

## Úvod

Finanční kontrola prošla za poslední dvě desetiletí významným vývojem, který odráží politické, sociální a ekonomické změny ve společnosti. Po pádu železné opony a přechodu ekonomiky na tržní hospodářství se ukázalo jako nezbytné, aby veřejné finance byly transparentně přerozdělovány a aby jejich použití bylo přísně dozorováno. Potřeba prohloubení kontrolních mechanismů, jejich upřesnění a vynucování, se stala ještě aktuálnější před vstupem České republiky do Evropské unie. Výsledkem byla nová legislativa, která položila základ transparentní, hospodárné, efektivní a účelné kontrolní politiky, která měla a má za úkol vést k takovému výkonu veřejné správy, který povede k růstu a stabilitě veřejných financí.

Do kontrolních činností se začlenily zásady výkonu dobré správy a dobré praxe, což má vést ke zkvalitnění veřejné správy jako celku. Aktuální celospolečenské problémy jako korupce, nesystémovost, diletantství, neefektivnost a neúčelnost veřejné správy jen prohlubují a utužují přesvědčení, že finanční kontrola a kontrola vůbec je jedním ze základních stavebních kamenů právní jistoty v našem státě.

Cílem této bakalářské práce bude podat ucelený a stručný pohled na finanční kontrolu, úlohu státu v této problematice a postavení finanční kontroly v systému českého právního řádu. Časově práce sleduje aktuální právní úpravu s minimálním historickým exkurzem.

Dosavadní zpracování tématu je roztržštěné. Jednotliví autoři se věnují ve svých publikacích vždy jen určitému segmentu finanční kontroly, což je jeden z důvodů, proč jsem se rozhodl tuto práci psát. Navíc finanční kontrola prochází dynamickým vývojem a mnohdy se stává, že publikace nestačí tento vývoj sledovat.

Při práci mi největší oporou byly dosavadní publikace vytvořené na toto téma, avšak vždy byla potřeba pracovat s aktuálním znění zákonů, které jsem čerpal z internetových zdrojů. Internetové zdroje poskytují řadu zajímavých odkazů a informací, ale i zde jsem narazil na značnou neucelenost, která tak komplikovala plynulý postup při zpracovávání tématu.

V práci je na některých místech užito srovnávací metody, která se opírá o různé pojetí jednotlivých renomovaných autorů, v jiných místech jsem použil metodu deskriptivní. S ohledem na značný informační rozsah jsem se přiklonil k syntéze nejdůležitějších informací. Při práci s texty zákonů byla užita metoda analytická a metoda syntézy, neboť některé kapitoly jsou výsledkem spojení několika právních předpisů.

Práce je členěna do kapitol a podkapitol, k tomuto členění jsem se přiklonil z důvodu zpřehlednění práce. Po formální práce je postupováno podle Směrnice děkanky 2/2010, kterou se stanoví náležitosti kvalifikačních prací na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci.

První kapitola je věnována základnímu vymezení pojmů, kde se dozvídáme, co je stát, kontrola, finanční kontrola a nakonec pomocí syntézy, co je obsahem pojmu finanční kontrola a stát. Druhá kapitola se zaměřuje na druhy finančních kontrol, kde jsou obsaženy nejdůležitější formy finančních kontrol, ve kterých nějakým zásadním způsobem figuruje stát. Třetí kapitola je nejobsáhlejší a tvoří páteř celé práce, podrobně se věnuje zákonu o finanční kontrole. Čtvrtá kapitola je zaměřena na institucionální zázemí pro finanční kontrolu v ČR. Pátá kapitola je celá věnována Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, coby z hlediska právní úpravy jednomu z nejdůležitějších kontrolních orgánů vůbec. Poslední kapitola se zabývá finanční kontrolou z mezinárodního pohledu.

Jak již bylo zmíněno je finanční kontrola dynamicky se rozvíjející část českého a evropského právního systému. Je tedy zřejmé, že bude potřeba finanční kontrolu podrobovat průběžnému zkoumání se zaměřením na to, zda jsou její principy, metody a východiska aktuální a dostačující.

