

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Bakalářská práce

Jaroslav Bican

Ústavní institut nezávislosti českého Nejvyššího kontrolního úřadu  
v teorii a praxi

The constitutional statute of independence of the Czech Supreme  
Audit Office in theory and practice

Praha 2011

vedoucí práce: JUDr. Jan Wintr, PhD.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně, že jsem řádně citoval všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

Rád bych poděkoval JUDr. Janu Wintrovi, PhD. za komentáře a připomínky a za vedení bakalářské práce.

## Anotace

Práce „Ústavní institut nezávislosti českého Nejvyššího kontrolního úřadu v teorii a praxi“ se zabývá institucionálním nastavením jednotlivých orgánů NKÚ a jejich vazbou k orgánům moci zákonodárné a výkonné. Práce také mapuje proces volby nových členů NKÚ, současné složení Kolegia NKÚ a spory mezi orgány NKÚ navzájem i mezi nimi a orgány Poslanecké sněmovny od roku 2009 do současnosti. Cílem práce je na základě zmíněného zjistit, zda existují dostatečné institucionální předpoklady k tomu, aby byl NKÚ nezávislým orgánem.

*The thesis “The constitutional statute of independence of the Czech Supreme Audit Office in theory and practice“ examines the institutional setting SAO organs and their link to the organs of legislative and executive branches. The thesis also includes the process of electing new members of the SAO, the present composition of the Board of SAO and SAO disputes between authorities and between them and the authorities of the Czech Chamber of Deputies from 2009 until today. The goal of this analysis is to find out on the basis of that investigation whether there are sufficient institutional prerequisites for SAO to be an independent authority.*

## Obsah

Titulní strana	1
Prohlášení	2
Poděkování	3
Anotace	4
Obsah	5
Použité zkratky	6
1. Úvod	7
2. Problematika vztahu nezávislých orgánů a demokracie	9
2.1. Typy definic demokracie	9
2.2. Nezávislé orgány	12
2.2.1. Definice nezávislosti	12
2.2.2. Demokratická legitimita nezávislých orgánů	15
2.3. Nezávislé orgány v ústavním řádu ČR	20
3. Nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu	23
3.1. Vazba NKÚ na moc zákonodárnou a výkonnou	23
3.2. Organizační struktura NKÚ	26
3.3. Kontrolní činnost NKÚ	31
3.4. Nezávislost NKÚ v praxi	33
4. Závěr	53
Seznam použité literatury	55
Seznam použitých internetových zdrojů	57

## Použité zkratky

ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
EU	Evropská unie
FAST	Fakulta stavební
FM	Frýdek-Místek
MČ	Městská část
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ODS	Občanská demokratická strana
ÚDDZ	Úřad pro dohled nad družstevními záložnami
ÚZSVM	Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
VUT	Vysoké učení technické

# 1. Úvod

V brožurě o Nejvyšším kontrolním úřadu vydané v roce 1995 napsal první prezident NKÚ Lubomír Voleník, že ještě příští generace budou doplácet na to, že za minulého režimu moc zákonodárná a soudní nemohly efektivně kontrolovat moc výkonnou. Aby se něco takového už nemohlo opakovat, je podle Voleníka v Ústavě České republiky z 16. prosince 1992 zakotvena důsledná dělba moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Kromě toho existuje i zvláštní pátá hlava ústavy, která je věnována Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.<sup>1</sup> Dalo by se tedy říci, že NKÚ byl v České republice založen právě v reakci na předechozí nedemokratické období, jako něco, bez čeho se moderní demokracie neobejde. Na webových stránkách českého Nejvyššího kontrolního úřadu se doslova uvádí: „Jednou z nezbytných podmínek dobrého fungování moderního demokratického státu je rovněž existence kontrolního systému. Funkci nezávislého kontrolního orgánu plní v České republice Nejvyšší kontrolní úřad, jehož současná koncepce je založena na zkušenostech obdobných kontrolních institucí v Evropě.“<sup>2</sup>

Aby NKÚ mohl tuto svou roli adekvátně naplnit, musí být zajištěna jeho nezávislost. Ta je zakotvena přímo v příslušné páté hlavě Ústavy ČR, kde je uvedeno, že Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán.<sup>3</sup> Dá se říci, že přívlastek „nezávislý“ je hlavní charakteristikou, bez které si není možné český Nejvyšší kontrolní úřad představit. Právě nezávislost NKÚ je tím, na co se chci ve své práci soustředit a čím se odlišuje od většiny prací o NKÚ.

Nejvyššímu kontrolnímu úřadu se v českém prostředí věnují především ústavní právníci, a to nejčastěji v komentářích k Ústavě ČR, kde je podrobně rozebírána i pátá hlava týkající se NKÚ. Z nich bych rád vyzdvihнул práce Lenky Bahýřové a kolektivu autorů a Vladimíra Sládečka a kolektivu autorů, které se problematikou NKÚ zabývají relativně podrobně. Snad nejobsáhleji je NKÚ rozebírán v publikaci *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*, přesněji řečeno v kapitole s názvem „Nejvyšší kontrolní úřad“ od Olgy Pouperové. Celkově je ale možné říci, že problematice nezávislosti NKÚ se tyto práce věnují spíše okrajově. Zmíněný nedostatek jsem se snažil

---

<sup>1</sup> *Nejvyšší kontrolní úřad*, 1995, s. 7.

<sup>2</sup> Postavení a působnost. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/urad/default.htm> [cit. 20. května 2011].

<sup>3</sup> Čl. 97 Ústavy České republiky.

překlenout tím, že jsem čerpal z prací zabývajících se ústavním právem obecně a z literatury věnované širší problematice nezávislých správních orgánů. Z monografií z oblasti ústavního práva musím zdůraznit práce Jana Filipa *Ústavní právo České republiky I. díl* a Václava Pavlíčka a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl, Ústavní právo České republiky část 1*. Z literatury věnované nezávislým správním orgánům pak především práci Jakuba Hadlici *Nezávislé správní orgány* a dva příspěvky ve sbornících – článek Vladimíra Vopálky s názvem „Nezávislé správní orgány“<sup>4</sup> a Vladimíra Mikuleho „Nezávislé správní orgány?“<sup>5</sup>. Cenné jsou především z hlediska definicí nezávislosti správních orgánů, které poskytují.

Zvláště důležitými zdroji, z nichž jsem čerpal, pro mne byly stenografické protokoly z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, zápisy a usnesení kontrolního výboru Poslanecké sněmovny a tiskové zprávy NKÚ a vyjádření jeho prezidenta (obojí dostupné na webových stránkách NKÚ) a samozřejmě také zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Co se týče cílů mé práce, nejprve bych je rád vymezil negativně. Ve své práci se nechci věnovat historickému vývoji kontrolních institucí v českých zemích, stejně tak není mým záměrem poskytnout rozbor aktuálního dění kolem Nejvyššího kontrolního úřadu. Nejedná se mi ani o detailní prozkoumání zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (byť z hlediska mé práce je jeho zkoumání klíčové) a poskytnutí podrobného rozboru jeho nedostatků, ani o hodnocení konkrétní činnosti NKÚ, tedy jeho jednotlivých kontrolních závěrů. Cílem mé práce je nalézt odpověď na otázku, zda institucionální nastavení NKÚ dostatečně zaručuje, aby NKÚ byl nezávislým orgánem, jak je uvedeno v Ústavě ČR. Výchozí hypotézou mé práce je, že struktura, nastavení a vnitřní institucionální pravidla NKÚ a jeho vztah k moci výkonné a zákonodárné nejsou v takovém stavu, aby zaručily skutečnou nezávislost tohoto Úřadu, což vede k jejímu trvalému ohrožení. Platnost zmíněné hypotézy chci zkoumat nejen pomocí rozboru zákona č. 166/1993 Sb., ale také s přihlédnutím k reálné podobě toho, jak probíhá volba nových členů příslušných orgánů NKÚ, jaké vzdělání a profesní zkušenosti jednotliví členové mají a jak v praxi vypadají vztahy mezi jednotlivými orgány NKÚ a mezi nimi a orgány moci zákonodárné.

---

<sup>4</sup> In: *Ve službách práva. Sborník k 10. výročí založení pobočky nakladatelského domu C. H. Beck v České republice*. C. H. Beck. 2003.

<sup>5</sup> In JIRÁSKOVA, Věra, KLENER, Pavel (ed.): *Konference 2001, Český stát a vzdělanost*. 2002.



## 2. Problematika vztahu nezávislých orgánů a demokracie

### 2.1. Typy definic demokracie

Pro vystižení vzájemného vztahu mezi nezávislými institucemi a něčím tak obtížně uchopitelným, jako je demokracie, je nutné nejprve alespoň rámcově načrtnout některé odpovědi na otázku, co to demokracie je, resp. jaká její základní pojetí existují. Pro potřeby své práce vyjdu z dělení Charlese Tillyho, který rozlišuje celkem čtyři typy definic demokracie: konstituční (constitutional), reálnou (substantive), procedurální (procedural) a definici orientovanou na proces (process-oriented). [překlad J. B.]

Konstituční přístup se soustředí na ústavní režim, ke kterému se daný stát hlásí. Nevýhodou tohoto přístupu je, že si nevšímá rozdílu mezi tím, jaký ústavní režim daný stát veřejně deklaruje, a skutečným stavem země. Druhý přístup, reálný, posuzuje demokratičnost daného státu podle jeho reálných výsledků, tedy podle toho, zda uplatňovaný způsob vládnutí přináší individuální svobodu, spravedlnost, sociální rovnost, bezpečnost, blahobyt a mírová řešení konfliktů. Nedostatkem tohoto přístupu je obtížná měřitelnost takto definované demokratičnosti. Ve chvíli, kdy daný stát dostatečně zajišťuje sociální rovnost svých obyvatel, ale má mezery v individuální svobodě, bude tento stát více

či méně demokratický než ten, který je na tom právě opačně?

Procedurální přístup se při posuzování demokratičnosti daného režimu soustřeďuje na úzký výsek vládní praxe, většinou na to, zda v daném státu pravidelně probíhají soutěživé volby, kterých by se účastnil velký počet občanů a které by vedly k personální i obsahové proměně politiky. Nevýhodou tohoto přístupu je právě příliš úzká část politického procesu, na kterou se zaměřuje. V důsledku toho by pak podle tohoto přístupu byl demokratický i takový režim, ve kterém je například porušována svoboda slova či svoboda shromažďování.<sup>6</sup>

Čtvrtý typ přístupu je ze všech, které Charles Tilly zmiňuje, nejkompexnější. Právě z toho důvodu se mu věnuji o něco podrobněji. Tato definice se podobně jako procedurální definice soustřeďuje na vládní proces, ne už ale pouze na jeho úzký výsek, nýbrž na určitý minimální soubor procesů, které musí být kontinuálně naplňovány, aby

---

<sup>6</sup> TILLY, Charles: *Democracy*. 2007, s. 7-8.

mohl být daný systém označen za demokratický.<sup>7</sup> Nejvýznamnějším představitelem tohoto přístupu je Robert Dahl, o němž se zde zmíním podrobněji.

Dahl vymezuje šest demokratických institucí: volené zástupce; svobodné, spravedlivé a časté volby; svobodu projevu; alternativní zdroje informací; svobodu shromažďování a sdružování; a občanství zahrnující všechny svobodné občany. Pro fungování těchto institucí je nezbytných pět demokratických kritérií: efektivní účast, kontrola nad nastolovanými tématy, poučené porozumění, rovnost při hlasování a plné začlenění do politického života.<sup>8</sup>

To vše má podle Dahla sloužit k tomu, aby mohl být naplněn hlavní účel demokracie, tedy aby se ke všem členům společnosti přistupovalo tak, jako by byli naprosto stejně způsobilí podílet se na procesu rozhodování o směrech působení daného státu. Demokracie je tudíž podle Dahla systém, který umožňuje všem svým členům skutečně rovný přístup k účasti na rozhodování.<sup>9</sup>

Zdá se, že ze všech zmíněných definic je ta Dahlova, co se týče jednotlivých uvažovaných prvků, nejuplněnější. Neulpívá totiž pouze na formálním ústavním vymezení daného demokratického systému, nespočívá se na špatně posouditelné dopady na kvalitu veřejného a soukromého života, ani se neodvíjí pouze od samotného aktu voleb. Dahl jde hlouběji. Zdůrazňuje svobodu projevu, která má umožnit, aby se občané mohli nejen vyjadřovat k veškerým veřejným záležitostem, ale dokonce aby mohli podrobovat kritice i státní činitele. Svoboda shromažďovací a sdružovací zase občanům umožňuje zakládání jak nezávislých sdružení či organizací, tak i politických stran a zájmových skupin. Tímto se prokazuje, že Dahl opravdu nespočívá pouze na akt voleb, prostřednictvím kterých se vůle lidu přetaví do podoby zastupitelů, čímž dojde k naplnění hlavního kritéria nutného k tomu, aby mohl být daný systém označen za demokratický.

Představa přetavení vůle lidu do osob zastupitelů, skrze něž se následně uplatňuje, je velmi atraktivní. Joseph Schumpeter dokonce na této představě, kdy si lid vybírá své zástupce, kteří následně vykonávají jeho vůli, založil svoji klasickou definici demokracie, která podle něho shrnuje demokratickou filozofii 18. století.<sup>10</sup>

Dahl však svými demokratickými kritérii naznačuje, že je tento proces o něco složitější. Samotné volby k tomu, aby volení zástupci mohli reprezentovat vůli lidu, nestačí, resp. nepostačují k tomu, aby všichni členové společnosti měli zajištěný skutečně

---

<sup>7</sup> TILLY, Charles: *Democracy*. 2007, s. 9.

<sup>8</sup> DAHL, Robert: *O demokracii*. 2001, s. 87.

<sup>9</sup> DAHL, Robert: *O demokracii*. 2001, s. 38-39.

<sup>10</sup> SCHUMPETER, Joseph, A.: *Capitalism, Socialism and Democracy*. 1947 s. 250.

rovný přístup k účasti na rozhodování. Mezi volbami ještě musí existovat další politické instituce. Dahl některé zmiňuje, ale ani jeho výčet ještě není kompletní. Když vyjdeme z toho, že dobrá definice by v sobě měla zahrnovat odpověď na vše, co bylo vytýkáno definicím (v našem případě tedy předchozím třem definicím Charlese Tillyho), zjistíme, že ani Dahlov přístup toto kritérium nespĺňuje. I v rámci Dahlových demokratických institucí a kritérií totiž může existovat relativně velký prostor pro mocenskou svévoli a porušování individuální svobody. Dahl navíc vůbec nebere v potaz, zda demokracie, ve kterých se vyskytují jeho demokratické instituce a které by splňovaly jeho demokratická kritéria, jsou dlouhodobě udržitelné, resp. zda tyto instituce a kritéria stačí nejen k tomu, abychom daný režim mohli označit za demokracii, ale také k tomu, aby se zde demokracie dlouhodobě udržela a nedošlo zde k vytvoření vládnoucí oligarchie. Ta si totiž demokratické procesy přizpůsobí ke svému obrazu a naruší základní podmínku demokracie: volby, které umožňují personální a obsahovou obměnu politiky.

Odpověď na tyto nedostatky je možné hledat v ústavním právu a státovědě. Podle Jana Filipa je možné demokracii chápat jako polyvalentní pojem: demokracie jako výraz suverenity lidu, demokracie jako vláda pro lid, demokracie jako vláda lidem, demokracie jako rovnost občanů, demokracie jako svoboda jedince, pluralitní demokracie.<sup>11</sup>

Důležitější než samotné jednotlivé způsoby chápání demokracie je však fakt, že demokracie je pouze jedním z principů, na kterých moderní demokratický a právní stát funguje. Jan Filip v případě České republiky uvádí hned několik dalších takových principů našeho ústavního systému: úcta k lidským a občanským právům a svobodám; princip parlamentní demokracie; republikánský princip; princip ochrany vlastnictví a svobody podnikání; princip unitárního státu, samosprávy a sociálního státu.<sup>12</sup> Tyto principy jsou podle Filipa vzájemně významově propojeny a jejich složky nelze vždy jednoznačně přiřadit pouze k jednomu principu. Jan Filip nakonec dochází k tomu, že jednotlivé principy jsou na sobě závislé ve chvíli, kdy se navzájem pomáhají dotvářet a jeden nelze pochopit bez souvislosti s ostatními.<sup>13</sup>

Na základě předchozích poznatků lze tedy říci, že pokud mezi důležité právní zásady, bez kterých se materiální právní stát neobejde, patří z důležitých zásad dělba státních funkcí mezi zákonodárnou, výkonnou a soudní moc; kontrola ústavnosti cestou

---

<sup>11</sup> FILIP, Jan: *Ústavní právo České republiky I. díl*. 2003, s. 201-202.

<sup>12</sup> FILIP, Jan: *Ústavní právo České republiky I. díl*. 2003, s. 189-190.

<sup>13</sup> FILIP, Jan: *Ústavní právo České republiky I. díl*. 2003, s. 195-196.

Ústavního soudu; a ochrana základních práv a svobod soudní mocí,<sup>14</sup> ani princip demokracie není možné od těchto právních zásad oddělit.

S dělbou moci jako právní zásadou obsaženou v zákonných normách si však nelze vystačit. Pokud se máme vyhnout rozporu mezi tím, co o sobě daný režim deklaruje a jaká je skutečnost, musí se dělba moci stát principem, který je realizován v praxi, to jest, kterému odpovídá nastavení i praktické fungování jednotlivých institucí a orgánů. Z hlediska vztahu demokracie a nezávislých orgánů je právě tento princip, podle kterého dělba moci nezůstává jen na papíře, ale odpovídá jí struktura a fungování institucí, klíčový.

## 2.2. Nezávislé orgány

### 2.2.1. Definice nezávislosti

Prvním problémem, se kterým se u nezávislých orgánů setkáme, je už definice jejich nezávislosti a následně jejich vztah k moci zákonodárné a výkonné. První otázka zní, na čem přesně mají být tyto orgány nezávislé. Jan Wintr o nezávislých orgánech v českém právu píše: „České ústavní právo se poměrně intenzivně snaží omezovat parlamentní vládu a vytváří uvnitř moci výkonné paralelní struktury, které jsou na vládě nezávislé. Vytváří tak horizontální dělbu výkonné moci. Můžeme hovořit o principu nezávislých orgánů uvnitř výkonné moci, jehož význam je: Citlivé oblasti státní správy a její orgány necht' jsou svěřeny orgánu nezávislému na vládě.“<sup>15</sup>

Pokud bychom na toto pojetí přistoupili, znamenalo by to, že smyslem nezávislých orgánů je omezit výkonnou složku moci tak, že některé oblasti, které by se v jejich rukou mohly stát snadným nástrojem svévole a zisku další moci, necháme spravovat nezávislými orgány. Tomuto pojetí by odpovídaly i dějiny kontrolního úřadu na našem území. Pokud to tak vůbec lze říci, svobodnější a demokratičtější období našeho státu se projevovala právě tím, že kontrolní úřad byl orgánem nezávislým na výkonné moci. Za první republiky tomu tak bylo. Po roce 1948 byl tento úřad naopak výkonné moci podřízený, aby s ní následně přímo splynul. V době pražského jara byl opět na nějaký čas odpovědný parlamentu, ale na začátku 70. let se vrátil zpět pod výkonnou moc. Po sametové revoluci se stal na vládě nezávislý, což platí dodnes.

<sup>14</sup> FILIP, Jan *Ústavní právo České republiky I. díl*. 2003, s. 219-220.

<sup>15</sup> WINTR, Jan: *Principy českého ústavního práva*. 2006, s. 57.

V současné době ovšem není přímo specifikováno, na čem má být Nejvyšší kontrolní úřad nezávislý. Je řečeno pouze to, že se jedná o nezávislý orgán. Není příliš obtížné domyslet, že v takovémto případě by sem měla spadat také nezávislost na moci zákonodárné. Dokonce i James Madison varoval před příliš silnou zákonodárnou mocí. Považoval ji za nebezpečnější než zbylé dvě moci a doporučoval ji podrobit většímu dozoru.<sup>16</sup> Lze si snadno představit, že nějaký orgán bude nezávislý na moci výkonné, zároveň ale do jeho fungování bude silně zasahovat moc zákonodárná. Takový orgán bude naplňovat pouze užší pojetí nezávislosti, už ne ale to, které zahrnuje i nezávislost na moci zákonodárné. Z toho, zdá se, plyne závěr, že existují dva druhy nezávislosti – nezávislost na moci výkonné a nezávislost obecná, do které by spadala i nezávislost na moci zákonodárné.

Namísto jednoznačného ztotožňování nezávislosti s nezávislostí na moci výkonné je tedy třeba přesně charakterizovat, na čem daný orgán má být nezávislý a o jaký ze zmíněných druhů nezávislosti se má jednat. Vedle toho je ale nutné uznat, že v případě, kdy některé orgány spadají pod moc výkonnou - jejich úkolem je vykonávat správní pravomoci, my ale zároveň z určitých důvodů chceme, aby tyto orgány byly nezávislé, první, co je třeba zajistit, je opravdu jejich nezávislost na moci výkonné. Můžeme tedy říci, že nezávislost na moci výkonné je hlavní složkou nezávislosti obecné, byla by ale chyba zapomenout na to, že k dosažení plné nezávislosti nezávislost na moci výkonné nestačí.

Je ale takovéto definování nezávislosti a rozlišování jejích dvou druhů dostatečné? Jakub Handrlíca zmiňuje jiné dělení: na nezávislost funkční a politickou. Funkční nezávislostí chápe

„nestrannost, resp. nepodjatost ve vztahu k jednotlivým subjektům, které působí ve spravovaném odvětví a jsou (potenciálně) účastníky řízení vedených před tímto orgánem. Nestrannost správního orgánu je považována za jeden z principů spravedlivého správního procesu.“<sup>17</sup>

Jedná se o to, že rozhodování nezávislého orgánu má být nestranné, neutrální, nepodjaté na zájmech zúčastněných subjektů. Toto rozhodování se má dít ve veřejném, nikoli soukromém zájmu, a na výkonu pravomoci správního orgánu se nesmí

---

<sup>16</sup> MADISON, James: *Federalista* č. 48. In HAMILTON, Alexandr, MADISON, James, JAY, John: *Listy federalistů*. 1994, s. 271-72.

<sup>17</sup> HANDRLICA, Jakub: *Nezávislé správní orgány*. 2009, s. 18.

bezprostředně podílet osoba, která má na jeho postupu a výsledků nějaký jiný zájem, než zájem na dodržování zákonnosti výkonu veřejné správy.<sup>18</sup>

Politická nezávislost znamená, že

„určitý orgán moci výkonné není vázán pokyny žádného nadřízeného orgánu, že žádný hierarchicky nadřízený orgán nemůže zasahovat do jeho činnosti závaznými pokyny individuální ani abstraktní povahy a dále, že žádnému hierarchicky nadřízenému orgánu není svěřena působnost zrušit anebo změnit rozhodnutí dotčeného orgánu.“<sup>19</sup>

Jak s tímto rozdělením ale pracovat? Mohlo by se zdát, že funkční nezávislost je něco samozřejmého, co patří k rozhodování každého správního orgánu. A že nezávislostí, která se zvláště zdůrazňuje, se myslí nezávislost na struktuře moci výkonné, tedy v Handrlíkově pojetí nezávislost politická. Přesto se ale setkáme s případy, kdy je funkční nezávislost narušena politickou mocí. Například když do orgánů, které mají mít nezávislost politickou a jejichž vedení volí poslanci, si právě poslanci dosadí osoby, o nichž lze předpokládat, že budou hájit jejich stranické zájmy. Snaha o zabezpečení politické nezávislosti tedy může vést ke ztrátě nezávislosti funkční, ale příčinou je opět moc politická. Navíc je otázka, zda v systémech (například v tom českém), kde není tolik důležité dělení na zákonodárnou a výkonnou moc, ale spíše dělení na vládní koalici a opozici má rozlišování funkční a výkonné nezávislosti vůbec nějaký smysl. To koresponduje s tím, jak na nezávislost pohlíží Vladimír Mikule:

„Ať už je vláda momentálně složena jakkoli, je koneckonců orgánem politickým a její existence v určitém složení je podmíněna důvěrou Poslanecké sněmovny. Požaduje-li se tedy nezávislost určitých ústředních správních úřadů na vládě – a o to patrně jde především – myslí se zřejmě na to, aby takovým úřadům byly vytvořeny právní i faktické podmínky pro jednání stranicko-politicky nestranné, objektivně a odborně aplikující právní řád pod kontrolou nikoliv politickou, nýbrž především soudní (správní a ústavní soudnictví), a v důsledku toho pro veřejnost potencionálně důvěryhodné.“<sup>20</sup>

Mikule tak vlastně i ve snaze o zajištění nezávislosti politické vidí úsilí o zabezpečení nezávislosti funkční.

Můžeme tedy shrnout, že funkční nezávislost je něco, co by mělo být zajištěno vždy. Naproti tomu politická nezávislost znamená, že dotčený orgán má být z nějakých důvodů vyvázan ze struktury podřízenosti, na které je výkonná moc založena. Začlenění

---

<sup>18</sup> Tamtéž.

<sup>19</sup> Tamtéž.

<sup>20</sup> MIKULE, Vladimír: Nezávislé správní orgány? In JIRÁSKOVA, Věra, KLENER, Pavel (ed.): *Konference 2001, Český stát a vzdělanost*. 2002, s. 251.

orgánu v této struktuře by sice nemělo narušovat jeho funkční nezávislost, ale za určitých okolností se to stát může. Těmito okolnostmi se budu podrobněji zabývat dále. Stejně tak by ale funkční nezávislost orgánu nemělo narušit ani zmíněné vyvázání se. Celá věc se komplikuje tím, že na jedné straně sice máme určité důvody pro to, abychom orgánu zajistili nezávislost na moci výkonné, ale na druhé straně dotyčný orgán v takovou chvíli ztrácí demokratickou legitimitu.

### 2.2.2. Demokratická legitimita nezávislých orgánů

V předchozí kapitole jsme se dostali k problému, před kterým stojí každý nezávislý orgán – musí dosáhnout funkční i politické nezávislosti, ale vedle toho si potřebuje zachovat i demokratickou legitimitu a důvěryhodnost. Abychom tuto problematiku mohli lépe uchopit, musíme se v tuto chvíli vrátit zpět k dělbě moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní.

Ta je považována za omezení principu demokracie jako neomezené vlády lidu, vlády většiny.<sup>21</sup> Dělbou moci ale není obtížné obhájit. Jedná se o liberální opatření, které má chránit svobodu jednotlivce. Má zabránit tomu, aby ten, kdo vládne (bez ohledu na to, zda je to panovník či volený zástupce), na sebe strhl veškerou moc a začal vládnout absolutisticky. V tomto smyslu neváhá James Madison označit soustředění veškeré zákonodárné, výkonné a soudní moci v jedné ruce za definici tyranie.<sup>22</sup> Podle Madisona musí být jednotlivé složky moci od sebe oddělené nejen na papíře v podobě zákonů a ústavy, ale tomuto oddělení musí odpovídat i to, jakým způsobem jsou jednotlivé složky moci nastavené a jaké mezi nimi panují vztahy. Jednotlivé složky moci by se měly udržovat v patřičné vzdálenosti od sebe a mělo by být bráněno tomu, aby jedna ovládla ostatní.<sup>23</sup>

Důležité je, že přestože se dělbou moci zabrání její koncentraci v zastupitelském sboru, jednotlivé složky moci si zachovávají určitý vztah k vůli lidu, kterou tento sbor reprezentuje. V našich poměrech je například exekutivní moc, tedy vláda, odpovědná přímo voleným zákonodárcům; soudce navrhuje ministr spravedlnosti a jmenuje prezident republiky, jenž je volen rovněž zákonodárci. Pokud budeme hledat zdroj

---

<sup>21</sup> WINTR, Jan: *Principy českého ústavního práva*. 2006, s. 57.

<sup>22</sup> MADISON, James: *Federalista* č. 47. In HAMILTON, Alexandr, MADISON, James, JAY, John: *Listy federalistů*. 1994, s. 265.

<sup>23</sup> MADISON, James: *Federalista* č. 51. In HAMILTON, Alexandr, MADISON, James, JAY, John: *Listy federalistů*. 1994, s. 282.

legitimity jednotlivých správních orgánů, najdeme ho ve struktuře výkonné moci, tedy v jejich podřízení vládě. Problém tedy spočívá v tom, jak píše Jakub Handrlíca, že správní úřady nejsou vázány jen zákony či podzákonnými předpisy, ale i služebními akty nadřízených úřadů.<sup>24</sup> Tato hierarchická struktura státní správy, na jejímž vrcholu stojí vláda, pak vede k tomu, že úřady jsou podřízené jednotlivým ministrům a ti za ně následně odpovídají před zákonodárci, kteří zastupují vůli lidu. Předchozí úvahu můžeme shrnout do formulace: správní orgány nejsou ve vzduchoprázdnu, ale čerpají svoji legitimitu z napojení na zástupce volené přímo lidem.

To ale není případ těch nezávislých orgánů, které sice formálně patří do výkonné moci, ale zároveň jsou vyvázány z hierarchické struktury státní správy a nevztahuje se na ně podřízenost jednotlivým ministrům. Stále se pohybujeme v prostoru vytyčeném mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní. Nejedná se o žádnou další čtvrtou moc. Přitom zde náhle máme orgány, které se z celé konstrukce tří složek moci vymykají, protože jsou sice součástí moci výkonné, moc výkonná ale na tyto orgány nemá žádný vliv. Takže za ně následně ani nemůže zodpovídat před zákonodárci. Opět se nám tedy vrací problém jejich legitimacy.

Ještě než budeme pokračovat v hledání zdrojů legitimacy nezávislých orgánů, je třeba se zaměřit na to, proč vůbec něco takového jako lidem nevolené nezávislé orgány vzniklo. Podle Vladimíra Vopálky vedlo ke vzniku nezávislých orgánů několik faktorů. Jednak specifická některých agend – především těch, které zasahují do sféry ekonomické. Za druhé to, že si v některých oblastech nelze vystačit s nástroji výlučně soukromoprávními, ale je zde třeba prosazovat veřejný neboli obecný zájem na řešení jednotlivých záležitostí. Dále se jedná o požadavek na odbornost a rozhodování s dlouhodobými důsledky. Vopálka u nezávislých orgánů zdůrazňuje, že „snahou je prosazovat právnost, ekonomicky racionální a spravedlivé řešení a často je zřejmá i potřeba minimalizovat politický vliv.“<sup>25</sup>

Fareed Zakaria důvod a smysl existence nezávislých institucí<sup>26</sup> vidí podobně, zároveň je přímo staví do kontrastu k voleným institucím a vyzdvihuje jejich význam pro demokracii. Zakaria zdůrazňuje, že v protikladu k voleným reprezentantům, kteří nemají schopnost myslet dlouho dopředu a podléhají tlaku zájmových skupin, lobby a dobře

---

<sup>24</sup> HANDRLÍCA, Jakub: *Nezávislé správní orgány*. 2009, s. 7.

<sup>25</sup> VOPÁLKA, Václav: Nezávislé správní orgány. In: *Ve službách práva. Sborník k 10. výročí založení pobočky nakladatelského domu C. H. Beck v České republice*. 2003, s. 92 - 93.

<sup>26</sup> Fareed Zakaria namísto termínu „nezávislé orgány“ používá spojení „nezávislé instituce“. Ve své práci dávám přednost „nezávislým orgánům“.



organizovaných menšin, jsou nezávislé nevolené instituce schopny směřovat k dlouhodobým cílům a zmíněným tlakům odolávat. Nezávislé instituce – jako jejich ukázkový příklad Zakaria uvádí Federální banku a Nejvyšší soud - definuje jejich nevolitelnost. I proto takové instituce považuje za mnohem efektivnější a nakonec i pro občany důvěryhodnější než Kongres, který je volený přímo lidem. Pro Zakariu je na nezávislých institucích přitažlivé především to, že se nemusí podbízet lidu, jak se to stává zákonodárcům. Důsledkem takového podbízení je pak nejen krátkodobost rozhodnutí, ale také stav, kdy své zájmy jsou schopny prosadit jen dobře organizované malé menšiny.<sup>27</sup>

Můžeme tedy shrnout, že v moderním státě se vyskytují oblasti správní činnosti, hospodářství a určování ekonomické politiky, které si žádají rozhodování prováděné na vysoké odborné úrovni a s vědomím dlouhodobých důsledků. Z toho vyplývá velký důraz na odpovědnost, se kterou jsou taková rozhodnutí spjata. Problémem je, že součástí moderního vládnutí jsou záležitosti, které mohou být velmi snadno využity ke snaze dosáhnout co největšího úspěchu ve volbách - často to pak bývá na úkor veřejného zájmu. Zároveň jsou politici samotným systémem k takovému chování vedeni, protože pokud si chtějí zajistit přízeň svých voličů a být příště zvoleni, mají tendenci se jim zavděčit bez ohledu na to, jaké dopady to má pro stát jako celek a jaké to může mít budoucí důsledky. Tohle plnění zájmů voličů ale není vždy rovnoměrné – některé skupiny občanů mají schopnost vykonávat na svého poslance větší tlak, jejich zájmy jsou tudíž vyslyšeny do větší míry, než je tomu u voličů, kteří se neumí zorganizovat a dávat o sobě vědět. Úplně nejjednodušší vysvětlení konkrétně existence nezávislých kontrolních orgánů by pak spočívalo v tom, že je nutné, aby někdo vykonával úplně obyčejnou kontrolu toho, jak účelně se nakládá s prostředky státního rozpočtu. Z tohoto pohledu má své opodstatnění skutečnost, že vývoj směřoval k vynětí některých oblastí – potenciálních zdrojů příliš rozsáhlé a zneužitelné moci – z exekutivy.

Vedle toho ale čelíme problému, jak velký význam těmto orgánům dát a jak zajistit jejich legitimitu, aby byly něčím, co bude demokracii zkvalitňovat, ale zároveň nás od demokracie jako vlády lidu nebude příliš vzdalovat. Cílem tedy je zajistit, aby nezávislé orgány sloužily jako vhodná korekce orgánů volených, omezovaly v některých ohledech jejich sobecké zájmy, ale zároveň je v reakci na nespokojenost veřejnosti postupně nevytlačovaly.

---

<sup>27</sup> ZAKARIA, Fareed: *Budoucnost svobody*. 2004, s. 306 – 314.

Zakaria zdůrazňuje, že rozšiřování působnosti nezávislých institucí není v rozporu s madisonovským pojetím demokracie, což dokládá citací Madisona z Listů federalistů. Tam Madison uvádí, že delegováním výkonu vládní moci na skupiny občanů, které ostatní zvolili, bylo možné

„názory veřejnosti vytříbit prostřednictvím zvoleného sboru občanů, kteří díky své moudrosti nejlépe rozpoznají skutečný zájem země a u kterých bude nejméně pravděpodobné, že by vlastenectví a lásku ke spravedlnosti obětovali pomíjivým a stranickým úvahám.“<sup>28</sup>

Toto pojetí se zajímavě doplňuje s tím, co uvedl Vladimír Vopálka, když zdůraznil, že se nezávislé orgány týkají oblastí, kde je třeba prosazovat veřejný, tedy obecný, zájem na řešení jednotlivých záležitostí. Podobným směrem jde i to, když Zakaria cituje Alana Blindera, který po skončení své práce pro vládu v roce 1997 konstatoval, že Federální banka rozhodovala na základě společenských, hospodářských a právních hodnot, což vedlo k vysoké kvalitě rozhodování, kdežto politika Bílého domu byla podřízena krátkodobé politice a volebním cílům.<sup>29</sup>

Ve chvíli, kdy dospějeme k tomu, že v některých oblastech potřebujeme nezávislé instituce k umožnění prosazování veřejného zájmu, a kdy volení zástupci nerozhodují na základě společenských, hospodářských a právních hodnot, ale Federální banka ano, je na místě se ptát, zda tím není zpochybněn samotný smysl demokracie. Buď totiž zmíněné instituce schopnosti takto rozhodovat opravdu mají a v tom případě je zbytečné udržovat těleso složené z volených zástupců, nebo musíme přiznat, že to tak není; že k těmto záležitostem mohou dojít pouze volení zástupci, kteří k nim ale z nějakých důvodů nedocházejí – z toho pak pramení naše nespokojenost. Řešením každopádně není upnutí se na nezávislé instituce, ale přemýšlení nad tím, proč výsledkem demokratického procesu není to, co bychom si představovali.

Podobně problematická je i madisonovská definice demokracie. Může být opravdu někdy nějaká skupina občanů schopná zásluhou své moudrosti rozpoznat skutečný „zájem země“? Možná po vzájemné diskusi může dospět k něčemu, co se takovému zájmu blíží, ale je jisté, že žádný jednotlivec nikdy nebude znát zájem země, ani kdyby se o to sebevíc snažil. Zároveň záleží na tom, o jakou skupinu občanů se bude jednat. I kdyby se skládala z velmi moudrých lidí, stejně by to nebylo nic platné, pokud

---

<sup>28</sup> MADISON, James cit. dle Zakaria, F.: *Budoucnost svobody*. 2004 s. 312.

<sup>29</sup> ZAKARIA, Fareed: *Budoucnost svobody*. 2004, s. 313.

by se jednalo o občany s podobnou životní zkušeností a pocházející ze stejné sociální skupiny.

Pro přesnost dodávám, že s problémem nízké legitimacy nezávislých orgánů se Zakaria nevyrovnává pouze poukazem na madisonovskou definici demokracie, ale i zdůrazněním, že rozhodující moc zůstává v rukou lidu – tedy u jeho volených zástupců. Navíc parlamentní výbory vykonávají dohled nad nevolenými organizacemi.<sup>30</sup>

Tím se dostáváme k závěru, že pokud si mají nevolené instituce udržet určitou legitimitu, musí na ně nejenom někdo dohlížet, ale zároveň musí mít i nějaký vztah k reprezentantům voleným přímo lidem. Jakub Handrlíca zdůrazňuje:

„Výkon státní moci jiným orgánem bez jakéhokoliv odpovědnostního vztahu k uvedeným institucím by nebyl v souladu s požadavky demokratické legitimacy. Je tedy zapotřebí vymezit jednak to, komu nezávislý orgán odpovídá, dále pak to, co je předmětem této odpovědnosti a prostřednictvím jakých mechanismů je tato odpovědnost zajištěna.“<sup>31</sup>

Vedle toho, jak už jsem se zmínil výše, je třeba zabránit tomu, aby se orgán nezávislý na moci výkonné stal závislým na moci zákonodárné. Potom by totiž důraz na jeho nezávislost ztratil smysl.

Východisko při hledání zdroje legitimacy nezávislých orgánů tedy může být v takovém navázání nezávislých orgánů na moc zákonodárnou, které by neohrožovalo jeho funkční nezávislost, ale zároveň mu zajistilo dostatečnou legitimitu. Můžeme si to představit například tak, že vedení orgánu bude vycházet částečně z moci zákonodárné a zároveň také z kariérního postupu daného služebním řádem. Legitimitu může posílit také co největší transparentnost v průběhu ustanovování vedení úřadu.

Přenesení určitých pravomocí do rukou nevolených odborníků tedy může být ku prospěchu fungování státu a přispět ke zlepšení kvality demokracie v daném státě, zároveň ale může vést i k pravému opaku. Rozhodující je přesné nastavení vztahů mezi nevolenými a volenými orgány, záměr s jakým se nevolené instituce ustanovují a charakter a množství oblastí, které se jim přidělí.

---

<sup>30</sup> ZAKARIA, Fareed: *Budoucnost svobody*. 2004, s. 320.

<sup>31</sup> HANDRLÍCA, Jakub: *Nezávislé správní orgány*. 2009, s. 42.

### 2.3. Nezávislé orgány v ústavním řádu ČR

Od obecného zkoumání postavení nezávislých orgánů v demokratických režimech a od otázky, jak skloubit jejich nezávislost a legitimitu, se nyní dostáváme k přesnější klasifikaci nezávislých orgánů v českém prostředí. Základním problémem, na který při jejich zkoumání narazíme, je, podle jakých kritérií formálně z hlediska ústavního řádu ČR nezávislost orgánů posuzovat. Ze všeho nejdříve je nutné zdůraznit, že se zde v tuto chvíli budeme zabývat jen nezávislostí orgánů z hlediska ústavního řádu České republiky. Nebudeme se tedy vůbec věnovat tomu, do jaké míry se tyto orgány v praxi opravdu jako nezávislé projevují. Naší snahou bude pouze stanovit kritéria, podle kterých bychom mohli v českém prostředí rozhodnout, jaké konkrétní instituce a jakou měrou z formálního hlediska zařadit mezi nezávislé.

Už na základě výše uvedeného je zřejmé, že jedním z důležitých kritérií nezávislosti je vazba daných orgánů na výkonnou moc. Jinak řečeno je podstatné, nakolik jsou orgány začleněny do hierarchické struktury státní správy a jak silný vliv mají vláda či konkrétní ministři na vedení a činnost dané instituce. Jako druhé kritérium, podle kterého můžeme nezávislé orgány posuzovat, slouží to, zda je jejich nezávislost nějakým způsobem podpořena českou ústavou. V ústavě může být výslovně uvedeno, že se jedná o nezávislé orgány. Jejich nezávislost může být zvýrazněna i tím, že je jim v Ústavě České republiky věnována samostatná hlava. Dalším kritériem může být vliv, jaký má Parlament, popř. samotná Poslanecká sněmovna, na jmenování vedení daných orgánů a na činnost, kterou vykonávají. Toto kritérium ale v tuto chvíli do svého zkoumání nezahrnu z toho důvodu, že spadá spíše do problematiky toho, zda orgán, který můžeme formálně z hlediska ústavního řádu ČR označit podle výše zmíněných kritérií za nezávislý, je nezávislý i ve skutečnosti – při výkonu své činnosti.

Jak jsem uvedl už dříve, nepostradatelným faktorem nezávislosti je vyvázání orgánu z hierarchie státní správy. Ve chvíli, kdy daný orgán nemůže čerpat svoji legitimitu z vazby na vládu, je však nutné ji zajistit přímou vazbou na zákonodárce. Přítomnost této vazby tak o nezávislosti daného orgánu nic nevyovídá, protože se jedná o jednu z mála cest, jak mu zajistit legitimitu. Zásadní je, jak přesně tato vazba vypadá, zda zákonodárce sám určuje vedení daných orgánů nebo zda se o tuto pravomoc s někým dělí. Dále je pak podstatné, jakými všemi formálními či neformálními cestami může v nezávislém orgánu prosazovat svoji vůli. To vše má podle mne výrazný vliv na to, zda

se orgán chová skutečně nezávisle. Nezahrnoval bych to ale mezi faktory, podle kterých je možné formálně určit, zda se z hlediska práva jedná o nezávislý orgán.

Když vyjdeme z toho, že „do moci výkonné spadá vše, co není zákonodárstvím ani soudnictvím“,<sup>32</sup> nutně dojdeme k závěru, že všechny typy orgánů, o kterých bychom mohli uvažovat jako o nezávislých, spadají do moci výkonné. Nepatří sem jen ministerstva a jiné ústřední správní orgány (například Český statistický úřad či Český telekomunikační úřad), ale i další orgány s celostátní územní působností, které jsou zřizovány k samostatnému spravování specifických oblastí veřejné správy. Vedle toho sem patří orgány, jakými jsou např. Česká národní banka, Nejvyšší kontrolní úřad nebo Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a také orgány ochrany práv (veřejný ochránce práv, Úřad pro ochranu osobních údajů a další). U těchto orgánů můžeme konstatovat odlišnou míru jejich nezávislosti. Nejnižší je u ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, které přímo spadají do hierarchické struktury státní správy. V čele ministerstev jsou členové vlády. Co se týče dalších ústředních orgánů státní správy, předseda Českého statistického úřadu a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a předseda a členové prezidia Komise pro cenné papíry jsou jmenováni a odvoláváni na návrh vlády prezidentem republiky. Předsedy ostatních ústředních orgánů státní správy jmenuje a odvolává vláda České republiky.<sup>33</sup> V této souvislosti je třeba zmínit, že určitý rozdíl v míře nezávislosti nalezneme i mezi jednotlivými ústředními orgány státní správy vyjma ministerstev.

Další skupina zahrnuje orgány, které nepatří mezi ústřední orgány státní správy, ale zároveň se jedná o orgány s celostátní územní působností zřizované k samostatnému spravování specifických oblastí veřejné správy. Václav Pavlíček je rozděluje na orgány, „které jsou úzce vázány k některému ústřednímu orgánu státní správy, zpravidla k ministerstvu“ a „orgány, u nichž přestože obsahově vykonávají činnost moci výkonné, není záměrně vytvořena jejich vazba na vládu“.<sup>34</sup> Do první skupiny patří například Úřad pro dohled nad družstevními záložnami (ÚDDZ), Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (ÚZSVM) a Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ), do druhé potom Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřad pro ochranu osobních údajů.

---

<sup>32</sup> WINTR, Jan: *Principy českého ústavního práva*. 2006, s. 60.

<sup>33</sup> § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

<sup>34</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda II. díl, Ústavní právo České republiky část 1*. 2008 s. 585 - 6.

Do skupiny orgánů se zvláště silně zvýrazněnou nezávislostí patří Česká národní banka a Nejvyšší kontrolní úřad. U obou těchto orgánů je jejich nezávislé postavení zdůrazněno tím, že je jim stejně jako například moci zákonodárné, výkonné či soudní v Ústavě České republiky věnována samostatná hlava (v případě NKÚ pátá, u ČNB šestá). V případě NKÚ je dokonce přímo v ústavě uvedeno, že se jedná o nezávislý orgán. Samostatná část ústavy věnovaná ČNB sice takové ustanovení neobsahuje, ale je zde uvedeno, že do činnosti banky lze zasahovat pouze na základě zákona.

Na základě této klasifikace lze dojít k závěru, že orgánem s nejvyšší mírou nezávislosti by formálně z hlediska ústavního řádu ČR na základě kritérií, které jsme si určili, měl být Nejvyšší kontrolní úřad, a to proto, že není součástí hierarchie státní správy, není u něho vytvořena žádná vazba na vládu a navíc má v Ústavě ČR samostatnou kapitolu, ve které je uvedeno, že se jedná o nezávislý orgán. Z tohoto pohledu se jedná o ukázkový případ nezávislého orgánu. Naproti tomu sporné by bylo zařadit mezi nezávislé takové orgány, které podléhají některému z ministerstev, což platí například o ČSSZ, která je samostatnou rozpočtovou organizací podřízenou Ministerstvu práce a sociálních věcí.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Profil organizace. *Česká správa sociálního zabezpečení* [on-line]. Dostupné z <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/profil-organizace/> [cit. 28. května 2011].

### 3. Nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu

#### 3.1. Vazba NKÚ na moc zákonodárnou a výkonnou

V další části své práce se zaměřím na vazbu Nejvyššího kontrolního úřadu na moc zákonodárnou a výkonnou, a to z toho důvodu, že z hlediska nezávislosti NKÚ jsou právě tyto vazby klíčové. Při svém zkoumání vyjdu především ze samotného znění páté hlavy Ústavy ČR věnované NKÚ a zákonu č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Soustředím se na vztahy NKÚ s orgány obou mocí a na to, jakým způsobem je ve vztahu k nim zajištěna nezávislost Úřadu. Jako jistý referenční bod, ke kterému bych rád své zkoumání vztáhl, mi poslouží definice NKÚ od Jana Filipa. Podle něho má samostatná hlava ústavy Nejvyšší kontrolní úřad odlišovat od moci zákonodárné, výkonné a soudní „jako zvláštní orgán se zvláštní funkcí spočívající v kontrole vykonávané podle zvláštních pravidel mimo soustavu exekutivy, ku pomoci legislativy a z části po vzoru organizace a pravidel řízení před soudy.“<sup>36</sup>

V první řadě zmapuji tu vazbu Nejvyššího kontrolního úřadu na obě složky moci, která je daná podílem těchto složek na jmenování jednotlivých orgánů NKÚ. Jedinými jeho orgány, které jsou zmíněné v Ústavě ČR, jsou prezident a viceprezident. Oba jsou jmenováni prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Na rozdíl od ústředních správních orgánů nejsou jmenováni vládou, konkrétním ministrem či na návrh vlády. Nejsou tedy odpovědní vládě a jejím prostřednictvím Poslanecké sněmovně, ale zastupitelskému sboru odpovídají přímo. Tímto způsobem jsou prezident i viceprezident vyvázáni z podřízenosti vládě, což tvoří základ jejich nezávislosti. Ohledně vazby na Poslaneckou sněmovnu je klíčové to, že prezident a viceprezident jsou jmenováni na devět let, tedy na výrazně delší dobu, než je funkční období Poslanecké sněmovny. Zároveň fakt, že se na jejich jmenování kromě Poslanecké sněmovny podílí i prezident republiky, mírní závislost na zákonodárném sboru, protože za své jmenování vděčí i prezidentu republiky, který se také může rozhodnout mu bránit. Připomeňme, že prezident Václav Havel v roce 2002 odmítl jmenovat poslance ČSSD Františka Brožíka, kterého mu Poslanecká sněmovna navrhla, viceprezidentem NKÚ, František Brožík se tak opravdu kvůli prezidentu Havlovi viceprezidentem NKÚ nestal.

---

<sup>36</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka a kol.: *Ústava České republiky – Komentář*. 2010, s. 1325.

Vazbu Nejvyššího kontrolního úřadu na zákonodárnou moc ale výrazně komplikuje fakt, že v zákonu č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu jsou zakotveny ještě další orgány, především Kolegium, jehož postavení v rámci NKÚ je opravdu zásadní. Kolegium NKÚ má mnoho významných pravomocí. Schvaluje například plán kontrolní činnosti; návrh rozpočtu Úřadu předkládaný Poslanecké sněmovně a závěrečný účet rozpočtové kapitoly Úřadu; všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu; výroční zprávu; kontrolní závěry, které si stanoví při schvalování plánu kontrolní činnosti nebo které mu přikáže prezident NKÚ; jednací řády Kolegia a senátů nebo kárný řád. Navíc Kolegium rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu a o námitce podjatosti, pokud ji vnesla kontrolovaná osoba proti členu Úřadu.<sup>37</sup> Kromě prezidenta a viceprezidenta má Kolegium patnáct členů, jejichž funkční období je omezené pouze dosažením věku 65 let<sup>38</sup>, což devítileté funkční období prezidenta a viceprezidenta NKÚ staví trochu do jiného světla.<sup>39</sup> Velmi důležité je také to, že kolegium rozhoduje hlasováním, jehož závěr je přijat, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina přítomných členů Kolegia. Pouze dojde-li k rovnosti hlasů, rozhoduje hlas předsedajícího – tedy prezidenta, případně viceprezidenta NKÚ.<sup>40</sup> Platí tedy, že prezident Kolegiu pouze „předsedá“ jako rovný mezi rovnými a naproti tomu Kolegium autoritativně schvaluje dokumenty důležité pro činnost Úřadu a v některých věcech autoritativně rozhoduje.<sup>41</sup>

Problematikou vlivu Poslanecké sněmovny na NKÚ skrz volbu členů Úřadu se budu podrobněji zabývat později. V tuto chvíli stačí zmínit, že při vědomí toho, jak významným orgánem Kolegium je a že jeho členy Poslanecké sněmovně navrhuje prezident NKÚ, kterého prezidentovi republiky ke jmenování navrhla právě Poslanecká sněmovna, je zřejmé, že vazba vedení Úřadu na zákonodárnou moc je relativně silná a že si zaslouží bližší pozornost.

Vliv výkonné moci na jmenování vedení NKÚ je naproti tomu minimální, alespoň pokud si odmyslíme systémovou propojenost exekutivy a legislativy v českém prostředí. Zastupuje ho pouze jmenování prezidenta a viceprezidenta NKÚ prezidentem ČR. V ostatních směrech je NKÚ mimo hierarchickou strukturu státní správy, aniž by

---

<sup>37</sup> § 13 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>38</sup> § 12 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>39</sup> § 10 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>40</sup> § 13 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>41</sup> SLÁDEČEK Vladimír, MIKULE Vladimír, SYLLOVÁ Jindřiška: *Ústava České republiky komentář*. 2007, s. 812.



vláda stojící na jejím vrcholu měla nějaké formální možnosti do jmenování vedení Úřadu zasáhnout.

Další oblastí, ve které můžeme popsat vztahy NKÚ k moci zákonodárné a výkonné, je samotný výkon jeho kontrolní činnosti. V Ústavě České republiky je role Nejvyššího kontrolního úřadu vymezena spíše vágně. Je zde zmíněna pouze kontrola hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. V zákoně č. 166/1993 Sb. ČR o Nejvyšším kontrolním úřadu jsou podrobněji vymezeny oblasti, jejichž kontrolu NKÚ vykonává. Jedná se například o státní závěrečný účet České republiky, plnění státního rozpočtu České republiky, zadávání státních zakázek či organizační složky státu.

Už jen z výčtu těchto oblastí je patrné, že se kontrolní činnost NKÚ velmi často týká záležitostí, které jsou v kompetenci vlády a za které vláda také nese odpovědnost před Poslaneckou sněmovnou. Dobře patrné je to v případě státního závěrečného účtu. Vláda s ním předstupuje před Poslaneckou sněmovnu a na té pak je, zda ho schválí, či nikoli. Z tohoto hlediska je logický velký důraz na nezávislost NKÚ na moci výkonné. Ve chvíli, kdy do kontrolní činnosti NKÚ spadá něco, co patří do kompetencí vlády a za co vláda nese odpovědnost, je požadavek na nezávislost NKÚ na moci výkonné nanejvýš opodstatněný. To, že nezávislost NKÚ byla historicky vždy ztotožněná s nezávislostí na moci výkonné, má tedy svůj smysl.

Vztah k moci zákonodárné je v tomto smyslu dosti odlišný. Podle zákona č. 166/1993 Sb. NKÚ například „zpracovává a předkládá Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu účtu České republiky, včetně kontrolních závěrů, které byly podkladem pro toto stanovisko.“

NKÚ také

„na vyžádání Poslanecké sněmovny nebo Senátu s jejich orgány zpracuje v dohodnutém termínu stanovisko k návrhům právních předpisů týkajících se rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti.“<sup>42</sup>

To přesně odpovídá tvrzení, že NKÚ pomáhá moci zákonodárné. Neboli jinak řečeno, že je orgánem, který v předem daných záležitostech či v případě potřeby zpracovává stanoviska, která slouží moci zákonodárné.

Když se vrátíme k Filipově definici NKÚ, kterou jsem zmínil výše, naše zkoumání potvrdilo, že tento úřad skutečně stojí mimo soustavu exekutivy a svoji činnost

---

<sup>42</sup> § 6 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

vyvíjí ku pomoci legislativy. Zdá se tedy, že postavení NKÚ v ústavním řádu ČR je jednak určené tím, že struktura výkonné moci (mám na mysli vládu, ministerstva a správní úřady jim podléhající) nemá žádný vliv na jmenování členů jeho jednotlivých orgánů, zároveň nemá možnost tento úřad nějakým způsobem úkolovat či mu dávat podněty. Naopak NKÚ je tím, kdo kontroluje některé výstupy činnosti výkonné moci, čímž napomáhá zákonodárné moci, která tyto výstupy schvaluje. Zákonodárná moc sice nemůže přímo rozhodovat o tom, co či koho bude NKÚ kontrolovat, či mít nějaký podíl na jeho kontrolních závěrech, zároveň má ale velký vliv na jmenování členů Kolegia Úřadu.

### **3.2. Organizační struktura NKÚ**

První věc, na kterou při zkoumání organizační struktury NKÚ narazíme, je, zda tato struktura odpovídá orgánu monokratickému či kolegiálnímu. Tato otázka podle mne sama o sobě není nikterak zásadní. Můžeme totiž nalézt dobře fungující monokraticky organizované úřady stejně jako úřady kolegiální. Význam nabývá až v kombinaci jednak s tím, jak konkrétně je kolegiálnost či monokratičnost realizována, a také s povahou vazby úřadu na moc zákonodárnou a výkonnou. Tento komplex faktorů je ale nakonec tím klíčovým pro nezávislost daného orgánu.

Olga Pouperová v souvislosti s přiřazením organizační struktury českého NKÚ k monokratickému či kolegiálnímu modelu shledává, že v Ústavě ČR a v zákoně č. 166/1993 Sb. lze nalézt jak doklady toho, že se v případě NKÚ jedná o orgán monokratický, tak i prvky, které to zpochybňují. Pouperová konstatuje, že monokratičnost Úřadu potvrzuje ustanovení čl. 97 odst. 2 ústavy, které jako jediné orgány NKÚ zakotvuje prezidenta NKÚ a viceprezidenta, a dikce ustanovení §8 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb. která stanovuje, že prezident NKÚ úřad řídí a jedná jeho jménem navenek. Zároveň se ale s monokratičností Úřadu neshodují další ustanovení zákona o NKÚ, neboť podle Olgy Pauperové

„rozhodnutí ostatních orgánů, které ústava nezmiňuje, ale jejichž existenci zakotvuje (pouze) zákon o NKÚ, jsou podle zákona i tak považována nikoliv za pouhá vnitřní rozhodnutí, která by podléhala schválení ústavou zakotvenými orgány NKÚ –

prezidenta či viceprezidenta NKÚ, nýbrž za rozhodnutí NKÚ jako orgánu veřejné moci, která mají účinky i navenek.“<sup>43</sup>

Při rozboru stávající organizační struktury NKÚ vyjdeme z jejího srovnání s organizační strukturou Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky podle zákona 61/1992 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu České republiky z 22. ledna 1992. Zaměříme se na to, do jaké míry u jednotlivých zákonů převažují spíše prvky monokratické či kolegiální a nakolik zákonem č. 166/1993 Sb. došlo k posunu k jednomu z těchto dvou modelů. Následně porovnáme konkrétní realizaci některých kolegiálních orgánů NKÚ se srovnatelnými orgány Spolkového kontrolního úřadu (Bundesrechnungshof) ve Spolkové republice Německo, který patří mezi úřady kolegiálního typu.

Zákon č. 61/1992 Sb. stanovuje, že řídicími orgány NKÚ jsou prezident, viceprezident, prezidiální rada (dále jen „Rada“) a členové Rady.<sup>44</sup> Rada je složena z prezidenta, viceprezidenta a sedmi členů. Členy Rady volí a odvolává Česká národní rada na návrh prezidenta.<sup>45</sup> NKÚ řídí prezident, kterého zastupuje viceprezident.<sup>46</sup> Rada projednává a schvaluje: stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu ČR a s ním bezprostředně související kontrolní zjištění, návrh základních směrů kontrolní činnosti NKÚ na příslušný rok, souhrnnou roční zprávu o kontrolní činnosti NKÚ a kontrolní zjištění, která jí přikáže prezident.<sup>47</sup> Žádné další orgány či jejich pravomoci zákon nestanovuje.

Zákon č. 166/1993 Sb. stanovuje jako orgány Nejvyššího kontrolního úřadu: prezidenta, viceprezidenta, Kolegium, senáty a Kárnou komoru.<sup>48</sup> Stejně jako v zákonu č. 61/1992 Sb. se zde uvádí, že prezident řídí Úřad a jedná jeho jménem navenek, což je možné považovat za monokratický prvek organizace Úřadu.<sup>49</sup> Oba zákony se výrazně liší v množství rozhodovacích a schvalovacích pravomocí Rady a Kolegia. Na rozdíl od schvalování „návrhu základních směrů kontrolní činnosti“ Radou, Kolegium schvaluje plán kontrolní činnosti. Kromě „kontrolních zjištění, která jí [Radě] přikáže prezident“, Kolegium navíc schvaluje i všechny kontrolní závěry, které si stanoví samo při schvalování plánu kontrolní činnosti.<sup>50</sup> Stejně jako Rada i Kolegium schvaluje stanovisko

---

<sup>43</sup> POUPEROVÁ, Olga: Nejvyšší kontrolní úřad. In: *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. 2010, s. 224.

<sup>44</sup> § 8 zákona č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky.

<sup>45</sup> § 15 zákona č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky.

<sup>46</sup> § 9 zákona č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky.

<sup>47</sup> § 17 zákona č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky.

<sup>48</sup> § 7 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>49</sup> § 8 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>50</sup> § 13 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

ke státnímu závěrečnému účtu ČR a s ním bezprostředně související kontrolní zjištění a výroční zprávu, ale vedle toho Kolegium také schvaluje návrh rozpočtu Úřadu předkládaný Poslanecké sněmovně a závěrečný účet rozpočtové kapitoly Úřadu, jednací řády Kolegia a senátů a kárný řád. Navíc Kolegium rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu a o námitce podjatosti, pokud ji vznesla kontrolovaná osoba proti členu Úřadu.

Dalším významným rozdílem je to, že Rada měla pouhých sedm členů, zatímco Kolegium jich má hned patnáct (členy Rady i Kolegia jsou navíc také prezident a viceprezident). Můžeme říci, že čím více členů Kolegia, tím větší vzdálenost od monokratického způsobu řízení. Už jen čistě prakticky platí, že čím více členů Kolegium bude mít, tím bude pro prezidenta obtížnější jej řídit a prosadit v něm svoji vůli. Navíc Kolegium rozhoduje hlasováním, přičemž hlas prezidenta má stejnou váhu jako hlas kohokoli jiného – pouze při rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího, tedy prezidenta.<sup>51</sup> Pokud jde o funkční období prezidenta a viceprezidenta, zákon č. 166/1993 Sb. ho prodlužuje ze sedmi let na devět, což bychom mohli interpretovat jako posílení monokratického prvku. Funkční období členů Kolegia se liší tím, že v zákoně č. 166/1993 Sb. je explicitně uvedeno, že končí dosažením 65 let věku, což tento kolektivní orgán staví naprosto do jiného postavení než prezidenta či viceprezidenta NKÚ. Také se tím jednoznačně zdůrazňuje kolegiální model organizace NKÚ. V zákoně č. 61/1992 Sb. nebylo funkční období členů Kolegia nikterak omezené; bylo zde uvedeno pouze to, že člen Kolegia může být odvolán Českou národní radou na návrh prezidenta.

Další významný rozdíl mezi oběma zákony můžeme pozorovat v zavedení senátů zákonem č. 166/1993 Sb. Tyto senáty můžeme považovat za další prvek, který přispívá k posunu NKÚ směrem ke kolegiálnímu způsobu řízení. Neméně důležitým rozdílem oproti zákonu č. 61/1992 Sb. je také existence kárné komory. Jejím úkolem je zjišťovat kárnou odpovědnost a ukládat kárná opatření.<sup>52</sup> Kárná řízení zahajuje na návrh prezidenta, viceprezidenta, člena Úřadu, poslance nebo orgánů Poslanecké sněmovny nebo z vlastního podnětu. Kárná komora se skládá z předsedy a dvou členů. Předsedou kárné komory je prezident NKÚ, další dva členy a jejich náhradníky pak vybírá z řad soudců Nejvyššího soudu a následně jmenuje předseda tohoto soudu.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> § 13 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>52</sup> § 37 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>53</sup> § 38 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Pokud to shrneme, po porovnání zákona č. 61/1992 Sb. a zákona č. 166/1993 Sb. se zdá být zřejmé, že zavedením nového zákona došlo k výraznému posunu směrem ke kolegiálnímu modelu organizace Úřadu. K tomuto závěru jsme došli jednak na základě kritéria, které rozlišuje orgán monokratický a kolegiální podle toho, kdo schvaluje rozhodnutí NKÚ jako rozhodnutí orgánu veřejné moci, která mají účinky i navenek. Podle zákona č. 61/1992 Sb. sice Rada také schvalovala rozhodnutí s účinky navenek (např. státní závěrečný účet ČR a s ním bezprostředně související kontrolní zjištění, která Radě přikáže prezident), zákon č. 166/1993 Sb. k nim ale přidal i kontrolní závěry, které si Kolegium stanovilo při schvalování plánu kontrolní činnosti. Náš závěr o posunu ke kolegiálnímu modelu potvrdil také již zmíněný výčet celé řady kolegiálních prvků – od zvýšení počtu členů Kolegia až po zavedení senátů obsažených v zákonu č. 166/1993 Sb.

Při projednávání návrhu nového zákona na 9. schůzi Poslanecké sněmovny 20. května 1993, jehož výsledkem byl zákon č. 166/1993 Sb., kromě silné kritiky kolegiálního systému řízení NKÚ v návrhu nového zákona<sup>54</sup> zazněla i zajímavá připomínka poslankyně Gerty Mazalové, která vyjádřila obavu, že nový zákon nezamezuje tomu, aby patnáct členů kolegiální rady nebylo ovlivněno. Podle Mazalové se členové Kolegia sice mohou vzdát své politické příslušnosti<sup>55</sup>, to ale ještě neznamená, že se vzdají i své politické poslušnosti. Ve skutečnosti by nicméně podle poslankyně měla být vůle pracovníků v kontrolním orgánu vůlí odbornou.<sup>56</sup>

Je zajímavé se podívat, jak se nejenom s tímto problémem, ale také se samotnou realizací kolegiálních orgánů potýká německý Spolkový kontrolní úřad, který je podobně jako český NKÚ úřadem organizovaným podle kolektivního modelu. Organizační strukturou se tento úřad českému NKÚ velmi podobá, o to zajímavější jsou tedy rozdíly, které mezi nimi můžeme pozorovat. Spolkový kontrolní úřad má rovněž prezidenta, viceprezidenta a kolektivní orgán typu českého Kolegia, kterým je zde Senát. Členy

---

<sup>54</sup> Tehdejší prezident Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky Pavel Hussar kritizoval kolektivní systém řízení nového Úřadu za to, že nastoluje stav, v němž nelze zjistit, kdo za dané rozhodnutí odpovídá. „Neklade důraz na pravdivou úplnost, průkaznost kontrolních zjištění, ale umožňuje jejich selekci hlasováním o výsledku kontrolních zjištění s tzv. senátem. Snímá odpovědnost řídicích pracovníků za kvalitu práce a tuto odpovědnost přenáší na kolegiální orgány.“ Institut schvalování kontrolních závěrů kontrolními orgány je podle Pavla Hussara zvláště závažný. Jeho zásluhou dochází ke stavu, kdy za obsah protokolu odpovídá osobně vedoucí kontrolní skupiny, který však nemůže ovlivnit obsah výsledného kontrolního závěru.

Stenoprotokol z 20. 5. 1993. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/009schuz/s009017.htm> [cit. 18. květen 2011].

<sup>55</sup> Zde je nutno dodat, že zákon č. 166/1993 Sb. nestanovuje, že se členové NKÚ musí vzdát své stranické příslušnosti, pouze obsahuje podmínku, že nemohou mít funkce v politických stranách a hnutích.

<sup>56</sup> Stenoprotokol z 20. 5. 1993, <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/009schuz/s009018.htm>> (18. 5. 2011).

Senátu jsou kromě prezidenta a viceprezidenta vedoucí kontrolních oddělení a tři vedoucí oblastní kontroly.<sup>57</sup> Prezident a viceprezident jsou na návrh spolkové vlády voleni oběma komorami parlamentu jako dočasní civilní pracovníci na funkční období dvanácti let. Členové úřadu (prezident, viceprezident, vedoucí kontrolních oddělení a vedoucí oblastní kontroly), kteří jsou jmenováni prezidentem Spolkové republiky na návrh prezidenta úřadu, musí mít kvalifikaci pro kariéru ve státních službách a měli by rovněž mít rozsáhlé odborné zkušenosti. Prezident, viceprezident a přinejmenším třetina ostatních členů úřadu by pak měli být způsobilí k držení soudcovských funkcí. Mezi členy úřadu by také měl být zastoupen odpovídající počet odborně vyškolených ekonomů nebo inženýrů.<sup>58</sup>

Právě v důrazu na odbornost členů úřadu (resp. členů Senátu Spolkového kontrolního úřadu) a v míře zajištění toho, aby se členy úřadu stávali lidé odborně zdatní, je zásadní rozdíl mezi konkrétní realizací kolektivního orgánu v případě českého NKÚ a německého Spolkového kontrolního úřadu. Nejenže v českém zákoně č. 166/1993 Sb. není žádná provázanost mezi členy Kolegia a řediteli odborných sekcí (ve smyslu, že by se členy Kolegia nestávali lidé nominovaní politicky, ale lidé zevnitř úřadu, kteří se postupně vypracovali až na pozice ředitelů jednotlivých sekcí), ale dokonce zde vůbec není zmíněna odbornost členů Kolegia jako jedna z podmínek výkonu této funkce.

Zdá se, že už podle zákona č. 61/1992 Sb. byl Nejvyšší kontrolní úřad rozkročen mezi orgánem monokratickým a kolegiálním. To se zákonem č. 166/1993 Sb. ještě zvýraznilo. Kolegiální způsob řízení není sám o sobě v Evropě ničím výjimečný. Problematická však může být jeho kombinace s určitým způsobem volby členů kolegiálních orgánů a s příliš silnou vazbou kolegiálních orgánů na moc zákonodárnou. Na srovnání se Spolkovým kontrolním úřadem se ukazuje, že problémem českého NKÚ není jeho kolektivnost, ale kombinace několika faktorů: za prvé kolegiálního způsobu řízení, za druhé toho, že se v případě Kolegia jako odborného orgánu na tuto odbornost v zákoně č. 166/1993 Sb. v podstatě rezignovalo, a za třetí velmi silné vazby kolegiálního řídicího orgánu na zákonodárnou moc, která v naplnění odbornosti Úřadu může dokonce bránit.

---

<sup>57</sup> § 13 „Bundesrechnungshofgesetz vom 11. Juli 1985 (BGB1. I S. 1445), das durch Artikel 15 Absatz 82 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGB1. I S. 160) geändert worden ist“ (dále jen Bundesrechnungshofgesetz).

<sup>58</sup> § 3 Bundesrechnungshofgesetz.

### 3.3. Kontrolní činnost NKÚ

Pokud nezávislost NKÚ nemá být pouze formální (daná například tím, že v Ústavě ČR je uvedeno, že NKÚ je nezávislý orgán), ale má se realizovat v praxi, musí tomu odpovídat i průběh jeho kontrolní činnosti - tedy to, kvůli čemu byl Úřad zřízen. V této kapitole se proto zaměříme na subjekty, které kontrole NKÚ podléhají, na aktéry, kterým jsou výsledky kontrolní činnosti NKÚ určeny, na vztah mezi těmito subjekty a aktéry a celkově na to, jak je zajištěno, aby se s kontrolními závěry NKÚ dále pracovalo a aby jejich zjištění byla uplatněna v praxi. Jinak řečeno, budeme zkoumat to, nakolik výše zmíněné faktory umožňují, aby se Nejvyšší kontrolní úřad při výkonu své činnosti opravdu projevoval jako nezávislý orgán, jakým má být podle Ústavy ČR.

Podle Ústavy ČR má Nejvyšší kontrolní úřad vykonávat kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.<sup>59</sup> Zákon č. 166/1993 Sb. toto ustanovení následně rozvádí a stanovuje, že NKÚ vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v místě jejich samostatné působnosti. NKÚ má také na starosti kontrolu státního závěrečného účtu České republiky, plnění státního rozpočtu České republiky, hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí a s prostředky, za něž převzal stát záruky. Úřad také kontroluje vydávání a umořování státních cenných papírů a zadávání státních zakázek. Dále se v zákoně uvádí, že nestanoví-li zvláštní zákon jinak, provádí Úřad kontrolu ve stejném rozsahu i u organizačních složek státu, právnických a fyzických osob. Kromě toho Úřad vykonává také kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.<sup>60</sup>

Olga Pouperová upozorňuje na to, že zákon o NKÚ sice pro ty, u nichž vykonává kontrolu, používá termín „kontrolovaná osoba“, zároveň však blíže nevymezuje, kdo přesně mezi tyto osoby spadá. Určující je tedy majetek, resp. hospodaření, které je předmětem kontroly, kontrolovaná osoba je definována až v druhé řadě.<sup>61</sup> Bez toho, abychom blíže rozebírali, kdo všechno se kontrolovanou osobou může stát, můžeme učinit závěr, že z hlediska zkoumání nezávislosti NKÚ je nejvýznamnější,

---

<sup>59</sup> Čl. 97 Ústavy České republiky.

<sup>60</sup> § 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>61</sup> POUPEROVÁ, Olga: Nejvyšší kontrolní úřad, In: *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. 2010, s. 206.

že hlavními potenciálními kontrolovanými „osobami“ jsou subjekty spadající do oblasti výkonné moci, tedy subjekty od vládních úřadů přes jednotlivá ministerstva až po další ústřední správní úřady a jiné správní úřady.

V tuto chvíli se můžeme přesunout k výstupům kontrolní činnosti NKÚ. Zákon č. 166/1993 Sb. hovoří o kontrolních závěrech. Těmito závěry se rozumí písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle zákona č. 166/1993 Sb.<sup>62</sup> Všechny schválené kontrolní závěry prezident Úřadu zveřejňuje ve věstníku NKÚ, následně je zasílá neprodleně Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a na požádání ministerstvům. Pokud je kontrolovanou osobou Česká národní banka, zasílá schválený kontrolní závěr neprodleně také jí. Úřad dále na požádání poskytuje Poslanecké sněmovně, Senátu, jejich orgánům a vládě kontrolní protokoly a další podklady pro schválené kontrolní závěry.<sup>63</sup>

Zveřejněním a předáním kontrolních závěrů celá úloha NKÚ v kontrolním procesu končí. NKÚ nemá žádnou povinnost ani možnost vymáhat nápravu zjištěných nedostatků. To potvrzuje i Olga Pouperová, která zdůrazňuje, že NKÚ vykonává pouhou kontrolu, ale už nemůže v případě nalezení nedostatků rozhodovat o uložení nápravných opatření nebo o uložení sankcí, a stejně tak nemůže vydat ani jiná vykonatelná rozhodnutí adresovaná kontrolované osobě.<sup>64</sup>

S takovým nastavením by ještě nemusel být problém, kdyby bylo zároveň stanoveno, že povinnost zajišťovat nápravu nedostatků zjištěných Nejvyšším kontrolním úřadem má někdo další nebo kdyby alespoň bylo zakotveno, že se závěry NKÚ vůbec někdo musí zabývat. Žádná taková povinnost ale neexistuje. Výsledkem je nebezpečí, že zveřejněním kontrolního závěru NKÚ a jeho zasláním Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a na požádání jednotlivým ministerstvům skončí nejenom kontrolní činnost NKÚ, ale i celý proces kontroly, do které patří také náprava zjištěných nedostatků.

Na tento problém bylo upozorněno už při projednávání návrhu zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu na 9. schůzi Poslanecké sněmovny 20. května 1993. Michal Kraus z poslaneckého klubu České strany sociálně demokratické se tehdy pozastavil nad tím, že se navrhovaný zákon vůbec nezmiňuje o způsobu odstraňování nedostatků, které kontrola NKÚ odhalí. Za pozornost stojí i to, že pokud má být Nejvyšší kontrolní úřad orgánem samostatným a nezávislým, musí mít podle Michala Krause možnost svá zjištění

<sup>62</sup> Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>63</sup> § 30 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>64</sup> POUPEROVÁ, Olga: Nejvyšší kontrolní úřad. In: *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. 2010, s. 221 - 222.



převádět do praxe. Michal Kraus také zdůraznil, že nezávislý kontrolní úřad znamená především odpovědnost, přičemž tím, že práce stávajícího NKÚ nejde dále než k předložení kontrolní zprávy, se na tuto odpovědnost rezignuje. Podle Michala Krause

„každý, kdo se v životě věnoval po určitou dobu kontrole, ví velmi dobře, že každá nekvalita a neobjektivnost ve zjišťovací fázi se jako bumerang vrací ve fázi realizační, v etapě, kdy se zjednává náprava. To však už NKÚ podle představ předkladatelů nemusí zajímat.“<sup>65</sup>

Riziko pro nezávislost NKÚ, které je možné odvodit z výše uvedeného, můžeme shrnout takto: NKÚ sice může vypracovat kvalitní kontrolní závěry, ale pokud nebude vůle, aby s nimi někdo další (například poslanci, ministři či státní zástupci) pracoval, ztrácí činnost NKÚ i jeho potenciální nezávislost svůj smysl. Toto riziko ještě zvyšuje skutečnost, že mezi těmi, kdo jsou podrobováni kontrole (vláda, ministerstva, ústřední správní úřady), a těmi, kdo by měli zjednávat nápravu zjištěných nedostatků (Poslanecká sněmovna, Senát či vláda), existuje jisté propojení či dokonce překryv. Jinak řečeno, největší ohrožení nezávislosti představuje stav, kdy NKÚ pod silným vlivem zákonodárné moci, resp. pod vlivem politických stran, kontroluje vládu ovládanou politickými stranami a napravování zjištěných nedostatků má na starosti Poslanecká sněmovna rovněž ovládaná politickými stranami. S určitým zjednodušením můžeme říci, že hlavní nebezpečí tedy spočívá v tom, že jeden aktér ovládne celý proces kontroly – od kontrolovaného přes kontrolující až k tomu, kdo má kontrolní závěry uplatňovat v praxi. V takovém případě by nejen nebylo možné hovořit o NKÚ jako o nezávislém orgánu, ale veškerá kontrola by byla zpochybněna.

### **3.4. Nezávislost NKÚ v praxi**

Doposud jsem se věnoval organizační struktuře NKÚ, jeho kontrolní činnosti a vztahům s mocí zákonodárnou a výkonnou tak, jak jsou zakotveny v Ústavě ČR a v zákoně č. 166/1993 Sb. V následující kapitole se zaměřím na některé konkrétní důsledky toho, jaké je nastavení organizační struktury NKÚ a jak vypadají vazby NKÚ na moc zákonodárnou. Soustředím se především na to, k jakému konkrétnímu složení Kolegia NKÚ a k jakým vztahům mezi Kolegiem, prezidentem NKÚ a Poslaneckou sněmovnou vede způsob volby členů Kolegia a relativně silná vazba orgánů NKÚ na moc

---

<sup>65</sup> Stenoprotokol z 20. 5. 1993. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/009schuz/s009018.htm> [cit. 28. květen 2011].

zákonodárnou. Následně se pokusím posoudit, do jaké míry výsledná reálná podoba a praktická existence tohoto Úřadu odpovídá nezávislému orgánu, kterým by NKÚ podle Ústavy ČR měl být.

Ve svém zkoumání se budu zabývat několika aspekty spjatými se současným nastavením a fungováním NKÚ. Prvním z nich je skutečný průběh voleb, kterými se obsazují funkce členů NKÚ. Druhým je to, jaké typy osobností se stávají členy Kolegia a jaké jsou jejich předchozí zkušenosti a předpoklady pro tuto funkci. Třetím aspektem jsou prostředky, které vůči sobě ve vzájemných sporech používají prezident NKÚ, Kolegium, kontrolní výbor Poslanecké sněmovny a v menší míře také kárná komora NKÚ a samotná Poslanecká sněmovna.

Předtím, než o kandidátech na členy NKÚ navržených prezidentem NKÚ hlasuje Poslanecká sněmovna, projednává jejich nominace kontrolní výbor Poslanecké sněmovny. Před rokem 2006 to byl podvýbor pro kontrolu rozpočtového výboru. Dostupné jsou ale bohužel pouze zápisy z jednání kontrolních výborů. Kontrolní výbor může ke kandidatuře jednotlivých osobností na členy NKÚ přijímat usnesení. Zajímavé je, jak se praxe přijímání těchto usnesení, ale i usnesení samotná v průběhu času proměňovala. V zápisu z jednání kontrolního výboru ze 4. října 2006, na kterém byla prezidentem NKÚ Františkem Dohnalem představena kandidátka na místo členky NKÚ Jaromíra Steidlová (od roku 2001 ředitelka odboru státního rozpočtu a odboru finančního auditu NKÚ, bezpartijní) se uvádí:

„V rozpravě vystoupil posl. L. Šustr (Přivítal odbornost navržené kandidátky.), posl. L. Ježek (Uvedl, že dříve se jednalo opravdu spíše o politickou volbu. Velice tuto změnu přivítal. Odbornost by měla být na prvním místě.), posl. M. Kalousek (Také přivítal odbornou nominaci a doporučil navrženou kandidátku ke schválení.)“<sup>66</sup>

Kontrolní výbor následně schválil usnesení, které zní:

„Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po úvodním slově prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu Františka Dohnala a po rozpravě

- i. d o p o r u č u j e Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, aby schválila navrženou kandidátku na člena Nejvyššího kontrolního úřadu;
- ii. p o v ě ř u j e předsedu výboru sestavením návrhu pravidel pro projednávání nominací prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu na členy Nejvyššího kontrolního úřadu;

---

<sup>66</sup> Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 2, 4. října 2006. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=7913> [cit. 24. květen 2011].

iii. z m o c ň u j e předsedu výboru, aby s tímto usnesením seznámil Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu.“<sup>67</sup>

Naproti tomu 3. dubna 2008, tedy ve stejném volebním období, se v zápisu z jednání kontrolního výboru, na kterém František Dohnal navrhl na člena NKÚ Emu Bendovou, uvádí:

„V podrobné rozpravě vystoupili: posl. J. Látka (Navrhl vzít na vědomí informaci prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu o návrhu na volbu člena NKÚ.), posl. L. Šustr (Navrhl doporučit Poslanecké sněmovně, aby navrženou kandidátku zvolila.) a posl. J. Bürgermeister (Vyslovil názor, že kontrolní výbor nemá ze zákona kompetenci Poslanecké sněmovně doporučovat, aby navrženou kandidátku zvolila.). Poté posl. L. Šustr svůj návrh vzal zpět a bylo hlasováno o návrhu posl. J. Látky následujícího znění: Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po úvodním výkladu prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu Františka Dohnala a po rozpravě

- i. b e r e na vědomí informaci prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu o návrhu na volbu člena Nejvyššího kontrolního úřadu;
- ii. z m o c ň u j e předsedu výboru, aby s tímto usnesením seznámil Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu.“<sup>68</sup>

Pro zajímavost uvedme, že poslanci L. Ježek, V. Koniček, P. Kubuš, J. Látka, O. Plašil, V. Šlajs, L. Šustr a J. Valouch hlasovali pro obě zmíněná usnesení, přestože jsou navzájem v rozporu.

Usnesení v podobném znění od té doby kontrolní výbor přijal vícekrát, například také v případě kandidátky na členku NKÚ Jany Halamkové, kterou František Dohnal na tuto funkci navrhoval mnohokrát, ale vždy neúspěšně.<sup>69</sup> Stejně usnesení přijal kontrolní výbor i 23. 11. 2010 při projednávání kandidatury RNDr. P. Neuvirta na člena NKÚ.<sup>70</sup> Zároveň ale předseda kontrolního výboru Vojtěch Filip toto usnesení na jednání Poslanecké sněmovny komentoval takto:

„Kontrolní výbor se na svém zasedání zabýval návrhem prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, vyslechl i pana Neuvirta, který se dostavil na jednání kontrolního

---

<sup>67</sup> Kontrolní výbor – usnesení č. 10, 4. října 2006. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=7848> [cit. 24. května 2011].

<sup>68</sup> Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 25, 3. dubna 2008. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=29442> [cit. 26. květen 2011].

<sup>69</sup> Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 35, 13. listopadu 2008. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=52756> [cit. 26. květen 2011].

<sup>70</sup> Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 7, 23. listopadu 2010. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=67460> [cit. 25. květen 2011].

výboru v doprovodu viceprezidenta, a nepřijal žádné usnesení. Tedy ani doporučující, ani zamítavé. Je to samozřejmě na členech Poslanecké sněmovny, jak se zachovají při této volbě.“<sup>71</sup>

Dalším používaným druhem usnesení, které využil rozpočtový výbor například v roce 1998, bylo, že kandidát splňuje podmínky volitelnosti podle § 12 zákona č. 166/1993 Sb.<sup>72</sup>

Přijímání usnesení kontrolního výboru o kandidátech na členy NKÚ tak celkově působí přinejmenším zmateně a nekonceptně. Výbor se ve většině případů vyhýbá doporučujícím či zamítavým usnesením o jednotlivých kandidátech. Přitom právě v tom by měla spočívat jeho úloha - vyjádřit se, nakolik má daný kandidát předpoklady k tomu, aby se mohl stát členem NKÚ. Zároveň by měl své stanovisko zdůvodnit, aby bylo jasné, na základě čeho kontrolní výbor ke svému závěru dospěl. V zápisech z jednání kontrolního výboru přitom není zaznamenáno ani zdůvodnění prezidenta NKÚ, proč na funkci člena NKÚ navrhuje právě toho kterého kandidáta. Diskuse k jednotlivým kandidátům, která by následně mohla sloužit jako vodítko k tomu, proč byl určitý kandidát zvolen, se nevede ani na půdě samotné Poslanecké sněmovny. Výsledkem je, že celý proces je vysoce netransparentní a že se můžeme pouze dohadovat, na základě jakých kritérií jsou členové NKÚ voleni; zda jsou to morální vlastnosti, odbornost, manažerské schopnosti, osobní sympatie, stranická loajalita či mezistranické obchody. Jak už bylo uvedeno výše, situace by byla jiná, kdyby se tato kritéria jasně nazvala a kdyby existovaly nějaké indicie, ať už v podobě zápisu z diskuse na kontrolním výboru či Poslanecké sněmovně anebo v podobě usnesení kontrolního výboru, ze kterých by se dalo vyvodit, proč daný kandidát byl či nebyl zvolen. Pokud by poslanci následně argumentovali tím, že se řídí podle toho, jaké má dotyčný předpoklady danou funkci vykonávat, ale ve skutečnosti by se rozhodovali podle politických kritérií, bylo by mnohem jednodušší na tento rozpor poukázat. Kdyby si takto počínal alespoň kontrolní výbor, nutilo by to i samotné poslance postupovat při projednávání jednotlivých kandidátů v Poslanecké sněmovně obdobným způsobem.

Při rozboru současného složení Kolegia NKÚ se zaměřím na to, jaký typ osobností se zde vyskytuje a jaké mají tyto osobnosti předpoklady k výkonu této funkce a

---

<sup>71</sup> Stenoprotokol PSP ČR z 16. 12. 2011. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/009schuz/s009236.htm#r2> [cit. 27. květen 2011].

<sup>72</sup> Rozpočtový výbor – usnesení č. 317, 13. května 1998. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=44871> [cit. 27. květen 2011].

předchozí zkušenosti. Zároveň bych rád porovnal osobnosti, které se staly členy Kolegia v době, kdy NKÚ vedl JUDr. Lubomír Voleník, s těmi členy, kteří byli jmenováni za současného prezidenta Ing. Františka Dohnala.

V Kolegiu je kromě prezidenta a viceprezidenta dalších 15 členů NKÚ. Osm jich bylo navrženo prvním prezidentem NKÚ JUDr. Lubomírem Voleníkem (Mgr. Marie Hošková, Ing. JUDr. Jiří Kalivoda, MVDr. Rudolf Němeček, JUDr. Eliška Kadaňová, Ing. Jiří Adámek, Ing. Jan Vedral, Mgr. Zdeňka Profeldová, Ing. Zdeněk Brandt), zbylých sedm navrhl současný prezident Ing. František Dohnal (Ing. Antonín Macháček, Ing. Jaromíra Steidlová, Ing. Karel Sehoř, Ing. Rudolf Kufa, Ing. Pavel Hrnčíř, Ing. Daniel Reisiegel, RNDr. Petr Neuvirt). Z těchto sedmi bylo v době svého zvolení členem NKÚ pět poslancem Parlamentu České republiky (Ing. Daniel Reisiegel, Ing. Karel Sehoř, Ing. Rudolf Kufa, Ing. Pavel Hrnčíř a Ing. Antonín Macháček). Rudolf Němeček byl v letech 1990 až 1992 před svým zvolením do NKÚ v roce 1993 poslancem ČNR<sup>73</sup> a Zdeňka Kadaňová byla neúspěšnou kandidátkou do Poslanecké sněmovny.<sup>74</sup> V následující části shrnu informace o vzdělání a předchozích pracovních zkušenostech jednotlivých členů Kolegia NKÚ.<sup>75</sup> To, na co se soustředím, je, nakolik je toto vzdělání a zkušenosti relevantní pro práci člena Kolegia NKÚ. Zároveň zde podrobně zmíním i informace, které jsou sice z hlediska NKÚ naprosto irelevantní, ale pro kariéru daných lidí charakteristické. Věnuji se jim z toho důvodu, že nám mohou pomoci rozkrýt, jaký typ lidí se v Kolegiu NKÚ nachází. U bývalých poslanců se především zaměřím na jejich členství ve výborech a podvýborech, protože na základě těchto údajů je možné určit jejich profilaci. U členů NKÚ, kteří v Poslanecké sněmovně zasedali déle než jedno volební období, se soustředím pouze na volební období, které předcházelo jejich nástupu do NKÚ. Nejprve se budu věnovat těm členům, kteří byli do své funkce zvoleni za úřadování prezidenta Dohnala a následně těm z doby prezidenta Voleníka. U obou skupin zmíním v první řadě členy, kteří někdy zastávali pozici poslance.

Ing. Daniel Reisiegel vystudoval Vysokou školu ekonomickou v Praze, specializaci Veřejné finance, Hospodářská politika, později si své vzdělání doplnil o studium MBA akreditované Nottingham University Trend (disertační práce na téma

---

<sup>73</sup> MVDr. Rudolf Němeček. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?org=256&id=2965> [cit. 28. května 2011].

<sup>74</sup> HOLUB, Petr: Sněmovna chce ovládnout NKÚ, tažení vedou komunisté. *Aktuálně.cz* [on-line]. 8. července 2009. Dostupné z <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=641919> [cit. 29. května 2011].

<sup>75</sup> Jedná se buď o informace veřejně dostupné na internetu, nebo které mi zaslali samotní členové Kolegia NKÚ.

Kontrola veřejných financí v ČR) na Právnické fakultě Masarykovy university. V letech 1999–2009 byl členem Komory auditorů ČR a od roku 2000 je členem Komory daňových poradců ČR. Od března do prosince roku 1995 působil jako asistent ředitele divize bankovního auditu v HZ Praha, od února 1994 do prosince 1995 jako účetní v Školservis s.r.o. V letech 1996–2010 podnikal (vedení účetnictví, poskytování ekonomického a účetního poradenství – specializace na příspěvkové organizace). Od roku 2000 do roku 2010 poskytoval daňové poradenství. V letech 1998–2002 působil jako asistent auditora v HZ Praha, spol. s r.o. Od roku 2002 do roku 2006 byl zástupcem starosty (kompetence: finance, investice, majetek, energetika, likvidace Bytového podniku Praha 3 v likvidaci, podniku Restaurace a jídelny v Praze 3 v likvidaci) v Městské části (MČ) Praha 3. V letech 2006–2010 byl členem Rady MČ Praha 3 a předsedou finančního výboru Zastupitelstva MČ.<sup>76</sup> Ve volebním období 2006–2010 se Ing. Daniel Reisiegel stal poslancem za ODS, byl členem, místopředsedou a ověřovatelem kontrolního výboru Poslanecké sněmovny, členem zahraničního výboru, členem podvýboru pro kontrolní systémy, podvýboru pro kontrolu hospodaření ve veřejné správě, podvýboru pro legislativu, podvýboru pro činnost daňové a celní správy, podvýboru pro finanční hospodaření územních samospráv a pro využívání fondů Evropské unie, podvýboru pro vnější ekonomické vztahy. Od 1. 5. 2007 byl také členem řídicího výboru geopolitické skupiny 12+ Meziparlamentní unie a od 15. 10. 2008 interním auditorem Meziparlamentní unie.<sup>77</sup>

Ing. Karel Sehoř vystudoval Vysoké učení technické (VUT) v Brně, Fakultu stavební (FAST), obor Konstrukce a dopravní stavby. Od srpna 1975 do ledna 1976 působil jako odborný asistent na FAST, katedře Kovových konstrukcí a mostů VUT v Brně. Od ledna 1977 do listopadu 1980 pracoval ve Vítkovici, Železárny a strojírny KG v závodě 65 v Lískovci u Frýdku-Místku (FM). Od prosince 1980 do ledna 1981 působil v Kovhutích Břidličná a od února 1981 do července 1993 jako vedoucí projektant, později jako vedoucí oddělení ocelových konstrukcí - Hutní projekt FM. V roce 1993 spoluzaložil ve Frýdku-Místku firmu Aréna s.r.o., ve které také do prosince 1994 pracoval. Od ledna 1995 do června 1996 zastával post zástupce starosty města Frýdku-Místku s kompetencemi pro územní rozvoj, investice a městskou policii.<sup>78</sup> Ing. Karel Sehoř celkem čtyři volební období (od roku 1996 do roku 2009) zastával funkci poslance

---

<sup>76</sup> Profesní životopis Daniela Reisiegela zasláný e-mailem 9. června 2011.

<sup>77</sup> Ing. Daniel Reisiegel. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=5497&o=5> [cit. 29. května 2011].

<sup>78</sup> Profesní životopis Karla Sehoře zasláný e-mailem 6. června 2011.

(ODS). Byl místopředsedou hospodářského výboru, členem a ověřovatelem petičního výboru, členem a ověřovatelem podvýboru pro dopravu, členem a ověřovatelem podvýboru pro podnikatelské prostředí, členem a místopředsedou podvýboru pro vědu, výzkum, letectví a kosmonautiku. V letech 2004 až 2009 byl také členem dozorčí rady Státního fondu dopravní infrastruktury.<sup>79</sup>

Ing. Rudolf Kufa je absolventem ekonomické fakulty VŠPD v Moskvě. V letech 1969 - 1976 byl pracovníkem válcoven nejprve jako zámečník, poté jako pracovník technické kontroly. Od roku 1976 do roku 1986 pracoval na podnikovém dispečinku Třineckých železáren. Po svém studiu v Moskvě pracoval do roku 1992 na odboru Strategie a ekonomiky obchodu - oddělení marketingu Třineckých železáren. Od roku 2001 působil na odboru dopravy a silničního hospodářství Městského úřadu ve Frýdku-Místku. V roce 1997 vstoupil do ČSSD, kde se stal členem místní organizace v Třinci. Později plnil funkci člena Okresního výkonného výboru ČSSD ve Frýdku-Místku.<sup>80</sup> Od roku 2006 do roku 2009 zastával Ing. Rudolf Kufa funkci poslance (ČSSD), byl členem a ověřovatelem výboru pro evropské záležitosti, členem zahraničního výboru, členem a místopředsedou podvýboru pro regionální a přeshraniční spolupráci a členem podvýboru pro vnější ekonomické vztahy.<sup>81</sup>

Ing. Pavel Hrnčíř vystudoval Vysoké učení technické v Brně, Fakultu stavební. Od roku 1984 do 1990 působil jako zástupce vedoucího v odboru výstavby a životního prostředí Městského národního výboru v Bílovci. V letech 1998 – 1990 zastával post zástupce starosty města Bílovce.<sup>82</sup> Od roku 1997 působí jako jednatel Bílovecké realitní společnosti s.r.o. Byl předsedou Oblastní rady ODS Nový Jičín.<sup>83</sup> Ing. Pavel Hrnčíř (ODS) zastával po dobu tří volebních období (v letech 1998 až 2009) funkci poslance, v tom posledním byl členem a ověřovatelem petičního výboru, členem a místopředsedou rozpočtového výboru, členem podvýboru pro podnikatelské prostředí, podvýboru pro regionální rozvoj a využívání fondů EU, podvýboru pro finanční trhy a loterie a

---

<sup>79</sup> Ing. Karel Sehoř. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=277&o=5> [cit. 29. května 2011].

<sup>80</sup> Rudolf Kufa. *Finančníci.cz* [on-line]. Dostupné z <http://www.financnici.cz/rudolf-kufa> [cit. 29. května 2011].

<sup>81</sup> Ing. Rudolf Kufa. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=5474&o=5> [cit. 29. května 2011].

<sup>82</sup> Pavel Hrnčíř. *Finančníci.cz* [on-line]. Dostupné z <http://www.financnici.cz/pavel-hrncir> [cit. 29. května 2011].

<sup>83</sup> Ing. Pavel Hrnčíř – životopis. *Naši politici o. s.* [on-line]. Dostupné z <http://www.nasipolitici.cz/cs/politik/212-pavel-hrncir> [cit. 29. května 2011].

podvýboru pro národnostní menšiny. Navíc zastával také funkci místopředsedy Poslaneckého klubu Občanské demokratické strany.<sup>84</sup>

Ing. Antonín Macháček (ČSSD) byl poslancem také tři volební období (od roku 1996 do 2005). Ve volebním období před nástupem do NKÚ byl členem rozpočtového výboru a členem a předsedou podvýboru pro kontrolu. V letech 2002 až 2005 byl také místopředsedou Poslaneckého klubu České strany sociálně demokratické.<sup>85</sup>

V době, kdy funkci prezidenta NKÚ zastával Ing. František Dohnal, byl viceprezidentem Úřadu jmenován i tehdejší poslanec Ing. Miloslav Kala. Miloslav Kala vystudoval přístrojovou, regulační a automatizační techniku na Fakultě strojní Vysokého učení technického v Brně. V letech 1988 až 1996 pracoval postupně jako konstruktér, vedoucí vývoje a vedoucí výzkumu v Adamovských strojárnách, a.s. Adamov a jako obchodní ředitel a člen představenstva ADAST-SYSTEMS, a.s. Adamov. Od roku 1996 do roku 2000 působil jako podnikatel v ekonomickém a organizačním poradenství a v letech 2000 – 2002 zastával funkci starosty města Blansko.<sup>86</sup> Poslancem byl Miloslav Kala (ČSSD) dvě volební období (od roku 2002 do roku 2008). V Poslanecké sněmovně zastával funkci člena a předsedy mandátového a imunitního výboru, kromě toho byl také členem hospodářského výboru, členem a ověřovatelem podvýboru pro vědu, výzkum, letectví a kosmonautiku, členem podvýboru pro dopravu, členem a ověřovatelem podvýboru pro energetiku a členem podvýboru pro strategie a koncepce.<sup>87</sup> Mezi lety 2003 a 2004 byl členem správní rady Správy železniční dopravní cesty.<sup>88</sup> Od roku 2004 do roku 2007 byl členem Dozorčí rady České konsolidační agentury.<sup>89</sup>

RNDr. Petr Neuvirt vystudoval obor užité geofyziky na Přírodovědecké fakultě Univerzity Karlovy. V období let 1985 až 1992 byl geofyzikem na VPÚ v Praze v projektovém ústavu. V letech 1992 až 1993 působil jako kontrolor na Ministerstvu státní kontroly. V červenci 1993 byl přijat nejprve do funkce kontrolora zaměřeného na kontroly hospodaření s majetkem státu - obrana, školství, životní prostředí, zemědělství

---

<sup>84</sup> Ing. Pavel Hrnčíř. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=371&o=5> [cit. 29. května 2011].

<sup>85</sup> Ing. Antonín Macháček. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=227&o=4> [cit. 29. května 2011].

<sup>86</sup> Viceprezident Miloslav Kala. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/urad/viceprezident-nku.htm> [cit. 30. května 2011].

<sup>87</sup> Ing. Miloslav Kala. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=5298&o=5> [cit. 29. května 2011].

<sup>88</sup> Viceprezident Miloslav Kala. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/urad/viceprezident-nku.htm> [cit. 30. května 2011].

<sup>89</sup> Ing. Miloslav Kala. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=5298&o=5> [cit. 29. května 2011].



na Nejvyšším kontrolním úřadu. Později zde působil jako kontrolor-metodik zpracování základní směrnice o přípravě a výkonu kontrolní činnosti, koordinátor zavádění vnitřního kontrolního systému do běžné praxe NKÚ a vrchní ředitel správní sekce řízení odborů personálního, vzdělávacího, finančního, mezinárodních vztahů, vnějších vztahů, informatiky, hospodářské správy. Až do vzniku TOP 09 nebyl nikdy členem žádné politické strany. Je členem celostátní revizní komise TOP 09.<sup>90</sup>

Jaromíra Steidlová vystudovala Vysokou školu ekonomickou v Praze. Na Nejvyšším kontrolním úřadu působí od roku 2001. Nejprve v pozici ředitelky odboru státního rozpočtu, později ředitelky odboru finančního auditu NKÚ.<sup>91</sup> V letech 1999 až 2001 pracovala na Ministerstvu vnitra České republiky jako vedoucí koncepčního a koordinačního oddělení odboru reformy veřejné správy.<sup>92</sup>

Doktor Rudolf Němeček je absolventem Vysoké školy veterinární v Brně a bývalým poslancem České národní rady v letech 1990 – 1992. Pracoval ve veterinárních orgánech, ale mimo to se zabýval také inspekční činností.<sup>93</sup>

Ing. Zdeněk Brandt byl před svým jmenováním členem NKÚ radním Kutné Hory.<sup>94</sup> V komunálních volbách kandidoval za ČSSD.<sup>95</sup>

O Mgr. Zdeňce Profeldové se podařilo dohledat pouze to, že původně pracovala jako právnička a že několikrát kandidovala za ČSSD v komunálních volbách<sup>96</sup> a jednou ve volbách do Poslanecké sněmovny.<sup>97</sup>

---

<sup>90</sup> Petr Neuvirt. *TOP 09* [on-line]. Dostupné z <http://www.top09.cz/kdo-jsme/celostatni-revizni-komise/petr-neuvirt-550.html> [cit. 10. června 2011].

<sup>91</sup> BURKETOVÁ, Radka: Novou členkou Kolegia NKÚ se stala Jaromíra Steidlová. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 9. listopadu 2006. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/novou-clenkou-kolegia-nku-se-stala-jaromira-steinlova-id1342/> [cit. 1. června 2011].

<sup>92</sup> Profesionální životopis Jaromíry Steidlové zasláný e-mailem 30. května 2011.

<sup>93</sup> Stenoprotokol PSP ČR z 15. 9. 1993. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/012schuz/s012014.htm> [cit. 2. června 2011].

<sup>94</sup> HOLUB, Petr: Sněmovna chce ovládnout NKÚ, tažení vedou komunisté. *Aktuálně.cz* [on-line]. 8. července 2009. Dostupné z <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzu/clanek.phtml?id=641919> [cit. 3. června 2011].

<sup>95</sup> Kutná Hora. *Komunální politika* [on-line]. Dostupné z [http://www.komunalnipolitika.cz/mesto\\_kutna\\_hora?prijmeni=Brandt&jmeno=Zden%C4%9Bk](http://www.komunalnipolitika.cz/mesto_kutna_hora?prijmeni=Brandt&jmeno=Zden%C4%9Bk) [cit. 3. června 2011].

<sup>96</sup> Kratonohy. *Komunální politika* [on-line]. Dostupné z [http://www.komunalni-politika.cz/mesto\\_kratonohy?prijmeni=Profeldov%C3%A1&jmeno=Zde%C5%88ka](http://www.komunalni-politika.cz/mesto_kratonohy?prijmeni=Profeldov%C3%A1&jmeno=Zde%C5%88ka) [cit. 3. června 2011]. Praha hl. m. *Komunální politika* [on-line]. Dostupné z [http://www.komunalni-politika.cz/mesto\\_praha\\_hl\\_m\\_?typ=neuspesni](http://www.komunalni-politika.cz/mesto_praha_hl_m_?typ=neuspesni) [cit. 3. června 2011].

<sup>97</sup> HOLUB, Petr: Sněmovna chce ovládnout NKÚ, tažení vedou komunisté. *Aktuálně.cz* [on-line]. 8. července 2009. Dostupné z <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzu/clanek.phtml?id=641919> [cit. 3. června 2011].

Mgr. Marie Hošková vystudovala Právnickou fakultu v Brně. Vedle toho má rovněž ekonomické vzdělání. Jakožto absolventka střední ekonomické školy pracovala řadu let v různých ekonomických funkcích. Původně působila na oblastním pracovišti ministerstva státní kontroly v Brně jako zástupkyně ředitele tohoto oblastního odboru. Před nástupem do Kolegia zastávala pozici ředitelky oblastního odboru NKÚ v Olomouci.<sup>98</sup>

Ing. Jiří Kalivoda je absolventem Vysoké školy zemědělské s ekonomickým zaměřením. Jako předseda okresní privatizační komise v Opavě získal také zkušenosti z oblasti privatizace.<sup>99</sup>

Ing. Jiří Adámek je zaměstnancem NKÚ od jeho vzniku v roce 1993, kdy začínal jako řadový kontrolor.<sup>100</sup>

JUDr. Eliška Kadaňová vystudovala Právnickou fakultu v Praze. Od roku 1973 pracovala v České státní pojišťovně, o rok později začala působit na Ministerstvu financí ČR, od roku 1990 pak v Kanceláři Federálního shromáždění. Od roku 1993 pracovala v České spořitelně, a.s. a v roce 1995 se stala poradkyní prezidenta NKÚ Lubomíra Voleníka. Nikdy nebyla členkou žádné politické strany ani hnutí.<sup>101</sup>

O Ing. Janu Vedralovi se nepodařilo dohledat žádné informace.<sup>102</sup>

Na základě výše uvedeného můžeme konstatovat, že z bývalých poslanců, kteří se dnes v Kolegiu vyskytují, byla většina do NKÚ zvolena v době, kdy funkci prezidenta vykonával František Dohnal. Počet někdejších poslanců mezi členy NKÚ budí pochybnosti především v kombinaci s tím, že neznáme kritéria, podle kterých jsou členové NKÚ voleni. Pokud by takovýmto kritériem měla být odbornost a předchozí zkušenosti v oboru kontroly, životopisy jednotlivých členů tomu ne vždy odpovídají. Za zmínku stojí například relativně vysoký počet těch, kteří vystudovali Vysoké učení

---

<sup>98</sup> Stenoprotokol PSP ČR z 15. 9. 1993. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/012schuz/s012014.htm> [cit. 4. červen 2011].

<sup>99</sup> Tamtéž.

<sup>100</sup> E-mailová korespondence s Jiřím Adámkem, 1. června 2011.

<sup>101</sup> Profesní životopis Elišky Kadaňové zaslaný e-mailem 10. června 2011.

<sup>102</sup> Na webových stránkách NKÚ žádná životopisná data členů NKÚ uvedená nejsou. Na základě e-mailové korespondence jsem se od tajemníka prezidenta NKÚ Jaroslava Broží pověřeného řízením odboru komunikace dozvěděl, cituji: „V případě životopisů členů NKÚ jde o soukromé údaje, s jejichž zveřejněním by museli souhlasit. Z tohoto důvodu se můžete zkusit obrátit přímo na jednotlivé členy“.

E-mailová korespondence s Jaroslavem Brožou, 27. května 2011.

Na moji prosbu o zaslání životopisu mi ho postupně zaslali Jaromíra Steidlová, Karel Sehoř, Daniel Reisiegel a nakonec i Eliška Kadaňová. Ostatní členové NKÚ na můj e-mail buď nereagovali, nebo mi životopisná data neposkytli, popř. mi je dodali až na základě delší komunikace či osobního setkání a to většinou ne v úplné podobě.

technické v Brně. Stejně tak členství v mnohých výborech a podvýborech v Poslanecké sněmovně (např. zahraniční výbor, petiční výbor, mandátový a imunitní výbor či podvýbor pro vědu, výzkum, letectví a kosmonautiku) zastávané bývalými poslanci před nástupem do NKÚ s kontrolní činností příliš nesouvisí. Sporné je i to, zda tou správnou kvalifikací je členství v kontrolním výboru, který by měl být spíše místem, kde se o kandidátech na členy Úřadu diskutuje, popř. se doporučuje jejich schválení Poslaneckou sněmovnou, než místem, odkud se kandidáti do NKÚ rekrutují. Problematické je i zastávání funkcí ve správních radách, které jsou často přidělovány na základě stranické příslušnosti. Shrneme-li tyto poznatky, vyvstane otázka, nakolik se funkcionáři, kteří za svůj post v NKÚ vděčí spíše svým vazbám k politickým stranám než své kvalifikaci, budou schopni odpoutat od své stranické loajality a přispívat svým chováním k nezávislosti NKÚ. Často jsou to totiž lidé, kteří jsou určité politické straně zavázáni za to, že byli několik volebních období poslanci, zastávali místa ve správních radách a nakonec se stali členy Úřadu. K rozptýlení těchto pochybností nepřispívá ani to, jak obtížné je se dostat k životopisům členů NKÚ. Dalo by se čekat, že životopisy členů sebevědomého a nezávislého orgánu budou bez problému dostupné na jeho webových stránkách. Nejenže tomu tak není, ale ze strany některých členů dokonce panuje velká neochota životopisy vůbec poskytnout,<sup>103</sup> což zavrhuje důvod k dalším pochybnostem o skutečné nezávislosti NKÚ. Zajímavé je přitom srovnání s bankovní radou ČNB, jejíž členové své životopisy na webových stránkách ČNB mají.<sup>104</sup> Navíc životopisná data jednotlivých členů nevzbuzují takové pochyby jako v případě některých členů NKÚ; všichni členové bankovní rady ČNB mají ekonomické vzdělání a celou řadu zkušeností z oboru. Pokud existují nějaké pochybnosti o jejich erudici či o tom, zda nejsou jmenováni spíše na základě politických než odborných kritérií, nejsou tyto pochybnosti přinejmenším tak do očí bijící jako v případě některých členů Úřadu.

Třetím aspektem, který chci podrobit zkoumání, jsou prostředky a pravomoci, které vůči sobě ve vzájemných sporech používají prezident NKÚ, Kolegium a kontrolní

---

<sup>103</sup> „Vážený pane, nemyslíte si doopravdy, že budu rozesílat svůj životopis možným anonymům? Vždyť mail můžete podepsat jakýmkoli jménem a stejně tak si vymyslet i jakýkoli důvod. Ostatně co má můj životopis společného s nezávislostí NKÚ? Nemáte na mysli pouze politickou angažovanost? O té se ale u jednotlivých členů už napsalo spousta a dokonce i spousta nesmyslů. Slušnost by velela přijít se představit, doložit důvody vašeho zájmu a potom můžeme diskutovat o potřebné pomoci s bakalářskou prací, při které vám ostatně přeji mnoho zdaru. Mgr. Zdeňka Profeldová, člen Úřadu.“

E-mailová korespondence se Zdeňkou Profeldovou, 31. května 2011.

<sup>104</sup> Členové bankovní rady. *Česká národní banka* [on-line].

Dostupné z [http://www.cnb.cz/cs/o\\_cnb/bankovni\\_rada/clenove\\_bankovni\\_rady/index.html](http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/bankovni_rada/clenove_bankovni_rady/index.html) [cit. 2. června 2011].

výbor Poslanecké sněmovny a v menší míře také Poslanecká sněmovna jako celek a kárná komora NKÚ. Ve svém zkoumání se zaměřím na období od začátku roku 2009 do června roku 2011, které bylo z hlediska sporů mezi jednotlivými aktéry velmi bohaté. Cílem této části práce ale není detailní a úplný popis jednotlivých kauz a konfliktů či hodnocení toho, která strana je více v právu. Je jím spíše snaha zhodnotit, zda prostředky, které organizační struktura NKÚ a jeho vazba na moc zákonodárnou umožňují používat ve sporech výše zmíněných stran proti sobě, neohrožují nezávislost tohoto Úřadu. Jinak řečeno, jedná se o to, zda prostředky, které vůči sobě jednotliví aktéři používají, nejsou příznakem toho, že nastavení jednotlivých orgánů NKÚ a jejich vztahů se zákonodárnou mocí v sobě ukrývá možná rizika pro nezávislost Úřadu.

Na svém zasedání 11. března 2009 Kolegium přijalo usnesení, kterým schválilo závěrečný účet kapitoly 381 – Nejvyšší kontrolní úřad za rok 2008, ale zároveň v něm i konstatovalo nedostatky v hospodaření Úřadu. Na 41. schůzi 15. dubna 2009 kontrolní výbor projednával vládní návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2008, kapitolu 381 – Nejvyšší kontrolní úřad. Přítomen byl i prezident Dohňal, který byl také dotázán na již zmiňované březnové usnesení Kolegia. Výstupem jednání bylo usnesení, kterým kontrolní výbor pověřil skupinu tří poslanců, aby v součinnosti s nejstarším členem Kolegia ověřili skutečnosti uvedené v usnesení Kolegia č. 6/V/2009 a předložili o tom kontrolnímu výboru zprávu.<sup>105</sup>

Na 43. schůzi kontrolního výboru dne 27. května byla následně shrnuta činnost skupiny tří poslanců pověřených kontrolním výborem prověřit tvrzení uvedená v usnesení Kolegia NKÚ a byla také představena zpráva, kterou skupina poslanců sepsala. V obecné rozpravě prezident Dohňal závěry zprávy odmítl a zprávu označil za politické prohlášení. Kontrolní výbor nakonec přijal dvě usnesení. V prvním usnesení kontrolní výbor zmocňuje svého předsedu, aby požádal předsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR o zařazení bodu na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny s názvem “Pověření orgánu Poslanecké sněmovny kontrolou hospodaření Nejvyššího kontrolního úřadu s majetkem státu, včetně prostředků státního rozpočtu kapitoly 381 – Nejvyšší kontrolní úřad, ve smyslu § 33 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu”. Druhé usnesení považují za natolik zásadní, že si ho dovoluji uvést v plném znění:

„Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po úvodním výkladu prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu Františka Dohňala, stanovisku ředitelky odboru

---

<sup>105</sup> Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 41, 15. dubna 2009. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=57999> [cit. 4. červen 2011].

financování kapitol státního rozpočtu Ministerstva financí Jarmily Fuchsové, zpravodajské zprávě poslance Vladimíra Koníčka, po přednesení a odůvodnění Zprávy skupiny poslanců na základě usnesení kontrolního výboru č. 311 a po rozpravě

- i. doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, aby státní závěrečný účet České republiky za rok 2008, kapitolu 381 – Nejvyšší kontrolní úřad neschválila;
- ii. přijímá stanovisko k návrhu státního závěrečného účtu za rok 2008, kapitola 381 – Nejvyšší kontrolní úřad, ve smyslu § 33 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu:

“Po ověření skutečností uvedených v usnesení Kolegia NKÚ č. 6/V/2009 k závěrečnému účtu kapitoly 381 kontrolní výbor konstatuje, že Kolegium NKÚ oprávněně a důvodně upozornilo na závažné skutečnosti týkající se hospodaření NKÚ.”;
- iii. pověřuje předsedu kontrolního výboru Vladimíra Koníčka, aby podle § 39 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, podal návrh na zahájení kárného řízení s prezidentem NKÚ;
- iv. zmocňuje předsedu - zpravodaje výboru, aby s tímto usnesením seznámil schůzku zpravodajů ke státnímu závěrečnému účtu České republiky za rok 2008 na jednání rozpočtového výboru a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu.“<sup>106</sup>

V souvislosti s usnesením Kolegia č. 6/V/2009 k závěrečnému účtu kapitoly 381 podal prezident Dohnal 8. června 2009 návrh na kárné řízení proti 12 členům Kolegia. Podle Františka Dohnala tito členové NKÚ porušili své povinnosti tím, že

„svým chováním umožnili přijetí usnesení Kolegia NKÚ, které je v rozporu se zákonem o NKÚ. V usnesení byly uvedeny záležitosti, které nevycházely z objektivních zjištění, a tím [členové NKÚ] ohrozili důvěru v nezávislost a nestrannost své osoby a úřadu jako celku. V důsledku toho došlo k celostátní kampani, a tím i k ohrožení důvěryhodnosti Nejvyššího kontrolního úřadu.“<sup>107</sup>

Na svém zasedání 12. června 2009 projednávala Poslanecká sněmovna bod s názvem „Pověření orgánu Poslanecké sněmovny kontrolou hospodaření Nejvyššího

<sup>106</sup> Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 43, 27. května 2009. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=57852> [cit. 4. červen 2011].

<sup>107</sup> DOHNAL, František: Prezident NKÚ podal návrh na kárné řízení se členy Kolegia. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 26. června 2009. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/prezident-nku-podal-navrh-na-kaarne-rizeni-se-cleny-kolegia-id2137/> [cit. 4. června 2011].

kontrolního úřadu s majetkem státu, včetně prostředků státního rozpočtu kapitoly 381 - Nejvyšší kontrolní úřad, ve smyslu § 33 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.“<sup>108</sup> Výstupem jednání bylo schválení usnesení, které znělo takto:

„Poslanecká sněmovna pověřuje kontrolní výbor ve smyslu § 33 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, kontrolou hospodaření Nejvyššího kontrolního úřadu s majetkem státu, včetně prostředků státního rozpočtu – kapitoly 381 NKÚ.“<sup>109</sup>

K tomuto jednání Poslanecké sněmovny, na kterém nebyl prezident Dohňal přítomen, se tento vyjádřil na webových stránkách NKÚ. Prezident zde uvádí:

„Považuji za naprosto záměrné, že jsem z titulu své funkce nebyl na zasedání a hlasování PSP ČR přizván, a nebylo mi tedy umožněno se před poslanci k celé problematice vyjádřit. Fakt, že jsem byl v budově sněmovny přítomen, vystihuje naprostou absurditu situace. Celou záležitost vnímám s velkým politickým podtextem a jako útok nejen na svoji osobu, ale i na nezávislost celého NKÚ.“<sup>110</sup>

Ve svém vyjádření z 29. června 2009 také zveřejněném na webových stránkách NKÚ prezident Dohňal oznámil, že podnikl další krok na obranu své osoby a očištění svého jména. Podal trestní oznámení na pět poslanců kontrolního výboru; na poslance Jaroslava Fialu, Libora Ježka, Václava Snopka, Václava Šlajse a Vladimíra Koníčka. V něm Dohňal vysvětluje:

„Podle mého názoru, ve kterém mě ještě utvrdily konzultace s právními odborníky, se výše uvedení dopustili trestného činu pomluvy. Poslanci Fiala, Ježek a Snopek vypracovali zprávu pro kontrolní výbor PS PČR ze dne 22. 5. 2009. Ta obsahuje řadu polopravdivých, nepravdivých, zkreslujících a zcela nepodložených tvrzení, způsobilých navodit dojem nemorálního, protiprávního, či dokonce trestního jednání, kterého jsem se měl dopustit. Spolu s poslanci Šlajsem a Koníčkem tuto zprávu aktivně komunikovali v médiích a na veřejnosti. Stejného trestného činu se podle mého názoru dopustili i novináři Jan Šůra z deníku *MF Dnes* a Radek Kedroň z časopisu *Týden*. Ve

---

<sup>108</sup> Stenoprotokol PSP ČR z 12. 6. 2009. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/059schuz/s059117.htm#r3> [cit. 4. červen 2011].

<sup>109</sup> Stenoprotokol PSP ČR z 12. 6. 2009. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/059schuz/s059119.htm> [cit. 4. červen 2011].

<sup>110</sup> DOHNAL, František: Vyjádření poslanců: Hlavně nepřipustit nezávislou a profesionální kontrolu. Rozhodnutí Poslanecké sněmovny považují za absurdní. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 12. června 2009. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/prohlaseni-prezidenta-nku-k-jednani-v-ps-per-dne-12-6-2009-id2127/> [cit. 4. června 2011].

svých člancích se dopustili kritiky a hodnotících úsudků, které přesahují meze oprávněné kritiky a mohou naplňovat skutkovou podstatu trestného činu pomluvy.“<sup>111</sup>

14. července 2009 podal předseda kontrolního výboru Poslanecké sněmovny Vladimír Koníček návrh na kárné řízení proti prezidentu Dohnalovi.<sup>112</sup>

30. července 2009 kárná komora NKÚ ve složení prezident NKÚ František Dohnal a dva soudci Nejvyššího soudu, JUDr. Pavel Kučera a JUDr. Karel Hasch, rozhodla o zamítnutí kárné žaloby proti 12 členům Kolegia NKÚ. V tiskové zprávě k tomuto rozhodnutí, kterou odsouhlasili všichni členové kárné komory, se uvádí:

„Při rozhodování byl vzat do úvahy především názor, že kárně obvinění sice jednali v rozporu se zákonem o Nejvyšším kontrolním úřadu, a jimi navržené usnesení bylo tedy mimo rovinu práva, kárná komora nicméně nepovažovala takové jednání za tolik závažné, aby se dalo posoudit jako kárné provinění.“<sup>113</sup>

2. prosince 2009 na zasedání kontrolního výboru Poslanecké sněmovny požádal předseda výboru a zpravodaj v této věci poslanec Vladimír Koníček prezidenta Dohnala, který zde byl přítomen, o vysvětlení některých výroků z jeho rozhovoru pro Rádio Česko ze dne 9. listopadu 2009. Výstupem následné rozpravy<sup>114</sup> bylo schválení usnesení, ve kterém výbor předsedovi výboru uložil, aby navrhl zařadit na pořad 66. schůze Poslanecké sněmovny bod „Současná situace na Nejvyšším kontrolním úřadu“.<sup>115</sup>

Na 66. zasedání Poslanecké sněmovny 11. prosince 2009 byl zmíněný bod skutečně projednáván. Na samotný úvod poslanci odhlasovali, že se jednání může zúčastnit i přítomný prezident NKÚ Dohnal. Plénum Poslanecké sněmovny nakonec schválilo celkem tři usnesení tohoto znění:

---

<sup>111</sup> DOHNAL, František: Prezident NKÚ podal trestní oznámení na pět poslanců PS PČR a dva novináře. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 29. června 2009.

Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/prezident-nku-podal-trestni-oznameni-na-pet-poslancu-ps-pcr-a-dva-novinare-id2140/> [cit. 4. června 2011].

<sup>112</sup> Šéf kontrolního výboru Sněmovny podal kárnou žalobu na Dohnala. *iDNES.cz* [on-line].

14. července 2009. Dostupné z [http://ekonomika.idnes.cz/sef-kontrolniho-vyboru-snemovny-podal-karnou-zalobu-na-dohnala-pwe-/ekonomika.aspx?c=A090714\\_165710\\_ekonomika\\_pin](http://ekonomika.idnes.cz/sef-kontrolniho-vyboru-snemovny-podal-karnou-zalobu-na-dohnala-pwe-/ekonomika.aspx?c=A090714_165710_ekonomika_pin) [cit. 4. června 2011].

<sup>113</sup> BURKETOVÁ, Radka: Kárná komora NKÚ rozhodla zamítnout kárné žaloby. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 30. července 2009. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/karna-komora-nku-rozhodla-zamitnout-karne-zaloby-id2181/> [cit. 6. června 2011].

<sup>114</sup> V zápisu z jednání je uvedeno pouze to, kdo všechno v ní vystoupil; co přesně v ní zaznělo, už známo není.

<sup>115</sup> Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 50, 2. prosince 2009. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=60186> [cit. 6. červen 2011].

„Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky je vážně znepokojena současnou situací v Nejvyšším kontrolním úřadu. Dobré jméno a společenský kredit NKÚ je kvůli podezřením ohledně jeho chodu a hospodaření vážně poškozen.“

„Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky vyzývá prezidenta NKÚ pana Františka Dohnala, aby v souladu se zákonem č. 166/1993 Sb. o NKÚ, především jeho § 33, okamžitě umožnil kontrolu hospodaření NKÚ, kterou provedou orgány Poslanecké sněmovny v souladu s obecnými právními principy.“

„Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ukládá svému předsedovi Miloslavu Vlčkovi, aby podal návrh na zahájení kárného řízení s prezidentem NKÚ panem Františkem Dohnalem kvůli podezření ze závažného kárného provinění pro jednání, které ohrožuje dobré jméno, nezávislost a nestrannost NKÚ.“<sup>116</sup>

Naopak dva členové Úřadu Jiří Kalivoda a Jan Vedral podali kárnou žalobu na prezidenta Dohnala za jeho výroky v týdeníku *Respekt* z ledna 2010.<sup>117</sup> Kárnou žalobu na prezidenta Dohnala podal 9. března 2010 také předseda Poslanecké sněmovny Miloslav Vlček. Ve stejný den podal na prezidenta Dohnala i trestní oznámení.<sup>118</sup>

Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny na svém zasedání 3. února 2010 vyměřil prezidentu Dohnalovi pořádkovou pokutu ve výši 50 000 korun.<sup>119</sup> Toto jednání kontrolního výboru bylo neveřejné. V zápisu z jednání nejsou o udělení pokuty uvedeny žádné podrobnosti.

V zápisu z jednání kontrolního výboru Poslanecké sněmovny z 18. května 2010 se uvádí, že podle vedoucího kontrolní skupiny poslanců poslance Libora Ježka

„Prezident NKÚ F. Dohnal sice uloženou pokutu ve výši 50 tis. Kč uhradil, ale podal stížnost k Ústavnímu soudu proti postupu Poslanecké sněmovny a kontrolního výboru. Tím dal prezident NKÚ jasně najevo, že ani nadále součinnost neposkytne.“

---

<sup>116</sup> Stenoprotokol PSP ČR z 11. 12. 2009. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/066schuz/s066281.htm> [cit. 6. červen 2011].

<sup>117</sup> ŠŮRA, Jan: Všichni proti Dohnalovi: pokuta a tři nové žaloby. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 17. března 2010. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/clanek-v-deniku-mlada-fronta-dnes-ze-dne-17-3-2010-s-nazvem-vsichni-proti-dohnalovi-pokuta-a-tri-nove-zaloby-id5175/> [cit. 8. června 2011].

<sup>118</sup> NĚMEC, Jan: Soubor o NKÚ pokračuje. Vlček podal trestní oznámení. *Aktuálně.cz* [on-line]. 9. března 2010. Dostupné z <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=662826> [cit. 8. června 2011].

<sup>119</sup> Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 53, 3. února 2010. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=60748> [cit. 8. červen 2011].



Ústavní soud odmítl stížnost prezidenta NKÚ s tím, že za daného procesního stavu nejsou vyčerpány všechny procesní prostředky, které stěžovateli zákon k ochraně jeho práva poskytuje.“<sup>120</sup>

Kontrolní výbor vzápětí přijal usnesení o tom, že kontrola, kterou měla vykonat pracovní skupina kontrolního výboru, končí bez řádného výsledku, následkem čehož jí nebyla ze strany prezidenta NKÚ poskytnuta součinnost. Zároveň kontrolní výbor zmocnil svého předsedu, aby s tímto usnesením seznámil plénum Poslanecké sněmovny. Za zmínku stojí také fakt, že v následné rozpravě poslanec Libor Ježek doporučil do zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zakotvit, že orgánem oprávněným ke kontrole hospodaření Nejvyššího kontrolního úřadu je kontrolní výbor.<sup>121</sup>

V říjnu 2010 podal na prezidenta Dohnala trestní oznámení Vojtěch Filip, jedná se o to, že Dohnal údajně hradil ze státní peněz služební cesty i pro svou manželku.<sup>122</sup>

V listopadu 2010 zveřejnila kárná komora své rozhodnutí ohledně kárné žaloby, kterou na prezidenta Dohnala kvůli jeho výrokům z ledna 2010 pro týdeník *Respekt* podali členové NKÚ Jan Vedral a Jiří Kalivoda. Kárná komora, které předsedal viceprezident Miloslav Kala, prezidentu Dohnalovi uložila napomenutí, které zdůvodnila ohrožením důvěry v nezávislost a nestrannost NKÚ. Prezident Dohnal měl právo se proti rozhodnutí Komory odvolat, potom by se případem zabýval Nejvyšší soud.<sup>123</sup>

12. ledna 2011 podal prezident Dohnal jménem svého Úřadu žalobu k Městskému soudu v Praze na celou Poslaneckou sněmovnu. NKÚ zde žádá soud, aby rozhodl, že Poslanecká sněmovna je povinna se zdržet kontroly jeho činnosti. Navíc NKÚ v žalobě požaduje, aby soud vydal předběžné opatření, aby Poslanecká sněmovna ustoupila od provádění kontrolní činnosti.<sup>124</sup>

Soudkyně Obvodního soudu pro Prahu 7 Iva Fialová 25. března 2011 rozhodla, že prezident Dohnal nespáchal trestní čin neoprávněného používání dvou luxusních bytů spojených v jeden, ze kterého ho vinil státní zástupce Pavel Polák. V odůvodnění

---

<sup>120</sup> Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 59, 18. května 2010. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=62814> [cit. 8. červen 2011].

<sup>121</sup> Tamtéž.

<sup>122</sup> ŠŮRA, Jan: Aféra Dohnal pokračuje. Policii zajímá, zda proplácel služební cesty i manželce. *iDNES.cz* [on-line]. 12. října 2010. Dostupné z [http://ekonomika.idnes.cz/afera-dohnal-pokracuje-policii-zajima-zda-proplacel-sluzebni-cesty-i-manzelce-1xk-/ekonomika.aspx?c=A101012\\_105102\\_ekonomika\\_fih](http://ekonomika.idnes.cz/afera-dohnal-pokracuje-policii-zajima-zda-proplacel-sluzebni-cesty-i-manzelce-1xk-/ekonomika.aspx?c=A101012_105102_ekonomika_fih) [cit. 27. června 2011].

<sup>123</sup> ČTK: Dohnal dostal napomenutí Kárné komory NKÚ za své výroky. *E15.cz* [on-line].

12. listopadu 2010. Dostupné z <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/dohnal-ma-napomenuti-karne-komory-nku-za-sve-vyroky> [cit. 8. června 2011].

<sup>124</sup> KEDROŇ, Radek: Kauza NKÚ: Prezident Dohnal žaluje všechny poslance u soudu. *IHNED.cz* [on-line]. 14. února 2011. Dostupné z <http://zpravy.ihned.cz/c1-50198260-kauza-nku-prezident-dohnal-zaluje-vsechny-poslance-u-soudu> [cit. 27. června 2011].

k rozsudku Fialová uvedla, že z celého stíhání je cítit snaha o diskreditaci obžalovaného. Státní zástupce se proti verdiktu na místě odvolal, spor tak bude pokračovat u Městského soudu v Praze.<sup>125</sup>

Ve stejný den, kdy Obvodní soud rozhodl o Dohnalově nevině, ho policie obvinila z dalšího trestného činu, tentokrát ze zneužití pravomoci veřejného činitele. Důvodem bylo Dohnalo opakované odmítnutí vydat dokumenty o hospodaření Úřadu Kontrolnímu výboru sněmovny.<sup>126</sup>

V květnu 2011 Nejvyšší soud zastavil kárné řízení proti prezidentu Dohnalovi. Provinění už bylo podle soudu promlčeno. Jádrem sporu byly Dohnalovy výroky pro týdeník Respekt z ledna 2009 v týdeníku Respekt. Kárná komora NKÚ mu za ně udělila napomenutí, Dohnal se proti němu odvolal k Nejvyššímu soudu.<sup>127</sup>

15. června 2011 odvolací senát Městského soudu zrušil rozsudek obvodního soudu pro Prahu 7. a uložil obvodnímu soudu provést nové dokazování.<sup>128</sup>

Když si to vše shrneme, výsledkem je stav, kdy proti sobě na jedné straně stojí prezident NKÚ František Dohnal a na straně druhé velká část Kolegia, kontrolní výbor Poslanecké sněmovny i Poslanecká sněmovna jako celek. Zdá se, že v zájmu této strany sporu zatím rozhoduje i kárná komora. Co se týče prostředků, které proti sobě obě strany sporu používají, František Dohnal podává kárné žaloby, trestní oznámení a dokonce podal i stížnost k Ústavnímu soudu. Vedle toho také věnuje velkou pozornost práci s médii - hojně využívá webové stránky Úřadu, na kterých umísťuje svá vyjádření, a tiskového mluvčího, jehož tisková prohlášení vyznívají spíše v jeho prospěch. Celým tímto mediálním působením se prezident Dohnal snaží spory kolem NKÚ interpretovat tak, že cílem diskreditace jeho osoby je narušit nezávislost NKÚ. Dobře je to patrné z jeho vyjádření k návrhu na zahájení kárného řízení proti 12 členům NKÚ:

„Svým chováním umožnili přijetí usnesení Kolegia NKÚ, které je v rozporu se zákonem o NKÚ. V usnesení byly uvedeny záležitosti, které nevycházely z objektivních zjištění, a tím [členové NKÚ] ohrozili důvěru v nezávislost a nestrannost své osoby a

---

<sup>125</sup> POKORNÝ, Marek: Šéf NKÚ Dohnal je nevinný. Sněmovna na něj pořádala štvanič, řekl soud. *IHNED.cz* [on-line]. 25. března 2011. Dostupné z <http://zpravy.ihned.cz/cesko/c1-51356850-sef-nku-dohnal-je-nevinny-snemovna-na-nej-poradala-stvanici-rekl-soud> [cit. 27. června 2011].

<sup>126</sup> Tamtéž.

<sup>127</sup> Nejvyšší soud zastavil řízení proti šéfu NKÚ. Obvinění je promlčeno, vzkázal. *IHNED.cz* [on-line]. 10. května 2011. Dostupné z <http://zpravy.ihned.cz/c1-51813150-nejvyssi-soud-zastavil-rizeni-proti-sefu-nku-obvineni-je-promlceno-vzkazal> [cit. 27. června 2011].

<sup>128</sup> ČTK: Obvodní soud musí znovu projednat Dohnalovy luxusní byty. *iDNES.cz* [on-line]. 15. června 2011. Dostupné z [http://ekonomika.idnes.cz/obvodni-soud-musi-znovu-projednat-dohnalovy-luxusni-byty-pan-/ekonomika.aspx?c=A110615\\_171927\\_ekonomika\\_fih](http://ekonomika.idnes.cz/obvodni-soud-musi-znovu-projednat-dohnalovy-luxusni-byty-pan-/ekonomika.aspx?c=A110615_171927_ekonomika_fih) [cit. 27. června 2011].

úřadu jako celku. V důsledku toho došlo k celostátní kampani, a tím i k ohrožení důvěryhodnosti Nejvyššího kontrolního úřadu.“<sup>129</sup>

Druhá strana sporu rovněž podává návrhy na kárné řízení a trestní oznámení. Zároveň také využívá toho, že zákon Poslanecké sněmovně svěřuje kontrolu hospodaření NKÚ. Tato strana sporu se snaží celou situaci interpretovat tak, že hlavní problém spočívá v chování a pochybeních prezidenta Dohnala, které poškozují úřad, v jehož čele Dohnal stojí. Přestože je prezident Dohnal tím, kdo vede spor proti silnějšímu a početnějšímu soupeři, nezdá se, že by v tomto boji polevoval. Naopak v něm využívá veškeré prostředky, které z jeho funkce plynou. Stejně tak si ale počínají jeho soupeři.

Hlavní otázka zní, jaký vztah mají spory a prostředky, které v nich jednotliví aktéři proti sobě používají, k nezávislosti NKÚ. Když si odmyslíme roli kontrolního výboru a Poslanecké sněmovny v celém sporu, nemusel by samotný stav (kdy mezi členy Úřadu a jeho prezidentem existují popsání zásadní rozpory, které se vyhrocují a dále stupňují kvůli prostředkům, jež proti sobě prezident a jednotliví členové používají) ještě být z hlediska nezávislosti NKÚ zvláště škodlivý. Hlavní problém nastává ve chvíli, kdy spory, které uvnitř NKÚ jsou, překročí jeho hranice a plynule přejdou ve spory mezi některým jeho orgánem a kupříkladu orgánem Poslanecké sněmovny. Tak tomu nicméně bylo v tomto případě, když se spor mezi prezidentem a většinou Kolegia přeměnil ve spor prezidenta NKÚ s většinou Kolegia a kontrolním výborem Poslanecké sněmovny či Poslaneckou sněmovnou jako takovou. Velkou roli zde hrají dva faktory, které jsme zmínili už v předchozích kapitolách. Prvním z nich je rozkročenost mezi dvěma typy řízení Úřadu, kdy Ústava ČR zdůrazňuje monokratický způsob a zákon č. 166/1993 Sb. způsob kolegiální. Už jenom tento stav, kdy prezident a zbytek Kolegia mohou mít odlišnou interpretaci toho, kdo je v NKÚ tím hlavním a kdo je zárukou jeho nezávislosti, má potenciál vyvolávat mezi nimi spory a napětí. Druhým faktorem je malý důraz na odbornost a předchozí zkušenosti členů NKÚ z oboru kontroly, který je patrný jak v zákoně č. 166/1993 Sb., tak při samotném procesu jejich volby. Tento nedostatečný důraz na kvalifikaci se projevuje například i vysokým počtem bývalých poslanců v Kolegiu NKÚ, což samozřejmě zvyšuje pravděpodobnost toho, že se případné spory mezi Kolegiem a prezidentem promění ve spory mezi prezidentem a Poslaneckou sněmovnou. Napětí mezi nimi navíc může zvyšovat i to, že některé kandidáty na členství

---

<sup>129</sup> DOHNAL, František: Prezident NKÚ podal návrh na kárné řízení se členy Kolegia. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 26. června 2009. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/prezident-nku-podal-navrh-na-kanarne-rizeni-se-cleny-kolegia-id2137/> [cit. 8. června 2011].

v NKÚ, kteří vzešli zevnitř Úřadu, Poslanecká sněmovna neschválila, zatímco kandidáty ze svých řad ano.

Dalším zdrojem problémů může být to, že členem kárné komory je buď prezident, nebo viceprezident NKÚ, ale možnost zahajovat kárné řízení má kárná komora jednak na návrh prezidenta, viceprezidenta či člena Úřadu, také však na návrh poslance, orgánů Poslanecké sněmovny či z vlastního podnětu. Opět zde tedy může dojít k situaci, kdy se vnější a vnitřní spory prolnou, například když Poslanecká sněmovna podá návrh na vedení kárného řízení proti prezidentovi NKÚ a spolurozhodovat o ní bude viceprezident. Nelze se divit, že podobné situace následně povedenou k růstu napětí nejenom uvnitř Úřadu, ale i ve vztazích mezi prezidentem a Poslaneckou sněmovnou. Takový stav ale může být z hlediska nezávislosti NKÚ rizikový právě z toho důvodu, že prezident podle zákona č. 166/1993 Sb. Úřad řídí, jedná jeho jménem navenek a je navíc, narozdíl od Kolegia, zmíněn v Ústavě ČR.

## 4. Závěr

Nejvyšší kontrolní úřad je bezesporu důležitou institucí, která může přispívat k lepšímu fungování české demokracie. Jeho existence je reakcí na to, že v moderních demokratických státech se vyskytují oblasti, které si žádají rozhodování na vysoké odborné úrovni a s vědomím dlouhodobých důsledků. V případě NKÚ se jedná o oblast kontroly hospodaření státu. Tento Úřad tak vlastně obohacuje klasickou dělbu moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, protože umožňuje další dohled nad mocí výkonnou v období mezi volbami, čímž snižuje prostor pro mocenskou svévůli. V duchu Fareeda Zakarii NKÚ zároveň může být orgánem, který se těší vysoké důvěře občanů a který se nemusí podbízet voličům, protože na nich není závislý. Aby tyto funkce NKÚ mohl plnit, musí ale být orgánem nezávislým.

Hlavní problém existence tohoto Úřadu následně spočívá v tom, jak zachovat jeho nezávislost, která je deklarována v Ústavě ČR, a zároveň dát tomuto orgánu demokratickou legitimitu. K tomu, aby si NKÚ tuto legitimitu udržel, se neobejde bez vazby na moc zákonodárnou. Tato vazba ale nesmí být natolik silná, aby to vedlo k ohrožení jeho nezávislosti. Nalezení rovnováhy mezi zachováním legitimacy a omezením síly vazby na moc zákonodárnou závisí na nastavení jednotlivých orgánů uvnitř NKÚ a na jejich vazbách na Poslaneckou sněmovnu a její orgány. Na základě našeho zkoumání zákonné úpravy NKÚ a její realizace v praxi můžeme konstatovat, že odpověď na otázku z úvodu práce, zda institucionální nastavení NKÚ dostatečně zaručuje, aby NKÚ byl nezávislým orgánem, jak je uvedeno v Ústavě ČR, je záporná. Celkově tedy můžeme říci, že byla prokázána platnost výchozí hypotézy. Možných faktorů ohrožujících nezávislost tohoto Úřadu zde existuje celá řada:

- 1) Nevyjasněnost toho, zda se jedná o úřad monokratický či kolegiální, a s tím související rozpor mezi tím, že v Ústavě ČR je zmíněn pouze prezident a viceprezident, čemuž neodpovídá význam a pravomoci, které zákon č. 166/1993 Sb. přikládá Kolegiu,

- 2) Členové NKÚ jsou voleni Poslaneckou sněmovnou a funkci zastávají až do dosažení 65 let věku,

- 3) Volba členů NKÚ je velmi neprůhledná; není jasné, z jakých důvodů prezident konkrétního kandidáta navrhuje, ani proč Poslanecká sněmovna daného člověka zvolila, či naopak odmítla, v zákoně č. 166/1993 Sb., ani v průběhu voleb členů NKÚ se nezdůrazňuje jejich odbornost a kvalifikace.

Největší riziko nezávislosti NKÚ následně spočívá v kombinaci všech těchto tří faktorů, což potvrzuje rozbor událostí kolem NKÚ od začátku roku 2009 až do června 2011. Z toho, jakým způsobem se spor mezi prezidentem a Kolegiem přeměnil ve spor mezi prezidentem a Poslaneckou sněmovnou a jak došlo k situaci, kdy na jedné straně stál prezident NKÚ a na straně druhé všichni ostatní, je patrné, že institucionální zajištění nezávislosti NKÚ není dostatečné.

## Seznam použité literatury

BAHÝLOVÁ, Lenka a kol.: *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010.

DAHL, Robert: *O demokracii*. Praha: Portál, 2001 (překlad z angličtiny Jiří Foltýn).

FILIP, Jan: *Ústavní právo České republiky I. díl*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003.

MADISON, James: Federalista č. 47. In HAMILTON, Alexandr, MADISON, James, JAY, John: *Listy federalistů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994 (překlad z angličtiny Jaroslava Raková).

MADISON James: Federalista č. 48. In HAMILTON, Alexandr, MADISON, James, JAY, John: *Listy federalistů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994 (překlad z angličtiny Jaroslava Raková).

MADISON, James: Federalista č. 51. In HAMILTON, Alexandr, MADISON, James, JAY, John: *Listy federalistů*. 1994, Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994 (překlad z angličtiny Jaroslava Raková).

HANDRLICA, Jakub: *Nezávislé správní orgány*. Praha: ČVUT, 2009.

MIKULE, Vladimír: Nezávislé správní orgány? In JIRÁSKOVA, Věra, KLENER, Pavel (ed.): *Konference 2001. Český stát a vzdělanost*. Praha: Karolinum, 2002, s. 251-255.

*Nejvyšší kontrolní úřad*, Praha: Orbis, 1995.

PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda II. díl, Ústavní právo České republiky část I*. Praha: Linde Praha a. s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2008.

POUPEROVÁ, Olga: Nejvyšší kontrolní úřad. In: *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*, Olomouc: Periplum, 2010, s. 159–238.

SCHUMPETER, Joseph A.: *Capitalism, Socialism and Democracy*. London and New York: Routledge, 1947.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška: *Ústava České republiky komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007.

TILLY, Charles: *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.

VOPÁLKA, Václav: Nezávislé správní orgány. In: *Ve službách práva. Sborník k 10. výročí založení pobočky nakladatelského domu C. H. Beck v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 87-97.

WINTR, Jan: *Principy českého ústavního práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.

ZAKARIA, Fareed: *Budoucnost svobody*. Praha: Academia, 2004 (překlad z angličtiny Jaroslav Veis).

E-mailová korespondence s Jiřím Adámkem, 1. června 2011.

E-mailová korespondence se Zdeňkou Profeldovou, 31. května 2011.

E-mailová korespondence s Jaroslavem Brožou, 27. května 2011.

Profesní životopis Elišky Kadaňové zaslaný e-mailem 10. června 2011.

Profesní životopis Daniela Reiesigela zaslaný e-mailem 9. června 2011.

Profesní životopis Karla Sehoře zaslaný e-mailem 6. června 2011.

Profesní životopis Jaromíry Steidlové zaslaný e-mailem 30. května 2011.

Bundesrechnungshofgesetz vom 11. Juli 1985 (BGB1. I S. 1445), das durch Artikel 15 Absatz 82 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGB1. I S. 160) geandert worden ist.

Ústava České republiky.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

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

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



## Seznam použitých internetových zdrojů:

BURKETOVÁ, Radka: Kárná komora NKÚ rozhodla zamítnout kárné žaloby. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 30. července 2009. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/karna-komora-nku-rozhodla-zamitnout-karne-zaloby-id2181/> [cit. 6. června 2011].

BURKETOVÁ, Radka: Novou členkou Kolegia NKÚ se stala Jaromíra Steidlová. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 9. listopadu 2006. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/novou-clenkou-kolegia-nku-se-stala-jaromira-steinlova-id1342/> [cit. 1. června 2011].

ČTK: Dohnal dostal napomenutí Kárné komory NKÚ za své výroky. *E15.cz* [on-line]. 12. listopadu 2010. Dostupné z <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/dohnal-ma-napomenuti-karne-komory-nku-za-sve-vyroky> [cit. 8. června 2011].

ČTK: Obvodní soud musí znovu projednat Dohnalovy luxusní byty. *iDNES.cz* [on-line]. 15. června 2011. Dostupné z [http://ekonomika.idnes.cz/obvodni-soud-musi-znovu-projednat-dohnalovy-luxusni-byty-pan-/ekonomika.aspx?c=A110615\\_171927\\_ekonomika\\_fih](http://ekonomika.idnes.cz/obvodni-soud-musi-znovu-projednat-dohnalovy-luxusni-byty-pan-/ekonomika.aspx?c=A110615_171927_ekonomika_fih) [cit. 27. června 2011].

DOHNAL, František: Prezident NKÚ podal návrh na kárné řízení se členy Kolegia. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 26. června 2009. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/prezident-nku-podal-navrh-na-karne-rizeni-se-cleny-kolegia-id2137/> [cit. 4. června 2011].

DOHNAL, František: Prezident NKÚ podal trestní oznámení na pět poslanců PS PČR a dva novináře. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 29. června 2009. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/prezident-nku-podal-trestni-oznameni-na-pet-poslancu-ps-pcr-a-dva-novinare-id2140/> [cit. 4. června 2011].

DOHNAL, František: Vyjádření poslanců: Hlavně nepřipustit nezávislou a profesionální kontrolu. Rozhodnutí Poslanecké sněmovny považují za absurdní. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 12. června 2009. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/prohlaseni-prezidenta-nku-k-jednani-v-ps-pcr-dne-12-6-2009-id2127/> [cit. 4. června 2011].

HOLUB, Petr: Sněmovna chce ovládnout NKÚ, tažení vedou komunisté. *Aktuálně.cz* [on-line]. 8. července 2009. Dostupné z

<http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=641919> [cit. 29. května 2011].

KEDROŇ, Radek: Kauza NKÚ: Prezident Dohnal žaluje všechny poslance u soudu. *IHNED.cz* [on-line]. 14. února 2011. Dostupné z <http://zpravy.ihned.cz/c1-50198260-kauxa-nku-prezident-dohnal-zaluje-vsechny-poslance-u-soudu> [cit. 27. června 2011].

NĚMEC, Jan: Souboj o NKÚ pokračuje. Vlček podal trestní oznámení. *Aktuálně.cz* [on-line]. 9. března 2010. Dostupné z <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=662826> [cit. 8. června 2011].

POKORNÝ, Marek: Šéf NKÚ Dohnal je nevinný. Sněmovna na něj pořádala štvanici, řekl soud. *IHNED.cz* [on-line]. 25. března 2011. Dostupné z <http://zpravy.ihned.cz/cesko/c1-51356850-sef-nku-dohnal-je-nevinny-snemovna-na-nej-poradala-stvanici-rekl-soud> [cit. 27. června 2011].

SŮRA, Jan: Aféra Dohnal pokračuje. Policii zajímá, zda proplácel služební cesty i manželce. *iDNES.cz* [on-line]. 12. října 2010. Dostupné z [http://ekonomika.idnes.cz/afera-dohnal-pokracuje-policii-zajima-zda-proplacel-sluzebni-cesty-i-manzelce-1xk-/ekonomika.aspx?c=A101012\\_105102\\_ekonomika\\_fih](http://ekonomika.idnes.cz/afera-dohnal-pokracuje-policii-zajima-zda-proplacel-sluzebni-cesty-i-manzelce-1xk-/ekonomika.aspx?c=A101012_105102_ekonomika_fih) [cit. 27. června 2011].

SŮRA, Jan: Všichni proti Dohnalovi: pokuta a tři nové žaloby. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. 17. března 2010. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/media/clanek-v-deniku-mlada-fronta-dnes-ze-dne-17-3-2010-s-nazvem-vsichni-proti-dchniohnalovi:-pokuta-a-tri-nove-zaloby-id5175/> [cit. 8. června 2011].

Členové bankovní rady. *Česká národní banka* [on-line]. Dostupné z [http://www.cnb.cz/cs/o\\_cnb/bankovni\\_rada/clenove\\_bankovni\\_rady/index.html](http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/bankovni_rada/clenove_bankovni_rady/index.html) [cit. 2. června 2011].

Ing. Antonín Macháček. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=227&o=4> [cit. 29. května 2011].

Ing. Daniel Reisiegel. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=5497&o=5> [cit. 29. května 2011].

Ing. Karel Sehoř. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=277&o=5> [cit. 29. května 2011].

Ing. Miloslav Kala. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=5298&o=5> [cit. 29. května 2011].

Ing. Pavel Hrnčíř – životopis. *Naši politici o. s.* [on-line]. Dostupné z <http://www.nasipolitici.cz/cs/politik/212-pavel-hrncir> [cit. 29. května 2011].

Ing. Pavel Hrnčíř. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=371&o=5> [cit. 29. května 2011].

Ing. Rudolf Kufa. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=5474&o=5> [cit. 29. května 2011].

Kontrolní výbor – usnesení č. 10, 4. října 2006. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=7848> [cit. 24. května 2011].

Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 2, 4. října 2006. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=7913> [cit. 24. květen 2011].

Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 25, 3. dubna 2008. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=29442> [cit. 24. květen 2011].

Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 35, 13. listopadu 2008. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=52756> [cit. 26. květen 2011].

Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 41, 15. dubna 2009. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=57999> [cit. 4. červen 2011].

Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 43, 27. května 2009. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=57852> [cit. 4. červen 2011].

Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 50, 2. prosince 2009. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=60186> [cit. 6. červen 2011].

Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 53, 3. února 2010. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=60748> [cit. 8. červen 2011].

Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 59, 18. května 2010. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=62814> [cit. 8. červen 2011].

Kontrolní výbor – zápis z jednání č. 7, 23. listopadu 2010. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=67460> [cit. 8. červen 2011].

Kratonohy. *Komunální politika* [on-line]. Dostupné z [http://www.komunalni-politika.cz/mesto\\_kratonohy?prijmeni=Profeldov%C3%A1&jmeno=Zde%C5%88ka](http://www.komunalni-politika.cz/mesto_kratonohy?prijmeni=Profeldov%C3%A1&jmeno=Zde%C5%88ka) [cit. 3. června 2011].

Kutná Hora. *Komunální politika* [on-line]. Dostupné z [http://www.komunalnipolitika.cz/mesto\\_kutna\\_hora?prijmeni=Brandt&jmeno=Zden%C4%9Bk](http://www.komunalnipolitika.cz/mesto_kutna_hora?prijmeni=Brandt&jmeno=Zden%C4%9Bk) [cit. 3. června 2011].

MVDr. Rudolf Němeček. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?org=256&id=2965> [cit. 28. května 2011].

Nejvyšší soud zastavil řízení proti šéfu NKÚ. Obvinění je promlčeno, vzkázal. *IHNED.cz* [on-line]. 10. května 2011. Dostupné z <http://zpravy.ihned.cz/c1-51813150-nejvyssi-soud-zastavil-rizeni-proti-sefu-nku-obvineni-je-promlceno-vzkazal> [cit. 27. června 2011].

Pavel Hrnčíř. *Financníci.cz* [on-line]. Dostupné z <http://www.financnici.cz/pavel-hrncir> [cit. 29. května 2011].

Petr Neuvirt. *TOP 09* [on-line]. Dostupné z <http://www.top09.cz/kdo-jsme/celostatni-revizni-komise/petr-neuvirt-550.html> [cit. 10. června 2011].

Praha hl. m. *Komunální politika* [on-line]. Dostupné z [http://www.komunalni-politika.cz/mesto\\_praha\\_hl\\_m\\_?typ=newspesni](http://www.komunalni-politika.cz/mesto_praha_hl_m_?typ=newspesni) [cit. 3. června 2011].

Profil organizace. *Česká správa sociálního zabezpečení* [on-line]. Dostupné z <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/profil-organizace/> [cit. 28. května 2011].

Rozpočtový výbor – usnesení č. 317, 13. května 1998. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=44871> [cit. 27. květen 2011].

Rudolf Kufa. *Finančníci.cz* [on-line]. Dostupné z <http://www.financnici.cz/rudolf-kufa> [cit. 29. května 2011].

Stenoprotokol PSP ČR z 20. 5. 1993. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/009schuz/s009018.htm> [cit. 28. květen 2011].

Stenoprotokol PSP ČR z 11. 12. 2009. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/066schuz/s066281.htm> [cit. 6. červen 2011].

Stenoprotokol PSP ČR z 12. 6. 2009. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/059schuz/s059117.htm#r3> [cit. 4. červen 2011].

Stenoprotokol PSP ČR z 15. 9. 1993. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/012schuz/s012014.htm> [cit. 4. červen 2011].

Stenoprotokol PSP ČR z 16. 12. 2010. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/009schuz/s009236.htm#r2> [cit. 27. květen 2011].

Stenoprotokol z 20. 5. 1993. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [on-line]. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/009schuz/s009018.htm> [cit. 18. květen 2011].

Šéf kontrolního výboru Sněmovny podal kárnou žalobu na Dohnala. *iDNES.cz* [on-line]. 14. července 2009. Dostupné z [http://ekonomika.idnes.cz/sef-kontrolniho-vyboru-snemovny-podal-karnou-zalobu-na-dohnala-pwe-/ekonomika.aspx?c=A090714\\_165710\\_ekonomika\\_pin](http://ekonomika.idnes.cz/sef-kontrolniho-vyboru-snemovny-podal-karnou-zalobu-na-dohnala-pwe-/ekonomika.aspx?c=A090714_165710_ekonomika_pin) [cit. 4. června 2011].

Viceprezident Miloslav Kala. *Nejvyšší kontrolní úřad* [on-line]. Dostupné z <http://www.nku.cz/cz/urad/viceprezident-nku.htm> [cit. 30. května 2011].