politických stran s příspěvky poskytnutými ze státního rozpočtu. Mohl také kontrolovat předkládání výroční finanční zprávy politických stran. Toto oprávnění mu vyplývalo z § 3 odst. 4 zákona o NKÚ. Pokud Úřad zjistil jakékoli pochybení, jako například neúplné nebo nepravdivé údaje ve zprávě, sdělil toto pochybení Poslanecké sněmovně, která mu udělila pokyn ke kontrole vedení účetnictví politické strany a ke kontrole, zda politická strana neprovozovala podnikatelskou činnost, či nedosahovala svých příjmů v rozporu se zákonem. Tento stav nebyl z hlediska ústavnosti únosný, a proto se jím v roce 1995 zabýval Ústavní soud. Ve svém nálezu č. 296/1995 konstatoval, že použití již přidělených příspěvků politickými stranami je vnitřní záležitostí samotných politických stran a nejedná se dále již o hospodaření s majetkem státu. Rovněž bylo řečeno, že kontrola Úřadu smí probíhat pouze v procesu, který předchází státnímu rozhodnutí o přidělení těchto příspěvků. Na základě tohoto nálezu byl odst. 4 § 3 zákona č. 166/1993 Sb. zrušen.

#### 4.4.4 *Kontrola zvláštních subjektů*

§ 3 odst. 5 v současnosti také zrušený, rozšiřoval kontrolní pravomoc NKÚ nad hospodařením s majetkem, který přešel podle zákona o podmínkách převodu majetku<sup>80</sup> na jiné osoby, a podle zákona o Fondu národního majetku České republiky<sup>81</sup>, na Fond národního majetku, a s majetkem se kterým hospodaří Česká konsolidační agentura. V roce 1995 došlo § 10 zákona o pojišťování a financování vývozu se státní podporou<sup>82</sup> k rozšíření kontrolovaných subjektů o Exportní garanční a pojišťovací společnost, které byly poskytovány prostředky ze státního rozpočtu na provozování pojištění vývozních úvěrových rizik. Dále došlo k rozšíření kontrolovaných subjektů o Českou exportní banku, která získávala prostředky k provozování podpořeného financování podle zvláštního zákona rovněž ze státního rozpočtu. NKÚ mohl vykonávat kontrolní činnost také nad prostředky dvou posledně jmenovaných společností, za které převzal záruky stát. Ke zrušení tohoto odstavce došlo novelou zákona č. 166/1993 Sb. pomocí zákona

---

<sup>80</sup> Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu.

<sup>81</sup> Zákon č. 171/1991 Sb., o Fondu národního majetku České republiky.

<sup>82</sup> Zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou.

č. 179/2005, kterým se měnily některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zrušení Fondu národního majetku České republiky.

#### 4.5 Organizace NKÚ

Na základě ustanovení čl. 97 odst. 2 Ústavy, kde je upraveno jmenování prezidenta a viceprezidenta Úřadu, by mohl být Úřad chápán jako orgán monokratický, přičemž Ústava upravuje nejen pravomoci svěřené uvedeným orgánům, ale i jejich odpovědnost podobným způsobem, jakým to činí u ministerstev. Naproti tomu zákon č. 166/1993 Sb. zavádí složitou organizační soustavu, kdy jménem Úřadu může jednat i rozhodovat každý orgán samostatně. Na základě zákona č. 166/1993 Sb., je tedy NKÚ definován jako kolegiální orgán, složený z prezidenta, viceprezidenta a patnácti členů NKÚ.<sup>83</sup>

Vnitřní pořádek Úřadu je upraven:

- organizačním řádem,
- jednacím řádem Kolegia,
- jednacím řádem senátů a
- kárným řádem.<sup>84</sup>

Jednací řády Kolegia i senátů a kárný řád projednává na návrh prezidenta Úřadu Kolegium, po projednání ho schvaluje prezident Úřadu. Jednací řády upravují jednání orgánu, formu rozhodování či způsob hlasování a zveřejňování opačných názorů.

Tyto osoby tvoří personální substrát Úřadu:

- prezident a viceprezident
- členové
- pracovníci, resp. Kontroloři
- dva soudci Nejvyššího soudu jmenovaní do Kárné komory.

Organizační struktura je upravena organizačním řádem. Prezident Úřadu předkládá návrh organizačního řádu včetně doplňků a změn Kolegiu, které ho projedná a následně doporučí prezidentu Úřadu schválení, či neschválení. Konečné rozhodnutí je

---

<sup>83</sup> Kořínková, K., *Demokratická společnost a nezávislý kontrolní úřad*. Právní rádce, 1993, č.7, s. 19.

<sup>84</sup> § 7 odst. 2 zákona č. 166/1993 o NKÚ



ovšem na prezidentu Úřadu. Nejvyšší kontrolní Úřad je vystaven na střetu kolegiálního a monokratického principu a tento výše popsaný způsob schvalování organizačního řádu je tomu důkazem.

Podle organizačního řádu z roku 2000 se Úřad člení na tyto orgány:

- Prezidenta a viceprezidenta,
- Kolegium,
- Senáty,
- Členy Úřadu a
- Kárnou komoru

Každý orgán má svůj vlastní sekretariát, či tajemníka. Mimo orgány Úřadu je organizační struktura tvořená kanceláří prezidenta Úřadu, sekcí správní a sekcí kontrolní. Útvary a zaměstnanci spadají do přímé podřízenosti prezidenta a viceprezidenta Úřadu. Organizační schéma viz příloha č. 2

Vedoucími pracovníky Úřadu jsou vrchní ředitelé sekcí, ředitel kanceláře prezidenta, ředitelé odborů, tajemník Kolegia, vedoucí oddělení a vedoucí sekretariátů. Všichni tito vedoucí pracovníci odpovídají za řízení jim svěřených organizačních útvarů.

Prezident Úřadu má ze své působnosti oprávnění zřizovat vlastní poradní orgány jako např. komisi pro posuzování rozkladů proti rozhodnutí o uložení pokuty, škodní komise a krizový štáb pro řízení otázek obrany a krizových situací. Kancelář prezidenta Úřadu se člení na sekretariát, který zajišťuje chod kanceláře a administrativní záležitosti, odbor právní, odbor poradců a odbor tiskový.

Za řízení správní sekce je odpovědný vrchní ředitel této sekce a ten je přímo podřízen prezidentu NKÚ. Tato sekce zajišťuje fungování Úřadu a ostatní činnosti mimo činnost kontrolní. Člení se na sekretariát vrchního ředitele sekce a dále na šest odborů, kterými jsou, odbor personální, odbor informatiky, odbor finanční, odbor hospodářské správy, odbor vnějších vztahů a odbor mezinárodních vztahů.

Sekce kontrolní, která se orientuje na provádění kontrolní činnosti NKÚ, se skládá ze sekretariátu vrchního ředitele sekce a dále ze sedmi odborů specializovaných podle odvětví státní správy a kapitol státního rozpočtu a osmi územních odborů

rozlišených na základě územního členění. Za řízení sekce je odpovědný vrchní ředitel sekce, který je rovněž podřízen přímo prezidentu Úřadu.

Jednotliví zaměstnanci úřadu, kteří se zabývají přímo kontrolní činností, jsou označováni jako kontroloři a na ně se podle § 15 zákona o NKÚ vztahují ustanovení zákoníku práce, pokud zákon o NKÚ nestanoví jinak.

Orgány Úřadu, které byly vyjmenovány v rámci organizačního řádu, jsou až na jedinou výjimku orgány stálými. Pouze senáty zřizovány na dobu určitou. Za samostatný orgán by se dali považovat jednotlivý členové a pracovníci Úřadu ve funkci vedoucích skupiny kontrolujících, a to v těch případech, kdy samostatně rozhodují jako odvolací orgány o rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu nebo o námitkách o podjatosti kontrolora.

#### 4.5.1 *Prezident a viceprezident NKÚ*

V § 8 odst. 1 zákona o NKÚ se uvádí:

„Prezident Úřadu řídí Úřad a jedná jeho jménem navenek, předsedá Kolegiu Úřadu a Kárné komoře Úřadu.“

Samotné podmínky pro jmenování osoby prezidentem Úřadu jsou upraveny v § 10 odst. 1 zákona o NKÚ s pomocí odkazu na zákon č. 451/1991 Sb.<sup>85</sup> Tento tzv. „lustrační zákon“ měl původně k 31. prosinci 2000 pozbýt platnosti, ale v roce 2000 mu Parlament platnost prodloužil na neurčito.

Zbýlými podmínkami pro jmenování osoby do funkce prezidenta a viceprezidenta jsou:

- občanství ČR,
- způsobilost k právním úkonům,
- bezúhonnost, podmínky stanovené zákonem č. 451/1991 Sb.<sup>31</sup>, morálními vlastnostmi zaručujícími, řádné zastávání dané funkce,
- ukončené vysokoškolské vzdělání
- věk 35 let.

---

<sup>85</sup> Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské federativní republiky, České republiky a Slovenské republiky, vzpp.

Prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje na návrh Poslanecké sněmovny Prezident republiky. Ustanovení tohoto 2. odstavce článku 97 Ústavy je velmi obecné. Chybí bližší určení způsobu návrhu, který předkládá Poslanecká sněmovna prezidentu republiky. Byla zavedena parlamentní praxe, při které poslanci navrhnou více kandidátů, z kterých potom vybírají formou hlasování. Podmínkou platného hlasování je dle článku 39 odst. 1 a odst. 2 Ústavy přítomnost alespoň jedné třetiny členů. Rozhoduje se prostou většinou přítomných hlasů. Výsledkem hlasování je usnesení, které je jako návrh předkládáno prezidentu republiky. Poté prezident republiky sám jmenuje prezidenta či viceprezidenta NKÚ na základě článku 62 písm. j) Ústavy ČR.

Tato velice obecná úprava byla v počátcích fungování instituce příčinou častých dotazů, souvisejících s povinností prezidenta republiky jmenovat prezidenta Úřadu či se závazností navrženého kandidáta. V roce 1993 se k těmto otázkám vyjádřil Ústav státu a práva akademie věd ČR, který vydal stanovisko zabývající se těmito otázkami. Uvedl, že prezident republiky je povinen provést jmenování pokud byl návrh PS na jmenování prezidenta či viceprezidenta Úřadu učiněn v souladu se všemi právními předpoklady. Lhůta, kterou má prezident republiky, není ústavně zakotvena, ale na základě odvození od podobných ústavních orgánů např. předsedy Poslanecké sněmovny se hovoří o 30 až 60 dnech. Ústav se dále domnívá, že prezident republiky je při jmenování osob do těchto funkcí vázán návrhem. Pokud by však přeci jen došlo k rozporu mezi povinností jmenovat PS navrženého kandidáta a přesvědčením prezidenta republiky, muselo by být rozhodnutí přenecháno Ústavnímu soudu podle ustanovení článku 87 odst. 1 písm. k) Ústavy.

Ústava republiky neřeší ani odvolání prezidenta či viceprezidenta NKÚ, které v obdobných případech v jiných hlavách Ústavy, jakým je například funkce předsedy vlády v čl. 68, řešeno je. V těchto případech je nutné použít řešení obsažené v úpravě zákona č. 166/1993 Sb.:

Funkční období prezidenta a viceprezidenta Úřadu začíná složením slibu do rukou prezidenta republiky a končí některým z těchto způsobů:

- uplynutím funkčního období, trvajícího devět let,
- odvoláním prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny v případech, nevykonává-li funkcionář svou funkci po dobu delší než šest měsíců nebo byli v pravomocném rozhodnutí vysloven návrh na jeho odvolání z funkce,
- doručením rezignace prezidentu republiky,

- právní mocí rozsudku, jímž je zbaven nebo omezen způsobilosti k právním úkonům,
- právní mocí rozsudku, jímž byl odsouzen pro trestný čin.<sup>86</sup>

Podmínkou pro výkon funkce prezidenta a viceprezidenta Úřadu je neslučitelnost funkcí. Prezident a viceprezident Úřadu nemohou zastávat post poslance, senátora, soudce, státního zástupce, člena orgánů územní samosprávy, ani nemohou zastávat jakoukoli funkci ve veřejné správě a v politických stranách či hnutích. Prezident ani viceprezident Úřadu nesmí vykonávat výdělečnou činnost kromě činnosti literární, umělecké, publicistické, vědecké či pedagogické, pokud tato činnost nenarušuje důstojnost nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost Úřadu.

Podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona o NKÚ prezident Úřadu předkládá 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 uplynulý rozpočtový rok (dále jen „výroční zpráva“),
- návrh organizačního a pracovního řádu Úřadu, včetně jeho změn a doplňků,
- návrh jednacího řádu Kolegia Úřadu a senátů Úřadu, včetně jeho změn a doplňků,
- návrh kárného řádu,
- podněty Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády.

Viceprezident Úřadu je oprávněn resp. povinen zastupovat v plném rozsahu prezidenta za jeho nepřítomnosti a dále i za jeho přítomnosti na základě pověření v konkrétních případech. Pokud nevykonává ani prezident, ani viceprezident po přechodnou dobu svoji funkci, vykonává funkci prezidenta nejstarší člen Úřadu.

#### 4.5.2 Členové Úřadu

Člen Úřadu na základě § 11 zákona o NKÚ vykonává kontrolu, řídí kontrolní činnost, vypracovává kontrolní závěry a rozhoduje o námitce podjatosti kontrolora

---

<sup>86</sup> § 10 odst. 8 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, vzpp.

vznesené kontrolovanou osobou v rámci konkrétní kontrolní činnosti. Členové Úřadu se účastní činnosti senátů a Kolegia NKÚ.

Kandidáty na členy NKÚ navrhuje prezident Úřadu a volí je plénum Poslanecké sněmovny. Konečné slovo zde tedy má Poslanecká sněmovna, na rozdíl od obsazení funkce prezidenta a viceprezidenta, kde má poslední slovo prezident republiky. Členů Úřadu je celkem 15 a jsou voleni na dobu neurčitou. Členové Úřadu se ujímají své funkce složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Způsobilost pro zvolení členem Úřadu a neslučitelnost funkcí je upravena stejným způsobem jako u prezidenta Úřadu s jediným rozdílem, kterým je minimální věková hranice 30 let. Zákon v tomto případě upravuje i lhůtu pro návrh nového člena na obsazení uvolněného místa, kterou je 40 dnů ode dne uvolnění místa. Pokud Poslanecká sněmovna nezvolí navrženého kandidáta, navrhuje do 40 dnů prezident novou osobu na post člena Úřadu.

Možnými důvody pro ukončení funkce jsou:

- doručení rezignace Poslanecké sněmovně,
- dosažení věku 65 let,
- odvoláním Poslaneckou sněmovnou na základě pravomocného rozhodnutí Kárné komory Úřadu, ve kterém bylo navrženo odvolání z funkce,
- právní moc rozsudku, jímž je zbaven nebo omezen způsobilosti k právním úkonům,
- právní moc rozsudku, jímž byl odsouzen pro úmyslný trestný čin.<sup>87</sup>

„Postupné obměňování členů Kolegia umožňuje kontinuitu v činnosti NKÚ. Poměrně vysoký počet osob tvořících Kolegium by mělo být zárukou objektivního posuzování a rozhodování a také zárukou fungování NKÚ při mimořádných situacích. Nezastupitelnou úlohu sehrálo Kolegium např. V době, kdy současně vypršelo prezidentovi a viceprezidentovi NKÚ funkční období nebo kdy se Poslanecké sněmovně nepodařilo po dobu více jak dva roky zvolit prezidenta NKÚ.“<sup>88</sup>

#### 4.5.3 Kolegium Úřadu

Kolegium Úřadu je kolektivním orgánem složeným z prezidenta Úřadu, viceprezidenta a členů Úřadu. Kolegium úřadu může být svoláno prezidentem Úřadu již

---

<sup>87</sup> § 12 odst. 9 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, vzpp.

<sup>88</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě*, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad), VŠKV, 2006, s. 43

po zvolení alespoň deseti členů Úřadu Poslaneckou sněmovnou. Kolegium Úřadu především posuzuje a rozhoduje o otázkách týkajících se kontrolní činnosti, ale plní také určitou kontrolní funkci, pokud jde o hospodaření NKÚ. Rozhodování Kolegia probíhá na základě hlasování za účasti nadpoloviční většiny svých členů a závěr hlasování musí být přijat nadpoloviční většinou přítomných členů Kolegia. Pokud při hlasování dojde k rovnosti hlasů, rozhoduje hlas předsedajícího. Zde je vidět, že prezident Úřadu má v rámci Kolegia stejné postavení jako ostatní členové.

Dle § 13 odst. 3 a odst. 4 disponuje Kolegium těmito schvalovacími a rozhodovacími oprávněními:

- schvalování plánu kontrolní činnosti,
- schvalování návrhu rozpočtu Úřadu předkládaný Poslanecké sněmovně a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly Úřadu,
- schvalování všech kontrolních závěrů, z nichž vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu,
- schvalování výroční zprávy,
- schvalování kontrolních závěrů, které si stanoví při schvalování plánu kontrolní činnosti nebo které mu přikáže prezident Úřadu,
- schvalování jednacích řádů Kolegia Úřadu a senátů Úřadu,
- schvalování kárného řádu,
- rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu,
- rozhodování o námitce podjatosti, pokud ji vnesla kontrolovaná osoba proti členu Úřadu; taky člen Úřadu je z hlasování o námitce podjatosti vyloučen.

Kolegium je oprávněno projednávat návrh organizačního a pracovního řádu NKÚ, který mu předkládá prezident Úřadu a doporučuje mu jeho schválení.

#### *4.5.4 Senáty Úřadu*

Senáty Úřadu jsou kolektivní orgány Úřadu složené ze tří a více členů Úřadu. Senáty jsou zřizovány Kolegiem při schvalování plánu kontrolní činnosti pro jednotlivé kontrolní akce a předsedá jim vždy člen Úřadu určený rovněž Kolegiem pro řízení příslušné kontrolní akce.

Senát NKÚ schvaluje kontrolní závěry, pro které byl zřízen, a rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí o námitkách ke kontrolním protokolům, které jsou podkladem pro kontrolní závěr v jeho působnosti. Senáty NKÚ se řídí jednacím řádem, členové

senátu NKÚ rozhodují hlasováním za účasti všech svých členů; rozhodnutí je přijato, vyjádří-li s ním souhlas nadpoloviční počet členu senátu NKÚ.<sup>89</sup>

#### 4.5.5 Kárná komora Úřadu

Kárná komora NKÚ je složena z předsedy, kterým je prezident, resp. viceprezident Úřadu, a ze dvou členů, které jmenuje předseda Nejvyššího soudu z řad soudců tohoto soudu. Kárná komora projednává tzv. kárná provinění prezidenta, viceprezidenta a členů Úřadu ukládá kárná opatření. Nepodílí se tedy na kontrolní činnosti Úřadu. Kárným proviněním je zaviněné porušení povinností prezidenta, viceprezidenta, nebo členů Úřadu, která vyplývají ze zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ nebo jejich chování, kterým narušují důstojnost či ohrožují důvěru v nezávislost a nestrannost své osoby nebo Úřadu. O závažném kárném provinění lze hovořit, pokud je škodlivost jejich jednání zvýšena a to vzhledem k povaze porušené povinnosti, způsobu jednání, míře zavinění, nebo jiné přitěžující okolnosti. Kárná odpovědnost orgánů Úřadu zaniká po uplynutí jednoho roku od spáchání kárného provinění.

Kárná komora zahajuje kárné řízení z podnětu prezidenta, viceprezidenta, člena Úřadu, poslance nebo orgánů Poslanecké sněmovny, nebo z vlastního podnětu. Kárné řízení je upraveno v zákoně o NKÚ v části šesté. Výsledkem kárného řízení je vydání rozhodnutí, proti kterému se lze odvolat do 15 dnů u Nejvyššího soudu. Odvolání má odkladný účinek.

Za kárné provinění lze uložit některé z těchto kárných opatření:

- napomenutí
- snížení platu až o 15 % na dobu nejdéle tří měsíců

Za závažné kárné provinění nebo opakované kárné provinění lze uložit některé z těchto kárných opatření:

- snížení platu o 15 % na dobu nejdéle šesti měsíců,
- návrh na odvolání člena Úřadu z funkce,
- návrh na odvolání prezidenta Úřadu nebo viceprezidenta Úřadu z funkce.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě*, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad), VŠKV, 2006, s. 43

<sup>90</sup> § 44 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, vzpp.

## 4.6 Průběh kontrolní činnosti NKÚ

Kontrolní činnost vykonávaná NKÚ je vymezena v části čtvrté zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ. NKÚ je definován jako orgán vnější kontroly ve veřejné správě. Úkolem Úřadu je přezkoumávat kontrolované činnosti z hlediska zákonnosti, věcné a formální správnosti, účelnosti a hospodárnosti. Z časového hlediska se jedná o kontrolu následnou, tedy kontrolu již ukončených činností, přičemž Úřad z Ústavy ani ze zákona nedisponuje žádným nástrojem, který by mu dovolil autoritativně zasáhnout a zajistit tak efektivní nápravu.

Výkon kontrolní činnosti se řídí plánem kontrolní činnosti a kontrolním řádem upravenými zákonem č. 166/1993 Sb. a dále vnitřními předpisy, jakými jsou např. organizační řád NKÚ, jednací řády nebo kontrolní standardy NKÚ s včleněnými Auditními standardy INTOSAI apod.

Úřad může vykonávat tři základní typy kontroly, které mohou být prováděny ve vzájemné kombinaci, či jako samostatné kontroly. Základními typy kontroly jsou *kontrola legality, finanční audit a audit výkonnosti*.

### 4.6.1 Hlediska kontroly

Hledisky kontroly jsou podle § 4 zákona o NKÚ zákonnost, věcná a formální správnost, účelnost a hospodárnost. Na rozdíl od kontrolních činností typu správního dozoru se tedy v činnosti NKÚ uplatňují vedle hlediska zákonnosti i hlediska další, svou podstatou mimoprávní. Zákon totiž nedefinuje, jak rozumět takovým neurčitým pojmům jako účelnost a hospodárnost. Je tedy jen na uvážení osob vykonávajících kontrolu.

Moderní pojetí kontroly rozlišuje tři základní typy auditů:

- **audit legality**, čímž se rozumí prověřování, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy;
- **audit výkonnosti**, čímž 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, které NKÚ kontroluje v souladu se svou působností, přičemž:



- **hospodárností** se rozumí použití finančních prostředků, které zajišťuje stanovené výsledky s co nejnižšími náklady při dodržení odpovídající kontroly,
  - **efektivností** se rozumí použití finančních prostředků, kterým se dosáhne co nejlepších výsledků ve srovnání s vynaloženými náklady na jejich dosažení,
  - **účelností** se rozumí rozsah, ve kterém bylo dosaženo stanovených cílů (vztah mezi zamýšleným a skutečným dopadem sledované činnosti);
- **finanční audit**, čímž se rozumí prověření, zda účetní závěrka zobrazuje věrně a pravdivě ve všech významných ohledech skutečnosti, které jsou jejím předmětem u kontrolované osoby.<sup>91</sup>

#### 4.6.2 Plánování a provádění kontroly

Úřad vytváří tzv. *interní dlouhodobé koncepce a strategie kontrolních činností* na základě svých zkušeností a výsledků z předchozí kontrolní činnosti. Tato zpracovávaná strategie bývá vytvářena na víceleté období a je základním rámcem pro každoročně vytvářený *plán kontrolní činnosti* Úřadu (dále jen PKČ).

Plán kontrolní činnosti je základním dokumentem, kterému je podřízena veškerá kontrolní činnost Úřadu ve stanoveném období a který upravuje jak věcné, tak i časové vymezení veškerých kontrolních akcí v rozpočtovém roce. Při jeho zpracování vychází prezident NKÚ kromě svých vlastních podnětů i z podnětů viceprezidenta či členů Úřadu získaných většinou z kontrolní činnosti NKÚ, popř. z podnětů Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů, nebo vlády. Podněty z PS, Senátu, či vlády však není vázán, neboť v tom případě by došlo k narušení principu nezávislosti. V rámci kolektivního rozhodování o plánu kontrolní činnosti jsou eliminovány politické, ale i osobní vlivy. Tento návrh předkládá prezident nejprve ke schválení Kolegiu a takto schválený PKČ je poslán Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě a zveřejněn ve Věstníku NKÚ. Pokud by muselo z naléhavých důvodů dojít ke změně PKČ, která by byla pro Úřad závazná, musel by plán projít stejnou schvalovací procedurou.

U každé kontrolní akce je definován předmět a cíl kontroly, kontrolovaná osoba, časový plán kontrolní akce a člen Úřadu, který vypracovává kontrolní závěr, či orgán

---

<sup>91</sup> Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě*, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad), VŠKV, 2006, s. 43

Úřadu, který kontrolní závěr schvaluje. Všechny kontrolní akce zahrnuté do kontrolního plánu musí být zdůvodněny a doloženy, aby dávaly dostatečnou jistotu, že jejich provedení přispěje k plnění poslání Úřadu a že bude efektivní a hospodárné.

Při provádění samotné kontrolní činnosti Úřadu se postup a vztahy mezi členy a kontrolory pověřenými kontrolní akcí na straně jedné a kontrolovanými osobami na straně druhé řídí *kontrolním řádem* (dále jen KŘ). KŘ je upraven v zákoně o NKÚ. Jde o samostatný procesní předpis, jehož samostatnost je dána § 31 tohoto zákona, který stanoví, že pro řízení podle KŘ neplatí, s výjimkou § 28 tohoto zákona, správní řád. *Kontrolní řád* tedy upravuje procesní postupy, s výjimkou řízení o pokutách samostatně a odklání se od obecného správně-procesního předpisu.

K zahájení řízení podle KŘ dochází okamžikem oznámení zahájení řízení kontrolované osobě. V rámci řízení dle KŘ mohou být vydávány tři druhy procesních rozhodnutí a to rozhodnutí o podjatosti kontrolujících, o zbavení kontrolujícího mlčenlivosti a rozhodnutí o pokutě. Při rozhodování o pokutě se postupuje dle správního řádu<sup>92</sup>, dvě ostatní rozhodnutí mají zvláštní povahu, která mimo jiné spočívá např. v tom, že KŘ nepředepisuje žádné náležitosti rozhodnutí, či neupravuje žádné opravné prostředky. Kontrolující je povinen sepsat kontrolní protokol a to na základě zjištěných skutečností a proti skutečnostem v něm uvedených je kontrolovaná osoba oprávněna podat námitky. Rozhodnutí o námitkách je prvoinstančním rozhodnutím a je přezkoumatelné na základě ne zcela standardního odvolání, neboť podané odvolání nemíří k nadřízenému orgánu, ale rozhoduje o něm člen, senát či Kolegium NKÚ podle toho, komu přísluší schvalování kontrolního závěru z kontrolní akce. KŘ je tedy komplexním procesním předpisem, který řeší vzájemná práva a povinnosti kontrolovaných a kontrolujících osob.<sup>93</sup>

K provádění kontrolní činnosti je nutné písemné pověření prezidenta NKÚ, kde je uveden objekt a věcné vymezení kontroly, jména kontrolujících atd. Kontrolní činnost jsou oprávněni vykonávat členové Úřadu a kontroloři, které zákon o NKÚ označuje jako kontrolory a kontrolující. Z množiny kontrolujících jsou § 20 zákona o NKÚ z pochopitelných důvodů vyřazeny osoby, u kterých existují důvodné pochybnosti

---

<sup>92</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>93</sup> Bárta, J. *Systém procesních úprav v platném správním právu*. Právník, 1993, s. 204.

o jejich nepodjatosti vzhledem k jejich vztahu ke kontrolovaným osobám. Pokud se o skutečnostech, které by nasvědčovaly podjatost kontrolujícího, dozví kontrolor, je povinen oznámit to příslušnému členu Úřadu, resp. Prezidentu úřadu. Pokud se o těchto skutečnostech dozví osoba kontrolovaná, je povinna vznést námitku podjatosti u Úřadu a to bez zbytečného odkladu. Do tohoto rozhodnutí o námitce podjatosti není přípustné odvolání a kontrolor smí činit pouze úkony, které nesnesou odkladu.

Každé kontrolní akci musí předcházet přiměřená příprava, jejímž účelem je zabezpečit, aby kontrolní akce byla provedena *kvalitně, účelně, efektivně, hospodárně a v předem stanovených termínech*. V průběhu přípravy dochází ke shromažďování co nejvíce informací o předmětu kontroly a o kontrolovaném subjektu, včetně informací o již proběhlých kontrolách tohoto subjektu a jejich výsledcích byly-li nějaké provedeny. S pomocí těchto informací je zpracován program kontrolní akce, který kromě popisu kontrolované osoby, jí prováděných činností a základních údajů o vykonané přípravě, obsahuje detailně rozpracovaný metodický postup kontroly včetně sestavení potřebného organizačního zabezpečení kontrolní akce. Do organizačního zabezpečení kontrolní akce mimo jiné spadá:

- sestavení kontrolní skupiny a počtu kontrolorů v ní,
- časové rozdělení kontrolní akce na dobu přípravy, kontroly na objektu a na dobu zpracování kontrolního závěru,
- data pravidelných porad všech kontrolních skupin tzv. kontrolní dny, apod.

V programu kontrolní akce dochází rovněž k definování dalších cílů a kritérií, která budou optimální pro hodnocení předmětu kontroly z hlediska efektivnosti a úplnosti. Veškeré cíle musí být stanoveny dostatečně přesně a jasně, aby bylo možné ověřit jejich splnění. Vyvrcholením přípravy kontrolní akce je instruktáž kontrolních skupin, na jejíž průběh dozírá příslušný člen Úřadu. Samotná instruktáž je většinou prováděna odborem, interně nazývaným podle předchozí úpravy tzv. *gesční odbor*, který je chápán jako výkonný orgán kontrolní akce, a je soustředěna zejména na organizační, metodické a časové zajištění kontrolní akce.<sup>94</sup>

Při samotném zahájení kontroly jsou kontrolující povinni předložit kontrolované osobě své pověření, seznámit ji s programem kontrolní akce a požádat ji o potřebnou

---

<sup>94</sup> Kolektiv autorů NKÚ, *Kontrolní standardy NKÚ*. Praha: NKÚ, 2004, s. 4.

součinnost. Potřebná součinnost se může vztahovat ke kterémukoli oprávnění, kterým kontrolující dle zákona o NKÚ disponuje s výjimkou platnou pro fyzické osoby, které by poskytnutím jakýchkoli informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech mohly způsobit nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým. Kontrolované osoby jsou rovněž povinny poskytnout v nezbytném rozsahu, který odpovídá povaze jejich činností a technickému vybavení, materiální a technické zabezpečení k provádění kontrolní akce.

Základním účelem kontrolní akce a tedy i povinností kontrolujících je zjistit při kontrole skutečný stav věci. K provedení tohoto úkolu disponují kontrolující určitými oprávněními a povinnostmi, uloženými jim zákonem č. 166/1993 Sb. a vnitřními předpisy.

Podle § 21 zákona č. 166/1993 Sb. jsou kontrolující při provádění kontroly oprávněni:

- vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena v souladu s Listinou základních práv a svobod;
- požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiného zboží (dále jen „doklady“);
- seznamovat se s utajovanými informacemi, prokáží-li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto informací, vydaným podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti;
- požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných, ústních a písemných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech;
- zajišťovat v odůvodněných případech doklady; jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů;
- požadovat, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků;
- používat telekomunikační zařízení kontrolovaných osob v případech, kdy je jejich použití nezbytné pro zabezpečení kontroly.

Mimo již zmíněnou povinnost kontrolujících, kterou je zjištění skutečného stavu věci při výkonu kontroly a prokázání tohoto stavu příslušnými doklady, jsou kontrolující dle § 22 zákona č. 166/1993 Sb. dále povinni:

- oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly;
- šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob;
- předat neprodleně převzaté doklady kontrolované osobě, pominou-li důvody jejich převzetí;
- řádně ochraňovat zajištěné doklady proti jejich ztrátě, zničení, poškození, nebo zneužití;
- pořizovat o výsledcích kontroly kontrolní protokol;
- zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděly při výkonu kontroly, a nezneužít znalosti těchto skutečností.

Povinnost mlčenlivosti může být ze zákona zrušena v několika možných případech:

- Kontrolující může být zbaven mlčenlivosti tou osobou, v jejímž zájmu tuto povinnost má. Např. v případech, kdy by kontrolující svědčil ve prospěch kontrolované osoby.
- Povinnost mlčenlivosti může být zrušena také vůči správním orgánům, kterými jsou správci daně. Novelou č. 323/1996 Sb. byla s účinností od 31. 12. 1996 zavedena do zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v rámci § 34 o součinnosti třetích osob povinných vůči správci daně. Povinností Úřadu je oznamovat skutečnosti uvedené v kontrolních protokolech, pokud mají vztah k daňovým povinnostem kontrolovaných osob.
- Kontrolujícího může zbavit povinnosti mlčenlivosti sám prezident NKÚ z důvodu důležitého státního zájmu. S tím souvisí také povinnost NKÚ podat trestní oznámení dle zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, na kontrolovaný subjekt, zjistí-li se při výkonu kontroly takové skutečnosti, které by nasvědčovaly spáchání trestného činu porušování povinností při správě cizího majetku.

Povinnosti kontrolujících dané zákonem o NKÚ jsou doplněny katalogem kontrolních standardů Úřadu, ze kterých vyplývají následující povinnosti kontrolujících:

- provádění kontrolní činnosti takovým způsobem, který bude respektovat nezávislost, spolehlivost a objektivitu NKÚ;
- Vykonávání práce kontrolujících s náležitou odbornou a profesionální péčí, nestranností a včasné, pečlivé dokumentování výsledků kontroly a podávání objektivních informací o zjištěném;
- Zohlednění rizika, že informace získané od kontrolované osoby nemusí být spolehlivé;

- objektivní postupování při provádění kontrolní činnosti, tedy prezentování kontrolních zjištění nestranným způsobem, provádění hodnocení na základě předem stanovených a nezměněných kritérií a prezentování postojů a doporučení NKÚ výlučně na základě náležitých důkazů a v souladu se svými nejlepšími znalostmi a zkušenostmi;
- dodržování zásad, které vyplývají z *Etického kodexu NKÚ*.

O průběhu kontrolní akce vede kontrolující kontrolní dokumentaci, ve které jsou zachyceny veškeré rozhodující skutečnosti a která musí být *dostatečně podrobná, pečlivá, úplná, přesná, přehledná a srozumitelná*. Dle vnitřních předpisů NKÚ má být kontrolní dokumentace vedena tak, aby „zkušený kontrolující, který se případem vůbec nezabýval, dokázal na jejím základě posoudit, jaká práce byla provedena a zda vyvozené závěry jsou dostatečně podložené.“ Kontrolní dokumentace může být vedena jak formou písemných dokumentů tak pomocí výpočetní techniky a za její úplnost a správnost nese odpovědnost vedoucí skupiny kontrolujících.<sup>95</sup>

Kontrolující je při kontrolní akci povinen zjistit skutečný stav věci, 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.<sup>96</sup>

Kontrolující disponuje zákonem upravenou sankcí, která má zabezpečit průběh kontrolní akce a pomoci kontrolujícímu splnit výše uvedené povinnosti. Touto sankcí jsou pořádkové pokuty. Pokuta může být na základě zákona o NKÚ uložena jen fyzické osobě a to v případě, že fyzická osoba zaviněně způsobí, že kontrolovaná osoba nesplní povinnost součinnosti či poskytnutí materiálního a technického zabezpečení průběhu kontroly odpovídajících možnostem kontrolované osoby. Tuto pokutu může Úřad uložit až do výše 50 000 Kč, a to i opakovaně, pokud by zmíněná povinnost nebyla splněna ani v nově stanovené lhůtě. Pokuty vymáhá NKÚ a jsou příjmem státního rozpočtu. Pokutu lze uložit pouze do jednoho měsíce nesplnění povinnosti. Na řízení o pokutách se vztahuje správní řád a je přezkoumatelné v soudním řízení. V praxi však téměř nedochází k ukládání pokut za nesoučinnost.

---

<sup>95</sup> Kolektiv autorů NKÚ. *Kontrolní standardy NKÚ*. Praha: NKÚ, 2004, s. 19

<sup>96</sup> Blíže <http://www.nku.cz>

#### 4.6.3 *Kontrolní protokol*

Na závěru každé kontrolní akce jednotlivé kontrolované osoby musí být sepsán *kontrolní protokol*, který musí být zpracován v souladu se zákonem a se stanoveným programem kontrolní akce. Kontrolní protokol musí obsahovat zejména popis skutečného zjištěného stavu věci s uvedením případných nedostatků a příslušných kritérií, např. ustanovení právního předpisu, kritérium účelnosti, hospodárnosti apod. Mezi nezbytné prvky kontrolního protokolu patří označení Úřadu a jména kontrolorů, označení kontrolované osoby, uvedení místa a času provedené kontroly, jejího předmětu a označení důkazních materiálů, o které se kontrolní protokol opírá. V kontrolním protokolu lze uvést i další související skutečnosti, které mohou přispět ke zvýšení jeho srozumitelnosti, k pozitivním změnám u kontrolované osoby nebo jsou důležité pro zpracovatele kontrolního závěru.<sup>97</sup>

Za obsah kontrolního protokolu je odpovědný vedoucí skupiny kontrolujících jmenovaný členem Kolegia. Znění kontrolního protokolu podepisují všichni kontroloři, kteří se kontrolní akce účastnili. Poté se s kontrolním protokolem může seznámit kontrolovaná osoba, které musí být předán stejnopis. Seznámení s kontrolním protokolem a jeho převzetí potvrzuje odpovědný zástupce kontrolované osoby svým podpisem na kontrolním protokolu. Pokud se kontrolovaná osoba odmítne s kontrolním protokolem seznámit či odmítne potvrdit toto seznámení, uvede se tato skutečnost v protokolu.

Proti obsahu kontrolního protokolu může podat kontrolovaná osoba písemné odůvodněné námitky vedoucímu skupiny kontrolujících. Lhůta pro podání námitek je pět dnů ode dne seznámení s kontrolním protokolem, pokud není kontrolujícím stanovena lhůta delší. Rozhodování o námitkách je v působnosti vedoucího skupiny kontrolujících, který může námitkám vyhovět či nevyhovět. Pokud není námitkám vyhověno, může se kontrolovaná osoba ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí o nevyhovění námitkám odvolat k příslušnému členu NKÚ, senátu NKÚ či Kolegiu, kteří o odvolání a dalším postupu s konečnou platností rozhodnou. Závěrem jejich rozhodnutí může být změna či zrušení rozhodnutí o námitkách nebo zamítnutí odvolání a potvrzení

---

<sup>97</sup> Kolektiv autorů NKÚ. *Kontrolní standardy NKÚ*. Praha: NKÚ, 2004, s. 19

rozhodnutí o námitkách. Uvedené dvoustupňové opravné řízení bylo zavedeno za účelem zvýšení objektivnosti kontrolního protokolu.

#### 4.6.4 *Kontrolní závěr*

Shrnutím a vyhodnocením skutečností zjištěných při kontrolní akci a uvedených v kontrolních protokolech je *kontrolní závěr*. Kontrolní závěr zpracovává za podpory příslušných kontrolních či územních odborů člen NKÚ, který je odpovědný za řízení kontrolní akce, a schvaluje jej v závislosti na významu a povaze kontrolní akce, buď Kolegium, nebo senát. Kontrolní závěry slouží především jako zdroj informací pro ty státní orgány, které na rozdíl od NKÚ disponující mocenskými pravomocemi a mohou zajistit nápravu zjištěného stavu. Doporučení, která jsou uvedena v kontrolním závěru, zpravidla navrhuje zlepšení, která je třeba provést, aby bylo provedení kontrolní akce efektivní i z hlediska kontrolované osoby.

Schválené kontrolní závěry jsou prezidentem NKÚ zveřejňovány ve Věstníku NKÚ, čímž NKÚ realizuje svou povinnost poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti dle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Veškeré schválené kontrolní závěry jsou dále neprodleně zasílány Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě, na požádání příslušným ministerstvům a také České národní bance, je-li ona kontrolovanou osobou. Pokud si to Poslanecká sněmovna, Senát, jejich orgány či vláda vyžádá, je prezident NKÚ povinen zaslat jim rovněž kontrolní protokoly a ostatní dokumenty a informace, které sloužily jako podklady pro vypracování kontrolního závěru. Této zveřejňovací a oznamovací povinnosti však nepodléhají takové kontrolní závěry, které obsahují skutečnosti chráněné zákonem č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, a ty kontrolní protokoly, které byly předány orgánům činným v trestním řízení, k jejichž zveřejnění musí být dán nejprve souhlas příslušným orgánem. Jakým způsobem bude nakládáno se závěry obsahujícími chráněné informace, určí Kolegium Úřadu.



Na zpracování kontrolních protokolů i kontrolních závěrů jsou kladeny požadavky, které musí každá taková zpráva splňovat.

Zpráva musí být:

- objektivní, jasná, výstižná,
- konstruktivní – musí podpořit snahy kontrolované osoby při odstraňování zjištěných nedostatků a při předcházení vzniku nových nedostatků,
- aktuální – musí být zpracována bez zbytečných průtahů, aby byla dostatečně efektivní,
- založená na náležitých důkazech – důkazy musí být relevantní, dostatečně průkazné, pocházející ze spolehlivých zdrojů a z hlediska nákladů přiměřené.

Náklady NKÚ vzniklé mu v souvislosti s prováděním kontrolní činnosti nese sám Úřad a náklady vzniklé kontrolovaným osobám nesou kontrolované osoby. Výjimkou z tohoto pravidla jsou náklady za používání telekomunikačních zařízení kontrolované osoby v těch případech, kdy je jejich použití nezbytné pro zabezpečení kontroly. Tyto náklady nese rovněž Úřad, avšak nárok na jejich náhradu musí kontrolovaná osoba uplatnit u NKÚ nejpozději do šesti měsíců od jejich vynaložení, jinak tento nárok zaniká.

Za škodu, která vznikne kontrolované osobě v souvislosti s prováděním kontroly, odpovídá stát a zákonem je vyloučena možnost státu zprostit se této odpovědnosti. Uvedené zákonné ustanovení tedy automaticky vylučuje aplikaci zákona č. 58/1969, o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, který rovněž zakládá absolutní objektivní odpovědnost státu. Ale předpokladem vzniku této odpovědnosti je skutečnost, že byla způsobena pouze při výkonu veřejné moci.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Mikule, V. *Nejvyšší kontrolní úřad ponovu*. Správní právo, 1993, č. 3, s. 147

## 5 Srovnání právních úprav institucí Veřejného ochránce práv a Nejvyššího kontrolního úřadu

### 5.1 Menší historický exkurz

Oba instituty kontroly jsou v právním řádu České republiky nové. Žádný z nich nemá přímého předchůdce v předlistopadové historii republiky. Nepřímého předchůdce Nejvyššího kontrolního úřadu bychom mohli spatřovat v instituci *Nejvyššího účetního kontrolního úřadu*, který na našem území působil v letech 1840 – 1866. Poté vznikl *Nejvyšší účetní dvůr*, který jeho působnost pro naše země nahrazoval do roku 1919. Na jeho tradici navázal v roce 1919 *Nejvyšší účetní kontrolní úřad v Praze*, jehož činnost byla zaměřena na kontrolu pokladní správy, kontrolu správní, a kontrolu státní.<sup>99</sup> Nejvyšší kontrolní úřad navázal v devadesátých letech na tuto tradici a právní úpravu.

Na rozdíl od NKÚ, instituci ombudsmanského charakteru naše země neznala, a tudíž byla nucena se inspirovat v příslušných zahraničních zákonných úpravách. Prvotní impuls přišel ze švédské právní úpravy již v roce 1992. Po rozdělení republiky již nová česká vláda nejevila o takovou instituci zájem. Trvalo několik let, než si další politická reprezentace tuto ideu osvojila a o vznik instituce se zasloužila.<sup>100</sup> Čerpala přitom ze zkušeností a právních úprav např.: *Velké Británie, Německo, Polsko* a jiných.

Jak vidíme, historické zkušenosti hrají při vzniku právních úprav významnou roli, což lze doložit na vzniku zmíněných institucí. Zatímco vznik Nejvyššího kontrolního úřadu neprovázely významné překážky a došlo k němu relativně záhy po demokratizaci země, proces vzniku Veřejného ochránce práv bych se neostýchal nazvat „*anabází*“, způsobenou mimo jiné historickou nezakotveností dané instituce a jakési „*ombudsmanské tradice*“ na našem území.

---

<sup>99</sup> Historie kontroly v našich zemích dostupné ze stránek NKÚ:

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

<sup>100</sup> Deset let veřejného ochránce práv v České republice, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, 2010, s. 9.

## 5.2 Ústavní zakotvení institucí.

Tím nejzákladnější rozdílem v právních úpravách daných institucí je jejich ústavní zakotvenost. Zatímco Nejvyššímu kontrolnímu úřadu je v Ústavě České republiky vyčleněna, hned celá hlava pátá, čímž chtěl zákonodárce podtrhnout nezávislost instituce a zároveň oddělit úřad od systému dělby moci, Veřejného ochránce práv bychom v Ústavě nenalezli. Důvodů bychom mohli vznést více.

Jak již bylo řečeno, v době vzniku Ústavy se s *institucí ombudsmanského charakteru* příliš nepočítalo, avšak objevily se i návrh Ústavy, ve kterém se s ustavením tzv. Ochránce základních práv a svobod počítalo. Již v kapitole 3.3 bylo zmíněno, že v době vzniku samotné instituce a schvalování zákona 349/1999 Sb., nebyla dostatečná politická podpora pro změnu Ústavy, ve smyslu zakotvení ochránce do ústavního pořádku. Důvodová zpráva k zákonu se přiklání k názoru, že ústavní regulace ochránce není nutná, jelikož nejde o orgán, který by disponoval samostatnou mocenskou pravomocí a mohl tak ingerovat do existující dělby státní moci.<sup>101</sup>

Naopak současný ochránce Pavel Varvařovský již od počátku působení ve funkci prosazuje myšlenku zakotvení ochránce v Ústavě. Podle jeho slov by instituce lépe odolávala politickým zvrátům a bylo by také obtížnější ji zrušit.<sup>102</sup>

Je známo více států, kde je tato instituce zakotvena v ústavě, než těch kde tomu tak není. U nás si institut ochránce za více než desetiletou historii našel cestu k všeobecnému povědomí lidí a respektu úřadů, předpokládá se ovšem rozšiřování pole působnosti ochránce, zejména vlivem evropských směrnic, a proto by ústavní zakotvení mělo posílit autoritu a postavení Veřejného ochránce práv.

## 5.3 Zákonná právní úprava

Obě instituce jsou komplexně upraveny ve svých vlastních zákonech, což přispívá k jejich přehlednosti. Již první pohled na zákon č. 166/1993 Sb., a zákon č. 349/1999 Sb., nám dokládá, že Nejvyšší kontrolní úřad je institucí značně komplikovanější. Větší míra formálnosti, složitější organizační struktura a složitější

---

<sup>101</sup> Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl, Obecná státověda. Praha: Linde, 1998, s. 358

<sup>102</sup> [http://brno.idnes.cz/ombudsman-varvarovsky-chce-institut-verejneho-ochrance-zakotvit-v-ustave-1u9-/brno-zpravy.asp?c=A100915\\_112233\\_brno-zpravy\\_bor](http://brno.idnes.cz/ombudsman-varvarovsky-chce-institut-verejneho-ochrance-zakotvit-v-ustave-1u9-/brno-zpravy.asp?c=A100915_112233_brno-zpravy_bor)

věcná působnost se projevují v zákoně, který je přibližně dvakrát obsáhlejší, než zákon o Veřejném ochránci práv. Institut ochránce je na rozdíl od NKÚ koncipován jako monokratický úřad, založen na neformálnosti, což přispívá k rychlému a efektivnímu vyřizování podnětů.

Zákonná úprava nazývá zjišťovací činnost ochránce tzv. *šetřením*. Na rozdíl od zákonné úpravy Nejvyššího kontrolního úřadu, která v souvislosti s činností úřadu hovoří zásadně o *kontrole*. Důvod této terminologické rozdílnosti spatřuji nejen v samotném názvu úřadu jako kontrolního, ale též ve faktu, že charakter činnosti ochránce bychom jen těžko mohli nazývat kontrolní, vzhledem k jeho neformálnosti a osobnímu přístupu.

### 5.3.1 Plánování činnosti

Rozdílnost obou právních úprav se projevuje též v plánování „kontrolních“ akcí. U obou institucí hraje roli jednak vlastní iniciativa a zároveň též podněty vnější. Odlišnost můžeme spatřit při zkoumání důležitosti vnitřních a vnějších podnětů k zahájení činnosti. Zatímco Veřejný ochránce práv je odkázaný převážně na nápad stížností z vnějšku úřadu, Nejvyšší kontrolní úřad si plán kontrolní činnosti sestavuje především z vnitřní iniciativy. To se projevuje též v potřebě ochránce, důkladně posoudit, kterými podněty se zabývat a kterými nikoli.

Časové hledisko hraje při rozlišení činností institucí též významnou roli. Veřejný ochránce práv, jelikož se orientuje na podněty adresátů veřejné správy, své šetření započne bezodkladně poté, kdy rozhodne o tom, že se podnětem bude zabývat. Nejvyšší kontrolní úřad má před počátkem rozpočtového roku schválený plán kontrolní činnosti, ve kterém je uvedeno věcné a časové vymezení jednotlivých kontrolních akcí.

### 5.3.2 Charakter a cíle zjišťovací činnosti

Pro charakter činnosti Veřejného ochránce práv je typická neformálnost a písemný styk s objektem šetření. Jen zřídka kdy dochází k reálné návštěvě ochránce, či jeho zástupce v sídle subjektu, k jehož činnosti stížnost směřuje. To ovšem neplatí během zákonné povinnosti ochránce navštěvovat zařízení podle § 1 odst. 3.

Pro Nejvyšší kontrolní úřad je naopak typické, vykonávat prvotní kontrolní činnost v prostorách kontrolovaného subjektu, za jeho účasti a případné asistence při

zjišťování informací a zajišťování dokumentů potřebných k výstupu kontrolní činnosti, tedy kontrolního protokolu.

Průběh šetření Veřejného ochránce práv a průběh kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se liší v tom, že zaměstnanci úřadu ochránce jsou mnohem méně zavazováni postupy, které by jim nařizoval určitý předpis, či zákon. Naopak kontroloři NKÚ jsou vázáni oprávněními a povinnostmi, které jim přiznává kontrolní řád a samotný zákon č. 166/1993 Sb. Zákon o Veřejném ochránci práv poskytuje ochránci při šetření využívat nespécifikovaných neformálních nástrojů a postupů, díky kterým bez zbytečné byrokracie a překážek dosáhne zjištění případných nedostatků v činnosti subjektu šetření.

Nutno ovšem podotknout, že tato charakteristika koresponduje s působností, která je oběma institucím vlastní. Zatímco Veřejný ochránce práv se často zabývá konkrétním a úzkým problémem, Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu nad institucemi, úřady a složkami státu a tudíž se musí zabývat častokrát mnohem složitější problematikou, než Veřejný ochránce práv.

Nejvyšší kontrolní úřad se musí zabývat širokým formálním procesem kontroly, který má za úkol zjistit nedostatky při hospodaření s veřejnými prostředky. Dále zjišťuje plnění státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí a též prostředky, za něž stát převzal záruky. V rámci těchto zjišťování se úřad nesoustředí jen na formální záležitosti, ale především komplexně hodnotí hospodárnost a efektivnost zvolených opatření.

Ochránce se zaměřuje na konkrétní kauzy, při nichž mohlo dojít k nedostatkům při výkonu veřejné správy, přičemž tyto nedostatky mohou mít rozličný charakter. Svou činností se ochránce snaží prospět individuálním zájmům občanů, které spojuje nárok na tzv. „dobrou správu“.

### 5.3.3 Výstup činností institucí

V této části srovnání nalezneme nejspíše nejvíce společných znaků obou institucí. Opět se zde sice setkáváme s mnohem větší formálností výstupů na straně Nejvyššího kontrolního úřadu, ale Veřejný ochránce práv, se svým předběžným a závěrečným stanoviskem Nejvyššímu kontrolnímu úřadu značně přibližuje. Konkrétní kontrolní akci NKÚ uzavírá kontrolní závěr, který je k dispozici široké veřejnosti,

Parlamentu a stejně jako závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv též vládě. Stejně jako Veřejný ochránce práv, též Nejvyšší kontrolní úřad nedisponuje donucovacími pravomocemi a na subjekt působí silou zveřejňování závěrů, tedy především svou autoritou. Je poté na dalších subjektech, aby na základě zveřejněných výstupů konaly. Těmito subjekty jsou především Parlament a vláda. Nejvyšší kontrolní úřad může ukládat pokutu fyzické osobě, která nerespektuje povinnost součinnosti danou zákonem. Tímto oprávněním Veřejný ochránce práv nedisponuje, což je pochopitelné, vzhledem k neformálnosti a netradičnímu přístupu, který při své činnosti ochránce aplikuje.

Veřejný ochránce práv má na základě zjištěných nedostatků pravomoc podat návrh na vydání, změnu či zrušení právního předpisu. Tuto pravomoc bychom v zákoně o Nejvyšším kontrolním úřadu nenašli, ale k vyvození podobných následků z kontrolních zjištění jsou oprávněny především vláda a Parlament.

## 6 Závěr

Cílem této diplomové práce bylo představit dvě nezávislé instituce kontroly veřejné správy, a to Veřejného ochránce práv a Nejvyšší kontrolní úřad.

Pozitivně definovat pojem veřejná správa je podle mnohých autorů zabývajících se správním právem poměrně složitý úkol. Je to způsobeno především tím, že věda o správním právu svým juridickým přístupem skrze jediný vědní obor nemůže v dostačující podobě postihnout tak složitý jev jako je správa. Nejen tento základní termín, ale též pojem *kontrola veřejné správy* a její členění jsem se, snad úspěšně, pokusil popsat v první části práce.

Veřejná správa a její činnost je natolik široká a složitá záležitost, že je v demokratické společnosti nezbytně nutné zakotvit do správního řádu instituty, které budou mít jako svou hlavní náplň činnosti kontrolu jiných státních organizací vykonávajících veřejné správu. To je ovšem jen jeden z mnoha vlastností, které musí tyto instituce mít. Jednou z nejdůležitějších vlastností je jejich nezávislost na ostatních složkách státní moci.

U Veřejného ochránce práv je nezávislost stanovena výslovně zákonem spolu s garancí nestrannosti. Zákon o Veřejném ochránci práv také stanoví jeho odpovědnost pouze Poslanecké sněmovně. Činnost ochránce spolu s působností a organizační strukturou byla popsána v druhé části této práce.

Nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu je spolu s jeho působností stanovena v samostatné hlavě páté Ústavy ČR, která kromě jiného stanoví, že Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státní majetkem a plnění státního rozpočtu. Současná právní úprava odpovídá nejen vývoji kontroly veřejné správy na našem území, ale též reflektuje poznatky z činnosti kontrolních institucí působících v okolních státech a doporučení mezinárodních organizací. Podrobně bylo o úřadu pojednáno ve třetí kapitole této diplomové práce.

Obě instituce jsou v našem právním řádu relativně nové, myšleno tak, že si sebou nenesou neduhy předchozích socialistických právních úprav. Ačkoli měly vzniknout na počátku devadesátých let, Veřejný ochránce práv má svou historii o sedm let kratší a začíná v roce 1999 schválením zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

O právních úpravách obou institucí, jejich podobných a rozdílných znacích bylo pojednáno v poslední části práce. Zde je též pojednáno o ústavním zakotvení, plánování, charakteru a cílech činnosti, jakož i o výstupech kontrolních činností jednotlivých institucí.



## 7 Resumé

This thesis deals with auditing in public services and especially deals with matter of the Public Defender of Rights and Supreme audit office as institutes of control over public administration.

The institute of the Public Defender of Rights is not enshrined in the Constitution of Czech Republic. Its basis is Act No. 349/1999 on the Public Defender of Rights. The content of his work is in defending Citizen in relation with official bodies and other institutions, in case, that actions are inconsistent with the law, in contradiction to the principles of democratic legal state and good administration. He defends citizen in case of inaction by these Offices, thereby contributing to the defense of fundamental rights.

The Defender is elected by the Parliament for a term of six years. He is chosen from a group of 4 candidates. Two are nominated by the President and two voted by Senate.

The public defender has right to inform the public about his activities and results of his investigations.

Unlike the Defender, the Supreme Audit Office is enshrined in the Constitution of Czech Republic. Also based on principles is Act No. 166/1993 on Supreme Audit Office. The Supreme Audit Office controls the management with public resources, which are collected under the law, controls management of state budget and management of funds provided to Czech Republic from abroad.

Supreme Audit Office is collective body. Its president and vice president is appointed by President of the republic upon the proposal of the Chamber of Deputies for a term of nine years.

Last chapter of this thesis compares both of its legislations, finds identical and different characteristics.

## 8 Seznam literatury, právních předpisů a ostatních podkladů

### Monografie

- Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. *Základy státovědy*. 3. vydání. Brno: MU, 2003, 264 s
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 864 s
- Kadaňová, E., Kalivoda, J., Kramář, K., *Kontrola ve veřejné správě, díl V. (Nejvyšší kontrolní úřad)*, Karlovy Vary: VŠKV, 2006, 43 s
- Kadečka, S., Průcha, P. *Správní právo – obecná část*. Multimediální učební text. Brno: MU, 2004 74 s
- Kindl, M. *Základy správního práva*. 2. Upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 298 s
- Kramář, K. *Kontrola ve veřejné správě*. I. díl, Karlovy Vary: VŠKV, 2005, 67 s
- Motejl, O., *Možnost začlenění institutu veřejného ochránce práv do Ústavy České republiky*. In: Filip, J. Deset let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003,
- Pavliček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl, Obecná státověda. Praha: Linde, 1998, 369 s
- Pavliček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl, Ústavní právo České republiky - část první. Praha: Linde Praha, a.s., 2001, 551 s
- Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU, 2007, 416 s.
- Průcha, P., Pomahač, R., *Lexikon – Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, 683 s
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 463 s
- Sládeček, V. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*, Brno 2002,
- Sládeček, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2000, 135 s

## Časopisecká literatura

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

Kořínková, K. *Demokratická společnost a nezávislý kontrolní úřad*. Právní rádce, 1993, č. 7

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

## Právní předpisy

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, vzpp

Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu, vzpp

Zákon č. 171/1991 Sb., o Fondu národního majetku České republiky, vzpp

Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské federativní republiky, České republiky a Slovenské republiky, vzpp

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vzpp

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, vzpp

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, vzpp

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, vzpp

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

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, vzpp

Zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou, vzpp

Nález Ústavního soudu č. 296/1995 Sb.

Zákon č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv, vzpp

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, vzpp

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, vzpp

Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, vzpp

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, vzpp

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

2. důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona o Veřejném ochránci práv

### **Elektronické prameny** (datum přístupu: 26. 3. 2011)

<http://www.denikreferendum.cz/clanek/5538-senatori-dnes-vyberou-par-k-volbe-ombudsmana>

Zástupce Veřejného ochránce práv

<http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/zastupce-verejneho-ochrance-prav/>

Organizační struktura kanceláře dostupná na stránkách veřejného ochránce práv:

<http://www.ochrance.cz/kancelar-verejneho-ochrance-prav/organizacni-struktura/>

Organizační řád kanceláře dostupná na stránkách veřejného ochránce práv:

<http://www.ochrance.cz/kancelar-verejneho-ochrance-prav/statut/organizacni-rad/>

Veřejná správa – týdeník vlády České republiky dostupné na stránkách ministerstva vnitra ČR.

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2000/0046/46pri12.html>

Zprávy pro poslaneckou sněmovnu dostupné:

<http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

[http://brno.idnes.cz/ombudsman-varvarovsky-chce-institut-verejneho-ochrance-zakotvit-v-ustave-1u9-/brno-zpravy.asp?c=A100915\\_112233\\_brno-zpravy\\_bor](http://brno.idnes.cz/ombudsman-varvarovsky-chce-institut-verejneho-ochrance-zakotvit-v-ustave-1u9-/brno-zpravy.asp?c=A100915_112233_brno-zpravy_bor)

Historie kontroly v našich zemích dostupné ze stránek NKÚ:

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

### **Ostatní**

Jednací řád Kolegia Nejvyššího kontrolního úřadu

Jednací řád senátů Nejvyššího kontrolního úřadu

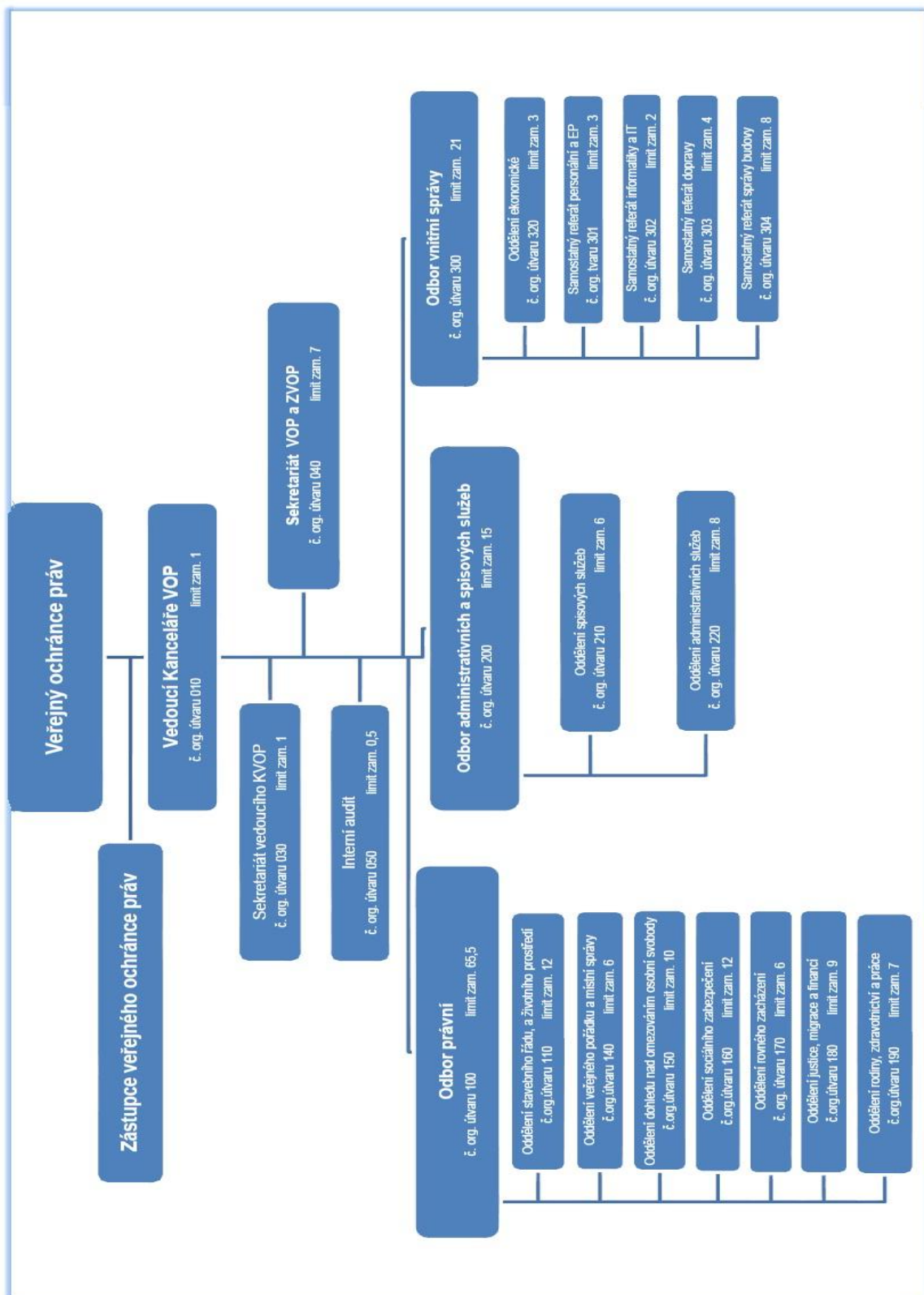
Kolektiv autorů NKÚ. *Kontrolní standardy NKÚ*. Praha: NKÚ, 2004.

Deset let veřejného ochránce práv v České republice, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, 2010

## 9 Přílohy

### 9.1 Organizační schéma Kanceláře veřejného ochránce práv

Organizační schéma Kanceláře veřejného ochránce práv



Celkový limit zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv: 111

Účinnost od 1. 1. 2011

## 9.2 Organizační schéma NKÚ