# 1 Vymezení základních pojmů

## 1.1 Stát

Stát jako forma organizace lidského společenství se vyvíjí již dlouhá staletí a vývoj tohoto pojmu není ukončen ani v dnešní době.

Z historického hlediska je vznik státu spojen s koncentrací většího počtu lidí na určitém území. Důvody vzniku států ale mnozí autoři (filozofové, státovědci) chápou odlišně. Například starověký filozof Platón chápal člověka jako bytost špatnou a stát postavil jako jakési super ego nad přirozenou podstatu lidí. V jeho podání stát pochází z potřeby lidí a jejich nesoběstačnosti. Zato Aristoteles chápe člověka jako bytost společenskou a stát je tudíž výsledkem této vlastnosti. Stát je pro něj přirozený a vede k naplnění cíle - dobra.<sup>1</sup>

Z historického hlediska se státy utvářely v různých formách, které vycházely například ze způsobu vlády, státní formy, uspořádání státu. Pak hovoříme o demokracii, diktatuře, monarchii, federaci, republice atd. Říci, které uspořádání a která forma je nejlepší, je nemožné, neboť každý model má své přednosti, ale i chyby.

V 17. stol. se Thomas Hobbes vrací k Platonově filozofii a ve svém díle Leviathan pojednává o dokonalém státním zřízení. V jeho podání je to absolutní monarchie, která je založena na smlouvě mezi občanem a jeho vládcem, čímž položil základy pro filosofii Johna Locka (konstituční monarchie) a Jeana J. Rousseau (přímá demokracie). Všechny modely jsou navzájem odlišné, ale objevuje se v nich jeden společný prvek a tím je *nadřazenost státu nad vůlí jednotlivce*. Tato myšlenka je zastřešena pojmem organicismus, který přirovnává stát k organismu, který dokáže fungovat bez pár jednotlivců, ale naopak to možné není.

Oproti tomu ve svém překladu Machiavelliho díla Josef Hajný uvádí, že: „Moderní stát, má-li dobře fungovat, se neobejde bez dobré vlády a bez dobrého občana, jejichž vztah nesmí být antagonistický, nýbrž se mají vzájemně doplňovat, ovlivňovat a chránit. To se děje, uvědomují-li si obě strany tento zákon, tudíž jsou-li náležitě poučeny o své úloze, o svých právech a povinnostech.“<sup>2</sup>

Zde vidíme jiný názor, který staví lid a stát na stejnou úroveň, neboť nadřazený stát, který však nemá oporu v lidu, dlouho nevydrží.

Samotným pojmem stát (moderní stát) se zabývá několik vědních disciplín (politologie, právo, sociologie, historické vědy aj.). Díky tomu vzniklo mnoho definic pojmu stát, které se ale v podstatě vůbec neliší. Příkladem mohou být dvě definice, které navzájem

---

<sup>1</sup> David R., Politologie, Vyd. Nakladatelství Olomouc, 2005, s.125

<sup>2</sup> Niccolo Machiavelli, Úvahy o vládnutí a o vojenství. Praha : Argo, 2001, s. 7.

nejsou téměř odlišné. Jednou z takových je definice G. Jellinka, která se opírá o základní body každého státu: území, obyvatelstvo a státní moc.<sup>3</sup> Druhá je od J. Pražáka, který na sklonku 19. století vymezil z právního hlediska stát jako trvalý organický svazek lidstva, jisté teritorium obývajících, s jedinou vůlí a jedinou mocí nejvyšší, jehož účelem jest napomáhati dosažení všech životních úkolů lidu, takto spojeného.<sup>4</sup>

Stát je forma organizace lidské společnosti. Základními prvky státu jsou: **území**, které vymezují hranice. Na tomto území je vykonávána **státní moc**. Státní moc je schopnost státu prosadit svou vůli i proti vůli jednotlivců a dopadá na **obyvatelstvo**, které se nachází na území státu. Státní moc je spjata s pojmy **suverenita**, **svrchovanost**. Svrchovaný a suverénní je takový stát, který nepodléhá žádné jiné moci než moci vlastní.

