

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2012

Matúš Nestor

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

Formy činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu

Plzeň 2012

Matúš Nestor

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Diplomová práce

**FORMY ČINNOSTI NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO
ÚŘADU**

Zpracoval: Matúš Nestor

Studijní program: Právo a právní věda

Obor: Právo

Vedoucí práce: JUDr. Milan Podhrázký

Pracoviště: Katedra správního práva

V Plzni 2012

PROHLÁŠENÍ

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

Plzeň, březen 2012

.....

Matůš Nestor

PODĚKOVÁNÍ

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

Matúš Nestor

OBSAH

1. Úvod.....	8
2. Postavení NKÚ.....	11
3. Kontrolní a jiná působnost Nejvyššího kontrolního úřadu.....	15
3.1. Srovnání postavení a působnosti českého a slovenského NKÚ.....	22
4. Obecně o formách činnosti veřejné správy	31
5. Jednotlivé formy činnosti NKÚ	36
5.1. Faktické zásahy.....	36
5.2. Jiné správní úkony.....	41
5.3. Správní akty.....	47
5.4. Normativní akty.....	56
6. Závěr	62
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	65
RESUMÉ	69

1. Úvod

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

Existence Nejvyššího kontrolního úřadu a jeho nezávislost pramení přímo ze zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. V rámci Ústavy je Nejvyšší kontrolní úřad zařazen do hlavy páté a je nezávislý jak na moci zákonodárné, tak i výkonné. Svou funkci plní samostatně a jeho základním úkolem, dle čl. 97 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, je vykonávat kontrolu hospodaření se státním majetkem a dohlížet nad plněním státního rozpočtu.

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

V Ústavě však nenalezneme veškeré potřebné informace jako, např. jaké je postavení, působnost či složení orgánů Nejvyššího kontrolního úřadu. Tyto informace jsou obsaženy v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Diplomová práce je zaměřena především na právní vymezení a rozbor postavení a forem činností Nejvyššího kontrolního úřadu s ohledem na jím prováděnou kontrolu.

Při hlubším studiu této oblasti práva, tj. kontroly v oblasti veřejné správy vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem či formami činností Nejvyššího kontrolního úřadu zjistíme, že neexistuje žádné ucelené dílo. Informace o Nejvyšším

kontrolním úřadu a o formách činností veřejné správy nalezneme v mnoha publikacích, ale vždy se jedná jen o obecnou úpravu. Proto je nutné použít více pramenů, které musíme vzájemně porovnávat a doplňovat. Důvodem, proč jsem si vybral toto téma, je snaha o vytvoření ucelené práce, jenž nebude pouze obecným shrnutím forem činností veřejné správy či kontrolních činností ve veřejné správě, ale zaměří se přímo na činnosti vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem. Mým cílem je vytvořit práci, která pomůže ostatním studentům, odborné či laické veřejnosti při studiu této problematiky.

Úvodem je třeba určitým způsobem specifikovat a právně zařadit Nejvyšší kontrolní úřad v systému českého práva. Kapitola druhá přináší ucelené informace o zákonné úpravě a postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, jak s ohledem na ustanovení ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, tak s ohledem na zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Třetí kapitola, nazvaná „Kontrolní a jiná působnost Nejvyššího kontrolního úřadu“, vymezuje oblasti kontroly vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem. V této kapitole vycházím především z ustanovení zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Jedná se o rozbor kontrolní činnosti, při němž jsem využil více pramenů, jak knižních či časopiseckých, tak právních předpisů. Součástí této kapitoly je i zmínka o orgánech Nejvyššího kontrolního úřadu, rozdělení jejich pravomocí a též podmínky pro jmenování do funkce člena orgánu Nejvyššího kontrolního úřadu. Nejvyšší kontrolní úřad je velmi aktivní v oblasti mezinárodní spolupráce. Je členem pracovních organizací, jako např. INTOSAI, EUROSAI. Podrobný popis těchto organizací a dalších oblastí mezinárodní spolupráce Nejvyššího kontrolního úřadu nalezneme právě v této kapitole.

Práce si též klade za cíl provést srovnání Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky s obdobným nezávislým kontrolním orgánem v zahraničí. Pro tuto komparaci jsem si vybral Nejvyšší kontrolní úřad Slovenskej republiky. Mohlo by se zdát, že s ohledem na stejnou právní kulturu a historii obou zemí, nenalezneme žádné rozdíly. Není tomu tak. Podrobný rozbor s ohledem na rozdílnost úprav v obou právních řádech nalezneme v podkapitole 3.1. nazvané „Srovnání postavení a

působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky a Najvyššieho kontrolného úřadu Slovenskej republiky.“

Stěžejním tématem práce jsou formy činnosti vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem. K tomu, aby mohl být proveden tento rozbor, je nutné nejprve uvést rozdělení forem činnosti vykonávané veřejnou správou. Kapitola čtvrtá obsahuje základní rozdělení činností veřejné správy, obecnou charakteristiku jednotlivých forem činností současně s krátkou zmínkou o možných typech veřejné správy. V kapitole jsem především čerpal z knižní literatury, zejména od autora Prof. JUDr. Dušana Hendrycha. Tento pramen je spíše typem vysokoškolské učebnice, ale dle mého názoru, je pro základní fakta, pochopení systému veřejné správy a jejího rozdělení naprosto vyhovujícím.

Kapitola pátá, nazvaná „Jednotlivé formy činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu“ pojednává o jednotlivých formách činností, které jsou vykonávány pouze Nejvyšším kontrolním úřadem. S ohledem na základní rozdělení forem činností veřejné správy, uvedené v kapitole čtvrté této práce, je patrné, že se dají dělit z několika hledisek. U Nejvyššího kontrolního úřadu, jakožto nezávislého kontrolního orgánu, rozlišujeme normativní akty, správní akty, faktické zásahy a, tzv. jiné správní úkony. Kapitola je pro celou práci stěžejní a tvoří tu nejpodstatnější část. Jednotlivé formy činností vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem jsou pro lepší orientaci rozděleny do samostatných podkapitol a detailně rozebrány. Podkapitoly jsou celkem čtyři, a to Faktické zásahy, Jiné správní úkony, Správní akty a poslední podkapitola má název Normativní akty.

2. Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu

Existence a postavení Nejvyššího kontrolního úřadu vychází přímo z ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, konkrétně z čl. 97 a také ze zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu nabyt účinnosti dne 1. července 1993 a podrobně upravuje nejen působnost Nejvyššího kontrolního úřadu, ale i jeho organizaci. Novodobý Nejvyšší kontrolní úřad byl zřízen ústavním zákonem České národní rady č. 481/1991 Sb., kterým se zřizuje Nejvyšší kontrolní úřad, jako kontrolní orgán, který je nezávislý na vládě, jejích orgánech a ústředních orgánech státní správy. Tímto zákonem vznikl nový orgán, který nahradil původní stejnojmenný úřad z federálního období. Současně s tímto bylo zrušeno Ministerstvo státní kontroly ČR na základě ústavního zákona České národní rady.¹

Dle hlavy V. zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky je Nejvyšší kontrolní úřad nezávislým orgánem, který vykonává kontrolu nad hospodařením se statním majetkem a plněním státního rozpočtu².

1. Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření nad státním majetkem a plněním 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.³

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

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

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

Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu se oproti minulosti změnilo v tom, že jeho koncepce je úplně nová. Své funkce plní samostatně a nezávisle, jak na moci zákonodárné tak exekutivní. Tímto způsobem se mají v maximální možné míře eliminovat politické a jiné vlivy na jeho činnost. Nejvyšší kontrolní úřad tedy patří mezi nejvyšší ústavní orgány, které jsou nezávislé na tripartitě mocí. Často bývá označován jako čtvrtá moc, konkrétně jako moc kontrolní. S tímto názorem je však možné polemizovat, neboť Nejvyšší kontrolní úřad nemá kromě kontrolních oprávnění žádná jiná mocenská oprávnění k ostatním vrcholným orgánům. Proto může být vzhledem k jím vykonávaným činnostem označován jako úřad správní. Je však nutné zdůraznit, že z formálního hlediska se nejedná o činnost správní ve smyslu čl. 79 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Nejvyšší kontrolní úřad je jedním z prvků demokratického systému, ve kterém je jeho hlavním posláním kontrola spravování veřejných prostředků. Existence tohoto úřadu je základním kamenem demokratického systému.⁴ V tomto demokratickém systému a systému státních orgánů má Nejvyšší kontrolní úřad specifické postavení. Jedním z těchto možných postavení je postavení státního orgánu – Úřadu, který vykonává zákonem mu svěřenou pravomoc a působnost. Dále se jedná o postavení organizační složky státu, která nemá právní subjektivitu, a to ve věcech týkajících se hospodaření se státním majetkem. Nejvyšší kontrolní úřad je taktéž samostatným správcem rozpočtové kapitoly při hospodaření s prostředky svěřenými státním rozpočtem. V neposlední řadě je možné označit Nejvyšší kontrolní úřad jako ústavní orgán. Ústavními orgány jsou „orgány, jejichž charakter a specifické funkce působí na stát jako sjednocující prvek, a jejichž existence a činnost v souladu s ústavními normami stát vlastně teprve tvoří.“⁵ Obecně by se dalo charakterizovat ústavní orgány, jako orgány, které upravuje zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a v rámci níž jsou stanoveny jejich základní pravomoci a míra nezávislosti, příp. závislosti na ostatním ústavních orgánech. Dle definice je možné říci, že Nejvyšší

⁴ Kadaňová, E. Kalivoda, J. Kramář, K.. *Kontrola ve veřejné správě*. díl V. Karlovy Vary: VŠKV o.p.s., 2006, s. 7.

⁵ Bartoň, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 193.

kontrolní úřad je ústavním orgánem, neboť má značný přínos v oblasti vytváření a upevňování demokratické struktury.

Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 16. 1. 2001 charakterizoval Nejvyšší kontrolní úřad tak, že *„Nejvyšší kontrolní úřad nedisponuje exekutivními, příp. soudními pravomocemi; plní pouze funkci kontrolní s tím, že je oprávněn a povinen výsledky provedených kontrol zveřejnit, a tak upozornit příslušné orgány státní moci na nedostatky zjištěné při kontrole. Nemá však oprávnění ukládat sankce (odhlédnuto od sankcí za porušení procesních předpisů) nebo opatření k odstranění nedostatků.“*⁶

Výsledky kontroly provedené Nejvyšším kontrolním úřadem slouží jako podnět či podklad pro další činnost orgánů státní moci, příp. orgánů činných v trestním řízení. *„Rozhodnutí Nejvyššího kontrolního úřadu sama o sobě nemohou představovat zásah do základního práva nebo svobody zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ledaže by Nejvyšší kontrolní úřad překročil své kompetence“*⁷

Úřad je nezávislý kontrolní orgán České republiky, do výkonu jeho působnosti lze proto zasahovat jedině zákonem nebo na základě zákona.⁸ Tato nezávislost se považuje za jednu z podmínek nestranného výkonu činnosti úřadu. Na druhé straně však nemůže být chápána absolutně, protože je omezena vlastní pravomocí a působností úřadu a taktéž dalšími právními instituty. Nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu tedy spočívá také v nemožnosti zařazení Nejvyššího kontrolního úřadu mezi správní úřady. V souvislosti s nezávislostí Nejvyššího kontrolního úřadu, hovoříme o nezávislosti politické, finanční a personální. V současné době neexistuje v rámci správy žádný orgán, který by byl vůči Nejvyššímu kontrolnímu úřadu v pozici nadřízeného s oprávněním udělovat mu závazné pokyny.

Aby byla v co nejvyšší možné míře zabezpečena objektivita při posuzování kontrolovaných skutečností, kontrolovaných subjektů a v rozhodování, byl pro

⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2001, Sp. zn. II ÚS 451/2000.

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

⁸ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 537.

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

Nejvyšší kontrolní úřad vládu především informuje o plánovaných kontrolách, poskytuje kontrolní závěry a předkládá výroční zprávu.

Ve vztahu k parlamentu Nejvyšší kontrolní úřad poskytuje pomoc zejména při politické kontrole výkonné moci a jejím hospodařením se státním majetkem a státními financemi a také při zákonodárné činnosti Poslanecké sněmovny a Senátu.

Ve vztahu k moci soudní má největší význam otázka neslučitelnosti výkonu funkcí. Nejvyšší soud rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí kárné komory. Vždy dva ze soudců Nejvyššího soudu jsou členové, nebo náhradníci v kárné komoře.

Prezident České republiky jmenuje a odvolává prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a přijímá jejich slib popřípadě rezignaci.

Nejvyšší kontrolní úřadu ve vztahu k ministerstvům a ostatním správním úřadům vykonává kontrolu a ministerstvům na jejich požádání poskytuje kontrolní závěry.

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

3. Kontrolní a jiná působnost Nejvyššího kontrolního úřadu

Jak již bylo uvedeno výše, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vychází především ze zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, kde je uvedena rámcově, a dále ji rozvádí zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, který upravuje zejména postavení a organizační strukturu Nejvyššího kontrolního úřadu. Do působnosti Úřadu patří kontrola hospodaření s majetkem státu a kontrola plnění státního rozpočtu.¹⁰ Jedná se tedy o kontrolu specifickou a Nejvyšší kontrolní úřad zde nevystupuje jako orgán s všeobecnou kontrolní pravomocí. Všeobecnou kontrolu vykonávají jednotlivá ministerstva a ostatní správní úřady, vláda, nebo územní finanční orgány. Kontrola ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu nastupuje až po provedení kontroly ze strany jednotlivých správních úřadů a je to jakási „super kontrola“. Hlavním posláním Nejvyššího kontrolního úřadu je zajistit, aby bylo nakládáno hospodárně s prostředky daňových poplatníků, s prostředky vybíranými na základě zákona a s majetkem státu.¹¹

Zmocnění ke konkrétním činnostem je uvedeno v § 3 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu:

Úřad vykonává kontrolu:

- a) hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- b) státního závěrečného účtu České republiky,
- c) plnění státního rozpočtu České republiky,

¹⁰ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s.538.

¹¹ Kontrolní činnost NKÚ [online], Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2012-01-02], dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/kontrola/default.htm>.

- d) hospodaření s prostředky, poskytnutými České republiky ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
- e) vydávání a umořování státních cenných papírů,
- f) zadávání státních zakázek.¹²

Ústavní soud se ve svém plenárním nálezu vyjádřil s ohledem na rozsah pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu v rámci kontroly hospodaření se státním majetkem tak, že se „kontrola hospodaření se státním majetkem může vztahovat pouze na fázi, která předcházela přidělení těchto příspěvků, tzn. proces, který uvnitř státu (zejména v rámci Ministerstva financí) předcházel státnímu rozhodnutí o jejich přidělení.“¹³

Kontrolu stanovenou rozsahem § 3 odstavce 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu vykonává Nejvyšší kontrolní úřad, nestanoví – li zákon jinak, jednak u organizačních složek státu a jednak u právnických a fyzických osob.¹⁴ Kontrolní činnost úřadu je tedy speciální a hlavní úlohou Nejvyššího kontrolního úřadu je zkoumat činnosti z hlediska zákonnosti, věcné správnosti, formální správnosti, jakož i z hlediska účelnosti a hospodárnosti.¹⁵ Při kontrole Nejvyšší kontrolní úřad prověřuje, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné a hospodárné.¹⁶

Na základě novely zákona o České národní bance z roku 2002 vykonává Nejvyšší kontrolní úřad také kontrolu nad Českou národní bankou a jejím hospodařením. Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.¹⁷ Jedná se vlastně o kontrolu, při které Nejvyšší kontrolní úřad zjišťuje, zda hospodaření České

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

¹³ plenární nález Ústavního soudu České republiky č. 296/1995 Sb.

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

¹⁵ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 538.

¹⁶ Bakeš, M. a kol. *Finanční právo*. 3. aktualizované vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 47.

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

národní banky a nakládání s jejím majetkem je transparentní a zda nedochází k obcházení zákona.

Nejvyššímu kontrolnímu úřadu jsou při výkonu jeho působnosti poskytovány nejrůznější informace, které potřebuje ke své činnosti nejen na základě zákona, ale taktéž se vyžaduje spolupráce ze strany kontrolovaných subjektů. Z poskytovaných údajů lze v konkrétním případě použít vždy jen takové údaje, které jsou nezbytné ke splnění daného úkolu.¹⁸ Samotný průběh kontroly se řídí kontrolním řádem Nejvyššího kontrolního úřadu. Výsledkem této kontroly, prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem, je kontrolní závěr. Pojmem kontrolní závěr se rozumí písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle tohoto zákona.¹⁹ „Na základě kontrolních protokolů a příslušných dokladů jsou výsledky kontrol shrnuty a vyhodnoceny ve formě kontrolních závěrů.“²⁰

Nejvyšší kontrolní úřad vykonává jen kontrolu následnou, nikoli preventivní.²¹ Předběžnou kontrolu tedy nevykonává nikdy a tedy ani zamýšlené operace předem neschvaluje. Kontrola je „nedílnou součástí řídicích a rozhodovacích procesů. Je to akt i proces, které ve zpětné vazbě podávají informaci o dosažení stávajících cílů.“²² Závěry z kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu jsou shrnuty v tzv. finančním zhodnocení činnosti. Toto zhodnocení je vyjadřováno prostřednictvím tří základních ukazatelů. Tyto ukazatele tvoří:

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

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

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

²⁰ Linhová, N. *Nejvyšší kontrolní úřad*. Praha: Orbis, 1995, s. 10.

²¹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 538.

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

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

Při výkonu své činnosti musí Nejvyšší kontrolní úřad dbát na to, aby naplnil princip legality výkonu státní moci. Nesmí docházet k porušování základních práv a svobod kontrolovaných subjektů garantovaných jim Listinou základních práv a svobod. Proti zásahu Nejvyššího kontrolního úřadu, jakožto orgánu veřejné moci, do ústavně zaručených základních práv a svobod, i proti jeho nezákonnému zásahu vůči územnímu samosprávnému celku je na základě čl. 87 odst. 1 písm. c), d) zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky přípustná ústavní stížnost k Ústavnímu soudu.²⁴

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky stanovuje, že prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky a to bez nutné kontrasignace předsedou vlády.²⁵ V zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu nalezneme v části třetí popis organizace Nejvyššího kontrolního úřadu s ohledem na stanovení jednotlivých typů orgánů Nejvyššího kontrolního úřadu.

Orgány Nejvyššího kontrolního úřadu jsou:

- *Prezident Nejvyššího kontrolního úřadu,*
- *viceprezident Nejvyššího kontrolního úřadu,*
- *Kolegium Nejvyššího kontrolního úřadu, které je složeno z prezidenta a viceprezidenta a z 15 členů Úřadu, kteří jsou voleni Poslaneckou sněmovnou*
- *senáty Nejvyššího kontrolního úřadu, které se skládají ze tří nebo více členů Úřadu a jsou zřizovány pro jednotlivé kontrolní akce,*

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

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

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

- *Kárná komora Nejvyššího kontrolního úřadu, která se skládá z prezidenta (popř. viceprezidenta) Úřadu a dvou soudců Nejvyššího soudu jmenovaných předsedou tohoto soudu*²⁶
- *v některých věcech jednotliví členové Úřadu.*²⁷

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

Nejvyšší kontrolní úřad má ze zákona povinnost na vyžádání Poslanecké sněmovny nebo Senátu, příp. jejich orgánů zpracovat v dohodnutém termínu stanovisko k návrhům právních předpisů, týkajících se rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti.²⁸ Dá se říci, že tímto způsobem se Nejvyšší kontrolní úřad podílí na legislativním procesu tvorby právních předpisů v České republice.

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ve své čtvrté části ukládá Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, jako jednu z jeho činností, mezinárodní spolupráci. Na základě tohoto ustanovení zákona, Nejvyšší kontrolní úřad spolupracuje s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí při výkonu kontrolní činnosti na základě ujednání o kontrolní činnosti i při získávání nových poznatků a sladění metod kontroly nejen v evropském, ale také ve světovém měřítku, čemuž slouží vysílání členů Nejvyššího kontrolního úřadu a kontrolorů do mezinárodních nebo nadnárodních kontrolních orgánů.

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu hovoří o mezinárodní spolupráci v § 16 odst. 1 takto: „*Úřad spolupracuje s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí a může s nimi uzavírat ujednání o kontrolní činnosti. Úřad může vysílat členy Úřadu a kontrolory do mezinárodních nebo nadnárodních kontrolních*

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

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

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

*orgánů.*²⁹ Možnost Nejvyššího kontrolního úřadu být členem mezinárodních organizací je upravena tak, že „*Úřad spolupracuje s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí a může s nimi uzavírat ujednání o kontrolní činnosti. Úřad může vysílat členy Úřadu a kontrolory do mezinárodních nebo nadnárodních kontrolních orgánů.*“³⁰

Nejvyšší nezávislé kontrolní instituce typu Nejvyššího kontrolního úřadu v České republice se na mezinárodní úrovni označují jako Nejvyšší auditní instituce – Supreme Audit Institutions, které se postupně sdružily do nevládní mezinárodní organizace označované jako INTOSAI.³¹ Tato organizace byla založena roku 1953 se sídlem ve Vídni, jako organizace sdružující nejvyšší kontrolní instituce členských států OSN.³² Kromě INTOSAI je Nejvyšší kontrolní úřad také členem její regionální skupiny EUROSAI.³³ Mimo členství v těchto mezinárodních organizacích se Nejvyšší kontrolní úřad účastní různých konferencí a seminářů na mezinárodní úrovni.

Cílem Nejvyššího kontrolního úřadu v oblasti mezinárodních vztahů je:

- seznamovat se všemi aktuálními a účinnými auditními postupy používanými ostatními auditními institucemi světa;
- rozvíjet metodologie a dělit se o zkušenosti s kolegy ze zahraničních auditních institucí;
- podporovat výměnu informací v oblasti auditu finančních prostředků ve státní správě;
- nepřetržitě vzdělávat zaměstnance a podporovat jejich účast na mezinárodních seminářích, workshopech, konferencích a stážích;

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

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

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

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

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

- rozvíjet vztahy mezi národními a mezinárodními auditními institucemi a organizacemi;
- iniciovat a účastnit se koordinovaných auditů na bilaterální a multilaterální úrovni;
- zvyšovat reputaci Nejvyššího kontrolního úřadu na mezinárodní úrovni.

Za tímto účelem:

- se Nejvyšší kontrolní úřad pravidelně a aktivně účastní mezinárodních vzdělávacích akcí;
- jsou zástupci Nejvyššího kontrolního úřadu členy pracovních skupin organizací INTOSAI, EUROSAI, Kontaktního výboru nejvyšších auditních institucí zemí EU, atd.;
- Nejvyšší kontrolní úřad organizuje semináře a setkání pracovních skupin a expertů;³⁴
- vysílá Nejvyšší kontrolní úřad své zástupce na zahraniční stáže a nominuje je jako národní experty a pozorovatele;
- se Nejvyšší kontrolní úřad účastní koordinovaných auditů s dalšími auditními institucemi;³⁵
- Nejvyšší kontrolní úřad vytváří a rozvíjí bilaterální a multilaterální spolupráci s ostatními zeměmi a institucemi.³⁶

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

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

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

3.1. Srovnání postavení a působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky a Nejvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky

Postavení, existence a zřízení Nejvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky vychází přímo z ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky. Právě v Ústavě nalezneme právní základ pro existenci Nejvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, přesněji v čl. 60 až čl. 63. Jednotlivé typy činností, působnost, práva a povinnosti kontrolorů a kontrolovaných osob jsou stanoveny zvláštním zákonem Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky.

S ohledem na platnou právní úpravu v České republice a ve Slovenské republice nalézáme zde shodný postup úpravy tohoto kontrolního orgánu. Primární právní rámec existence Nejvyššího kontrolního úřadu nalezneme v Ústavě. Konkrétnější možnosti kontroly, postupu či vnitřní organizace jsou stanoveny zvláštním zákonem. Tato shoda je patrná i s ohledem na značnou podobnost definic Nejvyššího kontrolního úřadu v České republice a ve Slovenské republice. V obou případech je Nejvyšší kontrolní úřad charakterizován jako nezávislý kontrolní orgán, který je vázán pouze zákonem a jedná se o orgán státní.³⁷

Působnost Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky je upravena v § 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě. Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky kontroluje:

- a) hospodarenie s prostriedkami štátného rozpočtu republiky,
- b) hospodarenie a nakladanie so štátnym majetkom,
- c) nakladanie s majetkovými právami a pohľadávkami republiky,

³⁷ čl. 97 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky srov. § 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb. o Najvyššom kontrolním úradě.

- d) spôsob vyrubovania a vymáhania daní, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu republiky,
- e) výkon a uplatňovanie práv a dodržiavanie povinností vyplývajúcich z finančno-ekonomických vzťahov, ktorých účastníkom je štát.³⁸

Dle Ústavy Slovenskej republiky do pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu spadá kontrola s:

- a) prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky alebo vláda,
- b) majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu, verejnoprávnych inštitúcií, Fondu národného majetku Slovenskej republiky, obcí, vyšších územných celkov, právnických osôb s majetkovou účasťou štátu, právnických osôb s majetkovou účasťou verejnoprávnych inštitúcií, právnických osôb s majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky, právnických osôb s majetkovou účasťou obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou vyšších územných celkov, právnických osôb založených obcami alebo právnických osôb založených vyššími územnými celkami,
- c) majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami a pohľadávkami, ktoré sa poskytli Slovenskej republike, právnickým osobám alebo fyzickým osobám v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov zo zahraničia,
- d) majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami, za ktoré Slovenská republika prevzala záruku,
- e) majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami právnických osôb vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme.³⁹

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

Nejvyšší kontrolní úřad České republiky v rámci své působnosti má stejné oblasti kontroly jako Nejvyšší kontrolní úřad Slovenskej republiky. V zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě nalezneme však další pravomoci, které jsou Nejvyššímu kontrolnímu úřadu svěřeny zákonem, a ve slovenské právní úpravě je nenalezneme. Jedná se o výkon kontroly:

- vydávání a umořování státních cenných papírů,⁴⁰
- zadávání státních zakázek,⁴¹
- hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.⁴²

Nezávislou kontrolu v České republice vykonává Nejvyšší kontrolní úřad dle § 3 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě u:

- organizačních složek státu,
- právnických a fyzických osob.

Je patrné, že toto zákonné vymezení oblasti kontrolovaných subjektů je velmi obecné, na rozdíl od zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě, kde v § 4 nalezneme demonstrativní výčet subjektů, na které se vztahuje kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem. Kontrolní působnost se vztahuje na:

- a) vládu Slovenskej republiky (dále jen „vláda“), pokiaľ ide o rozhodnutia vlády o hospodárení s prostriedkami štátneho rozpočtu, resp. rozhodnutia o nakladaní so štátnym majetkom,

³⁹ čl. 60 zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky.

⁴⁰ § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě.

⁴¹ § 3 odst. 1 písm. f) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě.

⁴² § 3 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě.

- b) ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy republiky a orgány im podriadené, ako aj iné štátne orgány, ďalej právnické osoby, u ktorých vykonávajú funkciu zakladateľa alebo zriaďovateľa ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány, štátne úrady a osobitné zariadenia v zahraničí,
- c) fondy, obce, verejnoprávne inštitúcie a iné právnické osoby, pokiaľ hospodária s prostriedkami štátneho rozpočtu a hospodária alebo nakladajú so štátnym majetkom,
- d)) právnické osoby s majetkovou účasťou štátu,
- e) fyzické osoby, pokiaľ hospodária s prostriedkami štátneho rozpočtu a hospodária alebo nakladajú so štátnym majetkom.⁴³

Kontrola prováděná nezávislým kontrolním úřadem je v České republice i ve Slovenské republice zaměřena na kontrolu činností a jejich souladu s právními předpisy. Společným rysem obou právních úprav, tedy české a slovenské, je zaměření kontroly na účelnost a hospodárnost. V případě Nejvyššího kontrolního úřadu v České republice jsou zákonem stanovena i další kritéria kontroly, a to:

- přezkum věcné a formální správnosti činností kontrolované Nejvyšším kontrolním úřadem,⁴⁴
- efektivnost kontrolovaných činností.⁴⁵

Činnost Najvyššieho kontrolného úradu je ve Slovenské republice vykonávaná prostredníctvom jejích orgánů a pracovníků, kteří jsou pověřeni výkonem kontroly. Orgány Najvyššieho kontrolného úradu jsou:

- predseda Úradu,⁴⁶

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

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

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

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

- podpredsedovia Úradu.⁴⁷

Z § 13 odst. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě vyplývají určité povinnosti pro Najvyššie kontrolný úrad ve vztahu k Národnej radě Slovenskej republiky. Jedná se především o povinnost předsedy Najvyššieho kontrolného úradu předložit Národnej radě Slovenskej republiky:

- a) stanovisko Úradu k návrhu štátneho závěrečného účtu republiky a na požiadanie Národnej rady Slovenskej republiky stanovisko k návrhu štátneho rozpočtu republiky,
- b) správu o výsledkoch kontrolnej činnosti Úradu za uplynulý kalendárny rok,
- c) správy Úradu o výsledkoch kontrol vykonaných na žiadosť Národnej rady Slovenskej republiky,
- d) stanoviská Úradu, o ktoré požiada Národná rada Slovenskej republiky.⁴⁸

V případě, že dojde ke zjištění závažných skutečností a poznatků při uskutečňování kontroly prostřednictvím Najvyššieho kontrolného úradu, má předseda, dle § 13 odst. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě, povinnost o těchto zjištěných skutečnostech informovat příslušné orgány, příp. Národní radu Slovenské republiky.

V rámci provádění kontroly je potřebné, aby zákon stanovoval rozsah práv a povinností pro kontrolní pracovníky. Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu tato práva a povinnosti upravuje v § 21 a § 24. Pokud by tato práva a povinnosti nebyly jakýmkoli způsobem právně upraveny, mohlo by docházet ke zneužívání

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

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

pravomocí kontrolními pracovníky a k destabilizaci celého kontrolního systému. S ohledem na výše uvedené i ve Slovenské republice jsou tato práva a povinnosti upraveny zákonem. Konkrétní povinnosti pro kontrolující osoby jsou upraveny v § 15 odst. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě. Pracovníci, kteří provádí kontrolu, jsou povinni:

- a) oznámit' najneskôr pri začatí kontroly kontrolovanému subjektu predmet a účel kontroly a preukázať sa písomným poverením na výkon kontroly,
- b) postupovať pri výkone kontroly tak, aby kontrolná činnosť viedla k pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení,
- c) vypracovať protokol o výsledku kontroly, ktorý má obsahovať popis zistených skutočností a označení ustanovení tých právnych predpisov, ktoré boli porušené,
- d) oboznámiť kontrolovaný subjekt s obsahom protokolu,
- e) umožniť kontrolovanému subjektu po oboznámení sa s obsahom protokolu uviesť v určenom termíne písomné námietky proti pravdivosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. Opodstatnenosť námietok preveriť a výsledok písomne oznámiť kontrolovanému subjektu. Oznámenie o výsledku je súčasťou protokolu,
- f) prerokovať obsah protokolu s kontrolovaným subjektom. O prerokovaní protokolu vyhotoviť zápisnicu, v ktorej sa uloží kontrolovanému subjektu v určenom termíne prijať opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov, a určiť termín zaslania písomnej správy o opatreniach na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov Úradu,
- g) odovzdať kontrolovanému subjektu jedno vyhotovení protokolu,

- h) rešpektovať práva kontrolovaných subjektov vyplývajúce z právnych predpisov.⁴⁹

Tyto povinnosti jsou závazné nejen pro kontrolující osoby, ale taktéž pro osoby přizvané ke kontrole.⁵⁰ Pokud zákon stanovuje povinnosti pro osoby, které vykonávají kontrolu, musí souběžně s tímto stanovit i práva pro tyto osoby.

Kontroloři jsou dle § 17 odst. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě především oprávněni:

- a) vstupovať do objektov, zariadení a na pozemky kontrolovaných subjektov,
- b) požadovať v určenej lehote od kontrolovaných subjektov predloženie dokladov, ďalších písomností a materiálov, vrátane dát spracúvaných prostriedkami výpočtovej techniky potrebných na vykonanie kontroly, bez rozdielu stupňa ich utajenia,
- c) preberať originály dokladov a ďalšie materiály, pokiaľ je to pre výkon kontroly potrebné, a ich prevzatie potvrdiť,
- d) požadovať v primeranej lehote od kontrolovaných subjektov a ich pracovníkov ústne a písomné informácie, vyjadrenia a vysvetlenia ku kontrolovaným skutočnostiam a k zisteným nedostatkom.⁵¹

Práva a povinnosti nemají jen osoby provádějící kontrolu, tj. kontroloři, ale taktéž osoby, které jsou kontrolovány. Kontrolované osoby jsou povinny do zákonem stanovené míry poskytnout kontrolorům součinnost a umožnit jim, aby nerušeně provedli kontrolu podle zákona. Mezi základní povinnosti kontrolovaných osob řadíme povinnost:

⁴⁹ § 15 odst. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě.

⁵⁰ § 15 odst. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě.

⁵¹ § 17 odst. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě.

- a) poskytovať kontrolným pracovníkom potrebnú súčinnosť v súlade s ich oprávneniami podľa § 17 tohto zákona,⁵²
- b) vytvoriť kontrolným pracovníkom primerané podmienky na výkon kontroly a spracovanie kontrolných zistení,
- c) zdržať sa konania, ktoré by mohlo mariť výkon kontroly,
- d) dostaviť sa v určenej lehote na prerokovanie obsahu protokolu,
- e) predložiť Úradu v určených termínoch písomne opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a písomnú správu o ich plnení.⁵³

S ohľadom na stanovenou povinnosť súčinnosti pro osoby, ktoré jsou kontrolované, dle § 18 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě, stanovuje zákon taktéž sankce za nedodržení těchto povinností. *„Úrad môže fyzickým osobám, ktoré maria výkon kontroly tým, že neplnia povinnosti podľa § 18 tohto zákona, uložiť poriadkovú pokutu do 10 000 Kčs.“*⁵⁴ Pokud nedojde ke splnění povinností v nově stanoveném termínu ani po uložení pořádkové pokuty dle § 21 odst. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě, může být pokuta uložena opakovaně.⁵⁵

Zákon dále stanovuje v § 21 odst. 3, že *„Poriadkovú pokutu možno uložiť do dvoch mesiacov odo dňa zistenia porušenia právnej povinnosti, najneskoršie do jedného roka od porušenia právnej povinnosti.“*⁵⁶ V tomto se česká právní úprava liší od slovenské. Neboť v § 28 odst. 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním

⁵² Zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě.

⁵³ § 18 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě.

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

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

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

úřadu je stanoveno, že lhůta pro možnost uložení pokuty za nesplnění povinností je jeden měsíc.

„Pri rozhodovaní o poriadkových pokutách postupuje Úrad ako ústredný orgán štátnej správy. Pre konanie o uložení poriadkovej pokuty platia všeobecné predpisy o správnom konaní.“⁵⁷

Vybrané peníze z těchto pořádkových pokut se stávají příjmem do státního rozpočtu Slovenské republiky.⁵⁸

V zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě je pravomoc udělit pořádkovou pokutu Nejvyšším kontrolním úřadem stanovena v § 28 odst. 1, který opravňuje udělit tuto pokutu „fyzické osobě, která zaviněně způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 24 tohoto zákona.“⁵⁹ Pokuta může být uložena, stejně jako ve slovenské právní úpravě, opakovaně pokud nebyla ve stanovené lhůtě splněna povinnost. Maximální výše pokuty je 50.000,- Kč a jedná se o příjem do státního rozpočtu České republiky. Od 7. 1. 2000 nejsou rozhodnutí správních orgánů o pořádkových pokutách ze soudního přezkumu vyloučena.⁶⁰

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

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

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

⁶⁰ nález Ústavního soudu vyhlášený pod č.2/2000 Sb.

4. Obecně o formách činnosti veřejné správy

V této části své diplomové práce bych rád úvodem provedl rozbor veřejné správy. Uvedl co to vlastně veřejná správa je, jak je definována, jak se člení, jaké jsou její funkce a výsledky její činnosti. Hlavní část této kapitoly tvoří informace o formách činností veřejné správy, definice pojmu a možné způsoby dělení forem činností veřejné správy.

Veřejnou správu se snažilo v historii definovat už mnoho autorů a všichni se shodli, že je velmi obtížné jí pozitivně definovat nebo ji alespoň výstižně popsat. Tento pojem patří k velmi těžko definovatelným pojmům a to z toho důvodů, že v sobě zahrnuje velmi širokou škálu činností. J. Pražák definoval správu v obecném smyslu jako „*činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti*“.⁶¹

Podle toho jaké cíle správa svou činností sleduje, ji můžeme rozdělit na správu soukromou a veřejnou, kde veřejná správa bývá chápána jako správa, která je vykonávána ve veřejném zájmu, zatímco soukromá v zájmu soukromém.⁶² Subjekty, které veřejnou správu vykonávají, mají postavení veřejnoprávních subjektů a svoji činnost realizují jako právem uloženou povinnost.

Veřejnou správu je tedy nutno chápat z různých hledisek. Jednak je to určitý druh činnosti, čímž se rozumí činnost, která má povahu spravování a je tedy odlišná od činnosti zákonodárné nebo činnosti soudní. Toto pojetí veřejné správy je pojetí materiální, nebo-li funkční. Na druhé straně je pojetí formální, institucionální, kdy se veřejnou správou rozumí určitá instituce, která veřejnou správu vykonává. Institucí rozumíme správní orgány.

Veřejnou správu však lze definovat také pozitivně a negativně. Negativní vymezení charakterizuje veřejnou správu jako všechnu okolní činnost, resp. veškerou činnost, která není veřejnou správou. J. Staša uvádí, že: „*V negativním vymezení se*

⁶¹ Pražák, J. *Rakouské právo veřejné*. Díl druhý: právo správní. Praha, 1905, s. 1.

⁶² Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 5.

veřejná správa chápe jako zbytková veřejná moc, která zbude, když se od celkové veřejné moci odečte zákonodárství a soudnictví.“⁶³ Pozitivní vymezení je mnohem těžší, protože jak již bylo zmíněno, tento pojem v sobě zahrnuje mnoho činností, proto toto vymezení můžeme popsat jako činnosti, při jejímž výkonu jsou správní úřady (orgány) vázány ve své činnosti nejen právními předpisy, ale také rozhodnutími vyšších úřadů (orgánů).⁶⁴ V tomto pojetí ji však můžeme definovat jako činnost podzákonnou a nařizovací a de facto i výkonnou, kterou vykonávají správní úřady (orgány) na základě zákona.

Uskutečňování správní činnosti probíhá v jednotlivých formách a je uskutečňována jednotlivými vykonavateli. Tyto formy považujeme za právní, neboť správní právo jim poskytuje onu danou právní formu a závaznost, příp. právní následky. Na základě těchto forem činnosti veřejné správy je možné správní činnost lépe charakterizovat, rozdělit, příp. vysvětlit. Mezi jednotlivými formami spatřujeme společné rysy, ale taktéž specifika pro každou z forem činnosti zvlášť. P. Průcha vysvětluje, že *„formami realizace činnosti veřejné správy tak rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do požadavku a představy ve výsledek sám.“*⁶⁵

Formy činnosti veřejné správy je možné členit z několika hledisek. Jedním z možných rozdělení je dělení na:

- právní formy realizace,
- neprávní formy realizace, tzv. organizační formy realizace.

Obě tyto formy realizace mají společný právní podklad, jsou používány k naplnění a provádění norem správního práva. Specifikum právních forem realizace je fakt, že vyvolávají právní důsledky, na rozdíl od neprávních, resp. organizačních

⁶³ Staša, J. *Úvod do českého správního práva*, čtvrté doplněné vydání. PA ČR, Praha, 2001, s. 98.

⁶⁴ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 6.

⁶⁵ Průcha, P. Skulová, S. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. s 15n.

forem realizace, které tyto bezprostřední právní důsledky nevyvolávají. Důsledkem toho docházíme k faktu, že *„formy realizace veřejné správy disponují současně povahou forem realizace správního práva.“*⁶⁶

P. Průcha dělí právní formy činnosti veřejné správy na:

- normativní správní akty,
- individuální správní akty,
- interní normativní akty,
- individuální služební akty,
- dohody správně-právního charakteru (veřejnoprávní smlouvy),
- faktické úkony s přímými právními důsledky.⁶⁷
- úkony neregulativní,
- úkony smíšené.

*„Pro právní formy realizace veřejné správy je přitom charakteristické, že jsou zpravidla využívány při plnění meritorních úkolů veřejné správy a spočívají zejména ve správních aktech.“*⁶⁸

Dle P. Průchy, se neprávní, resp. organizační formy činnosti veřejné správy dělí na:

- operativně organizační činnosti,
- materiálně technické operace.⁶⁹

⁶⁶ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 230.

⁶⁷ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 231.

⁶⁸ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 231.

⁶⁹ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství

Tento typ formy činnosti veřejné správy má funkci spíše podpůrnou či doplňkovou vůči právní formě činnosti veřejné správy. „*V souvislosti s procesem vydávání správních aktů je jejich využití také orientováno především do stádia jejich přípravy a činností, souvisejících s praktickou realizací správních aktů.*“⁷⁰

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

Další možnou variantou dělení forem činnosti veřejné správy je dělení na formy činnosti:

- abstraktní či konkrétní (příp. kombinace obou),
- jednostranné nebo dvou a vícestranné⁷¹

“Nové úkoly veřejné správy a rozsah jejího působení v právním státě a v občanské společnosti vyžadují nepochybně uplatňovat nové metody ve správní činnosti a rozšiřovat počet forem, v nichž je činnost veřejné správy prezentována. Současně to však znamená, že tyto nové formy budou jednoznačně identifikovány a definovány a že se občanům nebo jiným adresátům dostane proti nim patřičné právní ochrany. V literatuře se jako příklady uvádějí: plány (zejména územní), kombinace abstraktních a konkrétních aktů typu dopravních návěstí, dále přísliby, doporučení, konzultace.

Doplňek, 2004. s. 231.

⁷⁰ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 231.

⁷¹ Hendrych, D. a kolektiv *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s.186.

Uplatňování všech forem správní činnosti je podmíněno vhodnými postupy v přípravě rozhodnutí. Mezi ně patří zásada projednávací spočívající v úsilí dosáhnout rozhodnutí na základě konsenzu všech účastníků. Jako příklad takového postupu možno uvést uzavírání veřejnoprávních smluv namísto vydání správního aktu.”⁷²

⁷² Hendrych, D.a kolektiv *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s.187n.

5. Jednotlivé formy činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu

Pro větší přehlednost je kapitola rozdělena do jednotlivých podkapitol, kdy každá z nich je zaměřena na jednu z forem činnosti veřejné správy s ohledem na úkony, které Nejvyšší kontrolní úřad činí, a které jsou mu svěřeny zákonem. Uspořádání podkapitol, nazvané Faktické zásahy, Jiné správní úkony, Správní akty a Normativní akty, se odvíjí od míry využívání a pravomocí, které jsou Nejvyššímu kontrolnímu úřadu svěřeny zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu a též ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Nejvyšší kontrolní úřad nejčastěji vykonává svou správní činnost v oblasti faktických zásahů a dále prostřednictvím dalších správních úkonů, mezi které řadíme především stanoviska, plány kontrolní činnosti či výroční zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu. Za správní akt vydávaný Nejvyšším kontrolním úřadem považujeme především kontrolní protokol, příp. závěrečnou zprávu. V poslední podkapitole nazvané Normativní akty je zmíněn zejména kontrolní řád.

V úvodu každé podkapitoly jsou obecně vysvětleny a popsány formy činnosti veřejné správy, resp. Nejvyššího kontrolního úřadu. Jsou uvedeny i další správní úkony, které Nejvyšší kontrolní úřad sice nevykonává, ale které jsou zařazeny do těchto forem činností. V rámci popisu jsou uvedeny důvody a zákonné odkazy na to, proč Nejvyšší kontrolní úřad nemůže tyto správní úkony činit.

5.1. Faktické zásahy

Úvodem bych rád vysvětlil pojem faktických zásahů, uvedl jejich možné rozdělení a provedl popis základních charakteristických rysů a specifík těchto zásahů. Jedná se o obecné vymezení pojmu, které doplním o konkrétní příklady a informace s ohledem ke vztahu k činnostem vykonávaným Nejvyšším kontrolním úřadem.

Faktickými zásahy se míní:

- donucovací úkony (bezprostřední zásahy),
- faktické pokyny.

Donucovací úkony jsou faktickou neformální správní činností. Výkon této správní činnosti je uskutečňován na základě zákona, kdy tento zákon umožňuje jednotlivým úředním osobám v konkrétních případech zasáhnout do správních poměrů fyzických, příp. právnických osob. Základními znaky donucovacích úkonů je:

- neformálnost,
- právní závaznost.

Donucovací úkony lze provést tehdy, když nastanou zákonem předvídané skutečnosti. Nutná obrana proti donucovacím úkonům není přípustná, ledaže by úředník jednal v excesu. Specifikem donucovacích úkonů je též fakt, že donucovací úkon není přímým důsledkem nějakého formálního procesu. Hlavním rozdílem mezi správním aktem a donucovacím úkonem je to, že na rozdíl od správního aktu je donucovací úkon neformální. Ten, proti němuž je použit donucovací úkon je povinen tento stav strpět. V opačném případě může dojít k trestní či správní odpovědnosti a užití intenzivnějšího donucovacího úkonu, příp. povinnost nahradit škodu, která vznikla v důsledku neuposlechnutí daného úkonu osobou zákonem pověřenou.

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

Proti použití donucovacích úkonů není možné se bránit prostřednictvím správního soudnictví či správního řízení.

Mezi faktické pokyny řadíme:

- bezprostřední zásahy,
- exekuční úkony,
- zajišťovací úkony.

Obecně lze říci, že bezprostřední zásah se užije při odvracení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje zájem, který je právem chráněný. K užití tohoto zásahu je však zapotřebí, aby byly splněny následující podmínky:

- musí existovat speciální zákonné zmocnění k bezprostřednímu zásahu,
- právem chráněný zájem musí být v bezprostředním ohrožení či narušení a tento bezprostřední zásah směřuje proti narušiteli,⁷³
- užití bezprostředního zásahu je možné pouze tehdy, pokud nebezpečí nelze odvrátit jinak.

Před provedením bezprostředního zásahu může dojít k upozornění narušitele či dotčené osoby na to, že dojde k bezprostřednímu zásahu či donucovacímu úkonu.

„Bezprostřední zásah nemá procesním právem formalizovanou podobu.“⁷⁴

Právě neexistence formalizované podoby je základní rozdílem mezi bezprostředním zásahem a správním aktem.

Proti bezprostředním zásahům, na rozdíl od donucovacích úkonů, je možné se bránit soudní cestou, resp. v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.⁷⁵ Aktivně legitimován je dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní *„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen*

⁷³ Právem chráněným zájmem se míní, např. bezpečnost života, majetku či zdraví.

⁷⁴ Pomahač, R. *České správní právo*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2009, s. 98.

⁷⁵ § 82 - §87 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní.

*na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.*⁷⁶

S ohledem na výše uvedené jsou faktické zásahy upraveny především § 21 a § 24 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. § 21 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu stanovuje, že kontrolující jsou při provádění kontroly oprávněni:

- a) vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena,⁷⁷
- b) požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiného zboží (dále jen „doklady“),
- c) seznamovat se s utajovanými skutečnostmi, prokáží-li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto skutečností, vydaným podle zvláštního zákona,⁷⁸
- d) požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných, ústních a písemných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech,
- e) zajišťovat v odůvodněných případech doklady; jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů,

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

⁷⁷ Čl. 12 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva ČNR č. 92/1993 Sb.

⁷⁸ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

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

V § 24 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu je stanovena povinnost pro kontrolované osoby v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly. Dále jsou „*kontrolované osoby povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolujících uvedeným v § 21 tohoto zákona. Fyzické osoby nemají povinnost podle § 21 písm. d) tohoto zákona, jestliže by jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání osob nebo osobám blízkým.*“⁷⁹

Ze zákona plyne povinnost pro kontrolované osoby, kdy dle § 24 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, jsou tyto kontrolované osoby povinny umožnit kontrolujícím úředníkům, aby dle zákona a v jeho mezích provedli kontrolu. „*Kontrolované osoby jsou povinny v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly.*“⁸⁰

Exekuční úkony a zajišťovací úkony nevykonává Nejvyšší kontrolní úřad, na rozdíl od donucovacích úkonů a faktických pokynů, resp. bezprostředních zásahů. Z tohoto důvodu provedu popis těchto dvou činností pouze stručně. Exekučními úkony je povinný nucen ke splnění povinnosti, která mu byla uložena již dříve, na základě soudního rozhodnutí. Základním předpokladem pro výkon tohoto úkonu je existence exekučního příkazu. Výkon rozhodnutí je upraven zákonem č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, v části šesté. Zajišťovací úkony mohou mít různou podobu. Jejich hlavním smyslem je zajistit průběh formálního správního procesu. Faktickým pokynem je především předvedení či předvolání.

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

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

5.2. Jiné správní úkony

V rámci výkonu veřejné správy mají právně nezávazné správní úkony spíše pomocnou roli při výkonu vrchnostenské správy. Nedochozí k přímému zásahu do ničích práv. Provádění těchto úkonů je na základě zákona a v jeho mezích, příp. tyto úkony zákon upravovat nemusí, ale jedná se o správní činnost veřejné správě dovolenou.

„Některé z nich mají konkrétní právní základ (jsou výslovně zmiňovány zákonem), jiné lze jen obecně podřadit pod prostředky, jimiž vykonavatelé veřejné správy plní své úkoly. Obecné meze pro uskutečňování úkonů, které nemají konkrétní právní základ, je možno vymezit negativně – je nepřípustné, aby takové správní úkony ohrožovaly plnění jiných úkolů veřejné správy, znamenaly plýtvání veřejnými prostředky nebo ohrožovaly.“⁸¹

Tyto úkony je možné rozdělit dle několika hledisek na správní úkony:

- informační,
- programovací,
- organizační,
- další nezávazné úkony.

Správní úkony informační slouží především k potřebám správních orgánů k předávání, vytváření či zpracovávání informací. Jedná se, např. o úkony komunikační, statistické, registrační, evidenční či dokumentační. Tvorbu koncepcí plánů či prognóz řadíme mezi programovací správní úkony. Organizační úkony jsou samostatné a pomocné.

⁸¹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, nakladatelství C.H.Beck, Praha, 2009, s. 286.

Obecně do kategorie jiných správních úkonů řadíme:

- Osvědčení,
- ověření,
- posudky, stanoviska a vyjádření,
- informační úkony,
- registraci,
- programovací úkony,
- materiální úkony,
- doporučení a výzvy,
- veřejnoprávní ujednání,
- procedurální aspekty.⁸²

Mezi jiné správní úkony v rámci činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu řadíme především:

- Stanoviska,
- plán kontrolní činnosti,
- kontrolní protokol,
- výroční zprávu Nejvyššího kontrolního úřadu.

⁸² srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 288 – 298.

Zpracovávání a předkládání stanovisek⁸³ Nejvyššího kontrolního úřadu je upraveno v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. „Úřad zpracovává a předkládá Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o průběhu plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu České republiky, včetně kontrolních závěrů, které byly podkladem pro toto stanovisko.“⁸⁴ Lhůta pro podání daného stanoviska Nejvyšším kontrolním úřadem Poslanecké sněmovně je stanovena na polovinu lhůty k jejímu projednání. Kromě stanovisek ke zprávě o plnění státního rozpočtu a státního účtu České republiky, může Nejvyšší kontrolní úřad zpracovávat stanoviska k „návrhům právních předpisů, týkajících se rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti.“⁸⁵

Plán kontrolní činnosti časově a věcně vymezuje a určuje kontrolní akce, jejichž provedení je plánováno v následujícím roce. Podněty pro naplánování kontroly mohou vzejít nejen z Poslanecké sněmovny, z vlastní iniciativy, Senátu, jejich orgánů, ale i z vlády České republiky. Plán kontrolní činnosti musí obsahovat zejména:

- předmět a cíle kontroly a označení kontrolovaného orgánu, organizační složky státu, právnické nebo fyzické osoby,
- časový plán,
- člena Úřadu, který vypracovává kontrolní závěr, nebo orgán Úřadu, který schvaluje kontrolní závěr,
- složení senátu Úřadu, byl – li zřízen.

Pokud je daný plán kontrolní činnosti schválen, předkládá jej prezident Nejvyššího kontrolního úřadu Poslanecké sněmovně, vládě a Senátu. V neposlední řadě dojde ke zveřejnění tohoto plánu i ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu. V případě provedení změn v daném plánu, je potřeba, aby tyto změny odsouhlasilo

⁸³ viz. přehled Stanovisek NKÚ, [online], Nejvyšší kontrolní úřad [2012-03-23], dostupné na: <http://nku.cz/cz/publikace/stanoviska-statni-rozpocet.htm>.

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

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

Kolegium Nejvyššího kontrolního úřadu a došlo ke zveřejnění plánu s těmito schválenými úpravami ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu.

O průběhu kontroly a zjištěném stavu se vyhotovuje kontrolní protokol, který obsahuje „*popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny.*“⁸⁶ Kromě těchto informací, kontrolní protokol dále obsahuje „*označení Úřadu a jména kontrolujících na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, skutečný stav, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se protokol opírá.*“⁸⁷

Kontrolní protokol je v oblasti provádění kontroly velice cenným dokumentem, neboť o každé kontrole musí být proveden záznam se všemi podstatnými náležitostmi, zjištěnými skutečnostmi a návrhy pro nápravu. Osoba, která byla kontrolována, musí být seznámena s obsahem daného protokolu, jak vyplývá ze zákona. Tím jí jsou zaručena základní práva na ochranu. Pokud se zněním protokolu kontrolovaná osoba souhlasí, stvrdí dokument svým podpisem, pokud nikoli, vyznačí se skutečnost, že osoba nechce podepsat tento dokument, do daného kontrolního protokolu.

Opravným prostředkem proti kontrolnímu protokolu je podání námitek. Tyto námitky podává kontrolovaná osoba vedoucímu skupiny kontrolujících, kteří kontrolu prováděli. Námitky je možné podat nejpozději do pěti dnů od doby, kdy kontrolovaná osoba byla seznámena s obsahem kontrolního protokolu a s jehož obsahem nesouhlasí. Tato lhůta pěti dnů může být vedoucím kontrolujících prodloužena. Kromě podmínky časové je nutné námitky podat písemně s řádným odůvodněním. Vedoucí skupiny rozhoduje o podaných námitkách. Může těmto námitkám buď vyhovět, či nevyhovět.

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

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

Pokud nebylo námitkám ze strany vedoucího kontrolujících vyhověno, může se kontrolovaná osoba odvolat k:

- příslušnému členu Úřadu, je-li kontrolní protokol podkladem pro kontrolní závěr vypracovaný členem Úřadu,
- příslušnému senátu Úřadu, je-li kontrolní protokol podkladem pro kontrolní závěr projednaný tímto senátem Úřadu,
- Kolegiu Úřadu, je-li kontrolní protokol podkladem pro kontrolní závěr projednávaný Kolegiem Úřadu.⁸⁸

Lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí vedoucího kontrolujících o námitkách je 15 dnů od doručení rozhodnutí. O odvolání může být rozhodnuto tak, že příslušný orgán napadené rozhodnutí potvrdí, zamítne odvolání či rozhodnutí změni nebo zruší. „*Pokud v řízení o odvolání proti rozhodnutí o námitkách vyplyne potřeba věc dořešit, příslušný orgán Úřadu nebo člen Úřadu rozhodnutí zruší a zajistí došetření věci.*“⁸⁹

Výroční zprávu schvaluje Kolegium Nejvyššího kontrolního úřadu na základě předložení prezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu. Tato zpráva především obsahuje:

- zhodnocení plánu kontrolní činnosti,
- finanční zhodnocení přínosu kontrolní činnosti,
- zhodnocení ostatních činností.⁹⁰

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

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

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

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

Přehled výročních zpráv za jednotlivé roky je možné nalézt na internetových stránkách Nejvyššího kontrolního úřadu.⁹¹

Rád bych se nyní alespoň krátce zmínil o Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu. Jak již bylo zmíněno výše, v souvislosti s pojednáním o plánu kontrolní činnosti, významným pramenem a zdrojem informací je v rámci Nejvyššího kontrolního úřadu Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu. Tento Věstník je vydáván pravidelně čtyřikrát ročně a je přístupný jak v tištěné, tak v elektronické podobě.⁹² Vydáváním tohoto věstníku je uplatňován princip publicity.

Věstník obsahuje zejména:

- jednacích řádů Kolegia Úřadu a senátů Úřadu,
- kárný řád,⁹³
- plán kontrolní činnosti,
- výroční zprávu,
- všechny kontrolní závěry, s výjimkou těch, které obsahují skutečnosti, na které se vztahuje zvláštní zákon.⁹⁴

Tímto zvláštním zákonem je míněn zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Jedním z těchto nepublikovaných kontrolních závěrů je kontrolní akce č. 04/05, která se zaměřila na kontrolu majetku státu a vynaložených peněžních prostředků na vyzbrojení a munici pro Policii ČR.⁹⁵

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

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

⁹³ Kárný řád [online], Nejvyšší kontrolní úřad [2012-3-25], dostupné na: <http://www.nku.cz/downloads/zakladni-dokumenty/karny-rad-nku.pdf>.

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

⁹⁵ srov. Nezhybová, I. *Bakalářská práce: Nejvyšší kontrolní úřad a jeho činnost*. Zlín: UTB ve Zlíně, Fakulta managementu a ekonomiky, 2007, s. 33.

Prezident Nejvyššího kontrolního úřadu je povinen předložit Kolegiu Nejvyššího kontrolního úřadu:

- návrh plánu kontrolní činnosti a jeho změn,
- návrh rozpočtu, včetně jeho změn, a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly Úřadu,
- všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu,
- návrh výroční zprávy o činnosti Úřadu za uplynulý rozpočtový rok,
- návrh organizačního a pracovního řádu Úřadu, včetně jeho změn a doplňků,
- návrh jednacího řádu Kolegia Úřadu a senátů Úřadu, včetně jeho změn a doplňků,
- návrh kárného řádu,
- podněty Poslanecké sněmovny, senátu, jejich orgánů a vlády.⁹⁶

5.3. Správní akty

Správní akty individuální „*představují takovou právní formu činnosti orgánů veřejné správy, která je zpravidla výsledkem rozhodování správního orgánu o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního subjektu.*“⁹⁷ Tyto správní akty mají konkrétní předmět, je vydán k řešení konkrétního případu konkrétně určených adresátů. Za individuální správní akty obecně můžeme považovat vydávání povolení, platebních výměrů, správní trestání, apod.. Obecně je

⁹⁶ § 8 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

⁹⁷ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 238.

správní akt považován za „jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.“⁹⁸

Pro správní akt jsou dle Prof. Hendrycha typické tyto znaky:

- *jednání příslušného vykonavatele veřejné správy (správního orgánu), jímž je správní úřad, orgán územní samosprávy, popřípadě jiný orgán nebo osoba, na základě zákona,*
- *jednostranný autoritativní výrok o právech nebo povinnostech nepodřízených subjektů (vnější působnost správního aktu),*
- *bezprostřední právní závaznost,*
- *konkrétnost věci, jakož i jmenovité určení (konkrétnost) subjektů, jímž je správní akt určen.*⁹⁹

Individuální správní akty dělíme dle povahy právních účinků na:

- konstitutivní,
- deklaratorní.

Konstitutivní správní akty zakládají, mění či ruší určité vztahy v rámci správního práva. P. Průcha přesněji specifikuje, že „konstitutivním správním aktem se autoritativně zakládá, mění nebo ruší určitý správněprávně relevantní stav. Přísluší o něm rozhodovat správnímu orgánu, který je v daném procedurálním režimu věcně i místně příslušný s ohledem na povahu věci.“¹⁰⁰

⁹⁸ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s.205.

⁹⁹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s.206.

¹⁰⁰ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 239.

Konstitutivním správním aktem je, např. rozhodnutí o vydání stavebního povolení, udělení koncese, rozhodnutí o přestupku, atd..

„Právní účinky konstitutivního aktu působí tzv. ex nunc (pro futuro), tj. od okamžiku svého vzniku do budoucna.“¹⁰¹

Deklaratorní správní akty na rozdíl od konstitutivních správních aktů nezakládají, nemění ani neruší nová práva a povinnosti. Pouze potvrzují existenci či neexistenci určitého stavu. O sporném stavu rozhoduje věcně i místně příslušný správní úřad.

„Právně deklaratorní akt působí tzv. ex tunc (pro praeterito), tj. od okamžiku vzniku právního stavu v minulosti, který je v dané situaci deklaratorním aktem stavěn toliko, byť autoritativně, mimo pochybnost. Deklaratorní správní akty tak v jistém smyslu osvědčují vždy určitý legální stav.“¹⁰²

Dle okruhu osob, které akt přímo zavazuje, dělíme akty na:

- akty in personam,
- akty in rem.

Správní akty in personam zavazují pouze osoby jmenovitě v aktu určené, na rozdíl od aktů in rem, které právně zavazují i nástupce, neboť závaznost se u těchto typů aktů odvíjí od věci, nikoli od osoby.

Konstitutivní akty se dále dělí dle hlediska trvání účinku aktu na:

- akty co do účinku neomezené,
- akty co do účinku omezené.

¹⁰¹ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 239.

¹⁰² Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 239.

„Správní akty většinou nebývají co do trvání svých účinků explicitně omezované. Jejich meze vyplývají z „přirozené“ povahy jejich obsahu a konečků i z toho, kdo je aktem zavázán – zda pouze v aktu uvedené osoby, nebo i jejich právní nástupci. Trvání účinků aktu však může být v některých případech výslovně omezeno. Takové omezení může vyplývat přímo ze zákona nebo na základě zákona z aktu samotného – v důsledku vedlejšího ustanovení aktu, jímž může být rezolutivní časová doložka nebo rezolutivní podmínka.“¹⁰³

Dle přínosu obsahu správního aktu pro jeho adresáta dělíme správní akty na:

- správní akty k tíži adresáta,
- správní akty k dobru adresáta.

Správní akty, které jsou k tíži adresáta, v sobě obsahují určité povinnosti, které zatěžují adresáta tohoto aktu, na rozdíl od druhého typu správního aktu, který zvýhodňuje adresáta, resp. upravuje jeho právní postavení.

„Praktický význam tohoto členění vynikne při úvahách o vzniku, trvání nebo zániku vztahů správního práva, jichž se správní akt týká. V relaci k obsahu správního aktu půjde např. o posouzení otázky, zda určité chování subjektů těchto vztahů v určitém okamžiku bylo, či nebylo po právu – bylo, či nebylo v rozporu s obsahem daného aktu.“¹⁰⁴

Mezi jednotlivé typy správních aktů řadíme:

- zákazy, příkazy, nařízení,
 - jedná se o závazné pokyny, kdy stanovení povinnosti v nich obsažené může mít obecnější charakter jako, např. povinnost odstranění zjištěných nedostatků či charakter

¹⁰³ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 211.

¹⁰⁴ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 208.

konkrétní, kdy se stanovuje napravení stavu v daném aktu popsaném.¹⁰⁵

- povolení,
 - „je výrazem specifické veřejnoprávní modifikace obecně přiznané míry práv a svobod”
 - „Správním aktem se povoluje činnost, která je vázána na určité hmotněprávní předpoklady (podmínky). Jestliže osoba, která o povolení žádá, tyto předpoklady splňuje, nelze vydání aktu odepřít – na jeho vydání má adresát aktu právní nárok.”¹⁰⁶
 - Je třeba rozlišovat dva pojmy - povolení a souhlas. „Rozdíl mezi povolením a souhlasem je v tom, že v povolení mohou být stanoveny meze výkonu, resp. mody (podmínky) pro výkon povolované činnosti – oprávnění, které na základě povolení vznikne, zatímco u souhlasu tomu tak být nemůže. Uvedené meze může příslušný správní orgán stanovit v rámci svého správního uvážení, anebo to jsou meze, které navrhuje sám adresát, přičemž mu dokonce právní norma může přímo či nepřímo ukládat takový návrh.”¹⁰⁷
- koncese,
 - U koncese je podstatné to, že na její vydání není právní nárok.

¹⁰⁵ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 217.

¹⁰⁶ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 215.

¹⁰⁷ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 215.

- *“Pokud nějaké oprávnění vzniká na základě koncese, je věcí správního uvážení správního orgánu, zda je přizná, či nikoli. Zákon většinou stanoví určitá hlediska, jakými se má správní orgán při vydávání koncesí řídit.”¹⁰⁸*
- příslib.
 - *“Příslibem se správní orgán zavazuje vydat souhlas, povolení či koncesi v případě, že žadatel splní v příslibu stanovené hmotněprávní nebo procesní předpoklady.”¹⁰⁹*

Individuálním správním aktem je, např. živnostenský list či jednotlivá osvědčení. Osvědčeními se potvrzují skutečnosti, o kterých není sporu, platí zde presumpce správnosti. Osvědčení neboli ověřená listina se užívá tehdy, pokud není potřeba správního uvážení.

Adresáty individuálních správních aktů mohou být:

- subjekty stojící vně organizačního systému veřejné správy,
- či správním orgánům organizačně podřízené subjekty.¹¹⁰

„V případě vnitřního zaměření individuálních správních aktů se jedná o individuální služební akty, obvykle označované jako individuální služební pokyny.”¹¹¹

Individuální správní akty se užívají v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti v rámci organizace veřejné správy.

¹⁰⁸ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 216.

¹⁰⁹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 216.

¹¹⁰ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 240.

¹¹¹ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 240.

Mezi základní náležitosti správních aktů řadíme náležitosti:

- kompetenční,
 - „vyjadřují hmotněprávně působnost a pravomoc správních orgánů a procesněprávně jejich příslušnost k vydání aktu.“¹¹²
- obsahové,
 - „Obsah správního aktu vyjadřuje projev vůle správního orgánu v konkrétní věci, který směřuje vůči jmenovitě uvedeným osobám a sleduje zákonem stanovený nebo ze zákona vyplývající účel. Obsahové náležitosti správních aktů jsou stanoveny zákonem, popřípadě vyplývají i z obecných zásad správního práva.“¹¹³
- vnější formy,
 - jedná se o stanovení základních náležitostí, které musí obsahovat každý správní akt. Mezi tyto náležitosti řadíme, např. část výrokovou, odůvodnění a poučení, označení příslušné listiny z hlediska uvedení čísla jednacího a dalších náležitostí, které specifikují a odlišují tento správní akt od ostatních, tak aby nedocházelo k záměně a byla jednodušší kontrola a dohledatelnost.
 - správní akt musí být vždy písemnou formou. „Naroveň listinné podoby bude od 1. července 2009 postavena

¹¹² Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 218.

¹¹³ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 219.

*v případě zprostředkování správního aktu pomocí datové schránky forma datové zprávy.*¹¹⁴

- dále musí listina obsahovat razítko, označení úřední osoby.
- procedurální.
 - *„Pokud je správní akt vydáván ve správním řízení, stanoví normy správního práva požadavky na postup správního orgánu při vydávání aktu. Bližší výklad viz v kapitole o správním řízení.*¹¹⁵

Správní akty mohou obsahovat i tzv. vedlejší ustanovení, mezi něž řadíme:

- příkazy,
- časové doložky,
- podmínky,
- výhrady.

Správní akt může trpět vadami. Vadný správní akt je takový, který neobsahuje veškeré podstatné náležitosti. Za vadné správní akty považujeme správní akty:

- nezákonné,
- věcně nesprávné,
- formálně vadné

Nezákonné jsou takové správní akty, které jsou vydány v rozporu se zákonem, překračují zákon.

¹¹⁴ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 223.

¹¹⁵ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 224.

Věcně nesprávné správní akty se vyznačují špatným využitím správní volné úvahy ze strany správního orgánu. Tyto akty může napadnout pouze jejich adresát.

Formálně vadné jsou takové správní akty, které obsahují chyby v počtech, psaní, resp. gramatice, překlepech. Tyto správní akty je možné opravit bez toho, aniž by muselo dojít k vydání nového správního aktu v daném konkrétním případě.

Od neplatnosti správního aktu je potřeba též odlišovat nicotnost. Nicotnost má za následek to, že pokud správní akt trpí takovými vadami, které způsobují nicotnost, nelze již hovořit o aktu. Prohlášení nicotnosti nastává z úřední povinnosti a „*nesleduje ani tak ochranu před účinky správního aktu, jako spíše nastolení stavu právní jistoty.*“¹¹⁶

Nicotným se může stát správní akt v důsledku:

- *nedostatku právního podkladu,*
- *nedostatku pravomoci,*
- *nejtěžších vad příslušnosti,*
- *absolutního nedostatku formy,*
- *absolutního omylu v osobě adresáta,*
- *neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost,*
- *požadavku trestného nebo jiného právně nemožného plnění,*
- *požadavku plnění fakticky nemožného,*
- *neurčitosti, nesmyslnosti či vnitřní rozpornosti,*

¹¹⁶ Bartoň, M. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 62.

- *neexistence vůle.*¹¹⁷

Za správní akt, který vydává Nejvyšší kontrolní úřad, můžeme považovat, tzv. kontrolní protokol, který je upraven v § 25 až § 27 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Tento kontrolní protokol shrnuje poznatky zjištěné při kontrole prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem. Na základě zjištěných pochybení je vytvořen kontrolní závěr¹¹⁸, který vyhodnocuje závěry obsažené v kontrolních protokolech, obsahuje v sobě shrnutí nedostatků, které byly při kontrole zjištěny současně s označením všech právních předpisů, které byly porušeny. Součástí kontrolního protokolu jsou taktéž vedlejší ustanovení, nejčastěji ve formě určitých příkazů či stanovení výhrad. Ukázky kontrolních závěrů z jednotlivých kontrolních akcí nalezneme na internetových stránkách Nejvyššího kontrolního úřadu u každé kontrolní akce. Kontrolní závěry jsou zveřejňovány po jejich schválení a každý tak má právo a možnost do těchto závěrů nahlédnout.

5.4. Normativní akty

Jednou ze základních a nejčastějších forem činnosti veřejné správy je správní akt. Správní akty jsou charakterizovány jako „*veřejné mocenské akty, vydané na základě zákonů orgány veřejné správy v procesu praktické realizace úkolů a funkcí veřejné správy. Správní akty jsou tedy ve vztahu k zákonům odvozenými, právně závaznými akty.*“¹¹⁹ Prostřednictvím správních aktů realizují správní orgány svou pravomoc.

J. Hoetzel rozděluje správní akty na:

- abstraktní (normativní),

¹¹⁷ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 228.

¹¹⁸ viz vzor Kontrolního protokolu 11/03 [online], Nejvyšší kontrolní úřad [2012-03-23], dostupné na: <http://nku.cz/kon-zavery/K11003.pdf>.

¹¹⁹ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 234.

- konkrétní (individuální).

dále na:

- vrchnostenské,
- nevrchnostenské¹²⁰

V rámci správního práva je velice podstatné dodržovat rozdělení a s ním související rozdíly mezi akty abstraktními a konkrétními. „*Jde patrně o jednu z nejobtížnějších otázek v oblasti správního práva, v současné době též proto, že formy správní činnosti přestávají se v některých případech jevit jako striktně od sebe oddělené a stávají se propustnými*”¹²¹

Abstraktnost Prof. Hendrych spatřuje v:

- druhovém vyjádření věci (školství, vnitřní správa, doprava apod.), nebo
- neurčitém počtu adresátů (občané starší 15 let, občanská sdružení, právnické osoby apod.), anebo
- současně v obou těchto znacích.¹²²

„*Obdobně lze přistupovat k vymezení konkrétního aktu, neboť i konkrétnost se může týkat věci (jedinečnost) nebo osob jako jedinců jmenovitě určených, anebo obou těchto znaků současně.*”¹²³

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

¹²⁰ Hoetzel, J. *Československé správní právo: Část všeobecná*, Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 261.

¹²¹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 192.

¹²² Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 191.

¹²³ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 192.

veřejné správy. “¹²⁴ Obsahují obecně závazná pravidla chování pro předem neomezený okruh adresátů. Tento akt není vydán k řešení konkrétního problému, ale řeší okruh možných situací obecně. Může se jednat o již existující situace a okolnosti, příp. situace, které nastanou v budoucnosti. Normativní správní akty vydané správními orgány jsou podzákonné právní předpisy, „*pravidla obsažená v normativních správních aktech jako obecně závazná pravidla mají však ve vztahu k adresátům stejnou právní závaznost jako obecně závazná pravidla obsažená v zákonech.*“¹²⁵

K tomu, aby byly tyto správní akty platné, je potřeba je publikovat ve Sbírce zákonů, příp. jinou stanovenou metodou.

V souvislosti s pojmem normativní správní akt se setkáváme s terminologickou nejednotností, na kterou poukazuje i P. Průcha, kdy říká, že: „*projevem zmíněné terminologické nejednotnosti teorie správního práva u správních aktů je i to, že pojem normativní správní akt, jako právně teoretický výraz pro označení právního předpisu, resp. normativního právního aktu, vydávaného orgánem veřejné správy, je v poslední době v některých našich odborných pracích opouštěn a nahrazován pojmem nařízení, po vzoru naší předválečné, příp. dřívější i soudobé rakouské či německé literatury.*“¹²⁶

Normativní správní akty dělíme na:

- nařízení vlády,¹²⁷
- opatření obecné povahy,¹²⁸
- obecně závazné vyhlášky krajů a obecně závazné vyhlášky obcí k plnění jejich úkolů ve věcech patřících do samostatné působnosti,¹²⁹

¹²⁴ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 234n.

¹²⁵ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 235.

¹²⁶ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004, s. 234 n.

¹²⁷ čl. 78 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹²⁸ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha, 2009, s. 196.

- nařízení krajů a nařízení obcí k plnění jejich úkolů ve věcech patřících do přenesené působnosti¹³⁰
- jiné abstraktní akty.¹³¹

Pravomoc vydávat nařízení má dle zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky:

- vláda,
- ministerstva a ostatní správní úřady,
- rada obce nebo kraje.

Pouze tyto tři subjekty mohou vydávat nařízení, jakožto právní předpisy, které slouží k provedení zákona. Nejvyšší kontrolní úřad nemá pravomoc tato nařízení vydávat. V zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ani v zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, nenalezneme v ustanoveních, které vymezují okruh působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, pravomoc vydávat nařízení, resp. právní předpisy sloužící k výkladu a provedení zákona.

Opatření obecné povahy je definováno negativně. Nejedná se o rozhodnutí ani o právní předpis. Tento institut byl do českého právního systému zařazen na základě zkušeností z německého a švýcarského právního řádu. Při implementaci tohoto institutu do českého právního řádu, byla původně definice opatření obecné povahy vymezena pozitivně, avšak nakonec tento návrh nebyl přijat. Správní orgány, kterým byla svěřena pravomoc vydávat opatření obecné povahy, musí:

- zveřejnit návrh opatření obecné povahy,
- přijímat připomínky a námitky k návrhu, zabývat se jimi a vypořádat je,

¹²⁹ čl. 104 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹³⁰ čl. 79 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹³¹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 199.

- opatření obecné povahy odůvodnit a zveřejnit formou veřejné vyhlášky, resp. umožnit každému, aby se s jeho obsahem seznámil.¹³²

„Příprava a schvalování těchto opatření se řídí předpisy o správním řízení a nikoli pravidly pro vydávání právních předpisů, čímž se dostává dotčeným osobám práv a informací, které v běžném legislativním procesu nemají.“¹³³

Proti opatření obecné povahy není možné podat opravný prostředek. Výjimku tvoří možnost přezkumného řízení dle § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád v pochybnostech o zákonnosti a souladu vydaného opatření obecné povahy s právními předpisy.

Z výše uvedeného plyne, že Nejvyšší kontrolní úřad nemá pravomoc vydávat opatření obecné povahy. Zákon ho k tomu ani nezmocňuje. Vyvozujeme tak i z faktu, kdy opatření obecné povahy musí být zveřejňováno formou vyhlášky. Pravomoc vydávat tyto závazné vyhlášky mají dle čl. 104 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, pouze subjekty územní samosprávy, tj. obce a kraje.

Jiné abstraktní akty nemají povahu právních předpisů. Podle Prof. Hendrycha mezi ně řadíme:

- statutární předpisy,
- vnitřní předpisy,
- jiná opatření.

Statutární předpisy *„jsou především výrazem oprávnění samosprávných korporací vydávat vlastní pravidla formou abstraktních aktů a tím regulovat ty záležitosti, které patří do okruhu jim vymezené samostatné působnosti v oblasti veřejného práva.“¹³⁴*

¹³² Hendrych, D. a kol. *Správní právo*, 7. vydání, nakladatelství C.H.Beck, Praha 2009, s. 197.

¹³³ Hendrych, D. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2007, s. 76.

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

Působnost těchto statutárních předpisů je většinou omezena na členy určitého společenství. Toto společenství může být vymezeno územně, příp. zájmově. Těmito společenstvími jsou např. Advokátní komora, Lékařská komora, Komora veřejných vysokých škol či Komora obcí a krajů. U obcí a krajů mají statutární předpisy většinou podobu či formu obecně závazných vyhlášek. Statutární předpisy tedy mají „*obdobnou strukturu jako právní předpis, ale postrádají znak obecné závaznosti.*“¹³⁵

Dalším typem normativních správních aktů jsou vnitřní předpisy, resp. interní normativní akty. Tyto akty „*nesměřují vůči subjektům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě, nýbrž které naopak směřují vůči subjektům ovládaným organizační podřízeností ve vztahu ke správnímu orgánu, který takový normativní akt vydal. Tyto normativní akty zpravidla slouží k řízení podřízených pracovníků a orgánů, které jsou v příslušném organizačním systému daným správním orgánem řízeny a jemu podřízeny.*“¹³⁶

Interní normativní akty nejsou pramenem správního práva, neboť nemají obecnou závaznost.

Mezi jiné abstraktní akty v souvislosti s činností Nejvyššího kontrolního úřadu řadíme plán kontrolní činnosti a kontrolní řád. Přehled jednotlivých kontrolních akcí rozvržených dle roku, ve kterém byly, příp. mají být uskutečněny, nalezneme na internetových stránkách Nejvyššího kontrolního úřadu. Každý má tedy možnost seznámit se s tímto seznamem. U každé plánované kontroly jsou uvedeny detailní informace s popisem toho, na co se kontrola zaměří, příp. zaměřila a samozřejmě jsou zde uvedeny i základní údaje o kontrolovaném subjektu.¹³⁷

s. 200.

¹³⁵ Hendrych, D. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2007, s. 74.

¹³⁶ Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, nakladatelství Doplněk, 2004. s. 237.

¹³⁷ Plán kontrolní činnosti NKÚ [online], Nejvyšší kontrolní úřad [2012-03-23], dostupné na: <http://nku.cz/scripts/rka/plan-kontrol.asp?rok=2012&submit2=OK>.

6. Závěr

Jak již bylo řečeno v úvodu. Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislým kontrolním orgánem, jehož existence se přímo odvíjí z ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, kde je však tento orgán upraven pouze rámcově. Konkrétní podobu existence a fungování Nejvyššího kontrolního úřadu odvozujeme ze zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Tato práce si klade za základní cíl to, aby podala ucelený přehled a rozbor postavení a působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, jakožto nezávislého orgánu s ohledem na formy činnosti veřejné správy vykonávané tímto nezávislým orgánem.

Hlavní činností Nejvyššího kontrolního úřadu je provádění kontroly na základě zákona a v jeho mezích, prostřednictvím kontrolorů, resp. osob provádějících kontrolu. Kontrola je považována za činnost, která je součástí určitého řízení či procesu a prostřednictvím níž má dojít k potvrzení či naopak vyvrácení skutečností, příp. k důkladnému prozkoumání situace a stavu. Původně byla chápána kontrola jako proces v souladu s ověřováním dokumentů či listin. Nyní je kontrola užívána spíše jako prostředek pro regulaci. Prostřednictvím kontroly může docházet k ovládnutí jiných subjektů, k direktivnímu stanovování podmínek či dohledu nad dodržováním zákonů a pravidel. Stanovené podmínky, či vynucování plnění podmínek musí však vycházet ze zákona a být v jeho mezích. Nelze, aby si kontrolní orgán stanovoval podmínky nad rámec zákona a sankcionoval jejich nedodržování. Každý právní a demokratický stát má kontrolní orgán. Důležitým předpokladem pro správné fungování tohoto kontrolního orgánu je jeho nezávislost. V poslední době dochází k prolínání značného politického vlivu do jednotlivých oblastí státu, je tedy důležité tyto vlivy určitým způsobem eliminovat tak, aby nenarušily chod a fungování Nejvyššího kontrolního úřadu, jakožto nezávislé státní instituce.

Důraz je v práci kladen na popis jednotlivých forem činností prováděných Nejvyšším kontrolním úřadem. Je potřebné zdůraznit, že Nejvyšší kontrolní úřad

nevyužívá všechny typy forem činnosti veřejné správy, o kterých je pojednáváno v kapitole čtyři, kde je podán výklad obecných forem činnosti veřejné správy.

Nejvyšší kontrolní úřad v rámci činnosti normotvorné nevydává tzv. statutární předpisy. Vydávání tohoto pramene práva, resp. obecně závazných předpisů, norem, přísluší pouze samosprávě.

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

S ohledem na formy činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se nesetkáváme s tím, že by tento nezávislý orgán vydával opatření obecné povahy. Toto opatření není pramenem práva, nejedná se o právní předpis a jeho adresáti jsou abstraktní, i když se jedná o konkrétní předmět. Abstraktními adresáty se míní předem neurčený počet adresátů. Za opatření obecné povahy můžeme považovat, např. dopravní značení. Signalizuje určitou změnu, nějaké pravidlo, ale ne konkrétním jmenovitě určeným osobám.

V předchozích kapitolách jsou zmíněny i, tzv. exekuční úkony, které řadíme mezi faktické pokyny. I když Nejvyšší kontrolní úřad využívá faktických pokynů, tyto exekuční úkony nikoli. Exekučním úkonem se míní úkon, který nutí povinného ke splnění povinnosti, která mu byla uložena již dříve a kterou řádně, včas a dobrovolně

nesplnil. Předpokladem pro užití exekučního úkonu je exekuční příkaz, který v sobě již zahrnuje příkaz ke splnění konkrétní povinnosti. Tento exekuční příkaz vydává správní orgán k tomu pověřený, který může provádět exekuci formou usnesení. Exekučním příkazem se míní konkrétní forma činnosti orgánů veřejné správy.

Cílem je poskytnout komplexní ucelenou práci, jejíž hlavním a stěžejním tématem jsou formy činnosti vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem. Snahou je, aby čtenáři byl poskytnut komplexní rozbor této oblasti činnosti bez toho, aby musel využívat současně více pramenů.

V rámci samostatných kapitol je proveden výklad jednotlivých činností současně se zdůrazněním těch forem činností, které vykonává Nejvyšší kontrolní úřad. Dle mého názoru, jsou pravomoci svěřené Nejvyššímu kontrolnímu úřadu dostatečné. Pokud by byla Nejvyššímu kontrolnímu úřadu stanovena další forma činnosti, může se tak dít jen formou ústavního zákona. Považuji právní úpravu a ústavní zakotvení Nejvyššího kontrolního úřadu v rámci českého právního řádu za vyhovující.

Práce by se měla stát přínosnou jak pro laickou veřejnost, tak pro odborníky v oblasti správního práva či studenty humanitního, příp. právního oboru.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knižní literatura

- Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 3. aktualizované vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, ISBN 80-7179-667-0.
- Bartoň, M. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, ISBN 978-80-7248-460-7.
- Čebišová, T. Vybrané otázky správního práva. Praha: Karolinum, 2001, ISBN 80-246-0336-5.
- Halásek, D. Kontrolní systémy. Přerov: Vysoká škola logistiky, ISBN 978-80-87179-16-1.
- Hendrych, D. Správní věda: Teorie veřejné správy. Praha: ASPI, 2007, ISBN 978-80-7357-248-8.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, ISBN: 978-80-7400-049-2.
- Hoetzel, J. Československé správní právo: Část všeobecná, Praha: Melantrich a.s., 1937.
- Kadaňová, E. Kalivoda, J. Kramář, K. Kontrola ve veřejné správě. díl V. Karlovy Vary: VŠKV o.p.s., 2006.
- Klíma, K. Ústavní právo 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, ISBN 80-7380-000-4.
- Linhová, N. Nejvyšší kontrolní úřad, Praha: Orbis, 1995.

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

Časopisecká literatura:

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

Právní předpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky
- zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
- zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Zb., o Najvyššom kontrolnom úradě
- zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní
- zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti.
- zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

Judikatura

- nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 296/1995 Sb.
- nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 2/2000 Sb.
- nález Ústavního soudu Sp. zn. II. ÚS 254/98
- nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2001 Sp. zn. II ÚS 451/2000

Internetové zdroje:

- www.nku.cz

Ostatní:

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

RESUMÉ

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

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

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

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

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

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

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

issued by the authorized administrative authority that can carry out execution as a resolution. Execution order is meant by a specific form of activity of public administration.

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