Na této definici vidíme provázanost jednotlivých prvků a z toho pramenící závislost na těchto prvcích, neboť přijde-li stát o jeden z těchto bodů, již nemůžeme hovořit o státě.

Stát se tedy vyvíjel s lidmi a s jejich společenstvím, velká masa lidí se musí nějakým způsobem organizovat a řídit, jinak nastane chaos a anarchie, proto je třeba vytvořit takové institucionální a zákonné podmínky, které budou po vůli většiny.

Shrnutím výše uvedených poznatků docházíme k tomu, že pokud se na určitém území (*vymezeném hranicemi*) podaří zorganizovat společenství lidí, které uznává státní moc a tato státní moc je stálá a fungující, můžeme mluvit o státě.

## 1.2 Kontrola

Jako další pojem je třeba definovat *kontrolu*. Definice obecné kontroly je velice snadná, neboť se (zjednodušeně) jedná o pouhé porovnávání skutečného stavu se stavem zamýšleným, neboli teoretickým. „Cílem každé kontroly je sledovat určitou činnost, popisovat ji, hodnotit a analyzovat. Jde o posuzování pozorovaného jevu a hodnocení, zda je uskutečňován v souladu se žádoucím stavem.“<sup>5</sup>

Obecně se uvádí, že kontrola má šest základních funkcí:<sup>6</sup>

- Informační – zjištění skutečností u kontrolovaného subjektu, porovnání s očekáváním, informování o odchylkách od očekávaného stavu

---

<sup>3</sup> Jellinek, G., Všeobecná státověda, Jan Laichter, Praha, 1906.

<sup>4</sup> Pavlíček V., a kolektiv, Ústavní právo a státověda - I.díl, Obecná státověda, Linde Praha, 1998, s. 46

<sup>5</sup> Bakeš M., Karfíková M., Kotáb P., Marková H. a kolektiv, Finanční právo - 5. upravené vydání, CH Beck, 2009, s. 73

<sup>6</sup> Kořínková K., Veřejná správa v EU-kontrola veřejné správy, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2007, s. 6

- Regulační – vychází z informační funkce doplněné o odstranění nežádoucích odchylek
- Institucionální – podle instituce, která kontrolu provádí (Ministerstvo financí, NKÚ)
- Represivní – představuje regulační pojetí doplněné o odpovědnost za zjištěné nedostatky a případné uložení sankcí
- Motivační – vychází z regulačního pojetí kontroly s tím, že pozitivní zjištění jsou rozšířena o zásluhy příslušných pracovníků a tím dochází k jejich motivaci
- Výchovná – kontrola působí jako výchovný nástroj pro kontrolované pracovníky, zejména z hlediska dodržování právních i ekonomických norem

### 1.3 Finanční kontrola

Pokud slovo kontrola rozšíříme o přívlastek finanční, vznikne nám pojem *finanční kontrola*. Definice tohoto pojmu není o moc těžší, neboť se (zjednodušeně) jedná o kontrolu, která dopadá na finanční sektor a vztahy uvnitř tohoto sektoru. Obecně se jedná o jednu ze záruk dodržování zákonnosti a finanční disciplíny v oblasti finančních vztahů.<sup>7</sup> Petr Kotáb chápe finanční kontrolu jako určitý subsystém kontroly, jehož úkolem je zejména provádět kontrolu finančního řízení a nakládání s finančními prostředky, přičemž nezáleží na tom zda je prováděna státními nebo soukromoprávními subjekty.<sup>8</sup>

Ale spojením všech pojmů nám vzniká zcela nový a složitější celek, který označují jako *státní finanční kontrola*. Státní finanční kontrola už není pouhé porovnávání teorie s praxí, ale jedná se o složitý systém institucí, zákonných i podzákonných norem, kontrolních postupů a opatření k nápravě.

Jednou z definic, která klade důraz na roli státu je definice Lubomíra Grůně, který chápe finanční kontrolu jako činnost příslušných státních a jiných orgánů, jejímž obsahem je porovnávání daného stavu v jednotlivých oblastech finančních vztahů se stavem, který předpokládají platné finančně právní předpisy v zájmu zjištění příčin, proč se daný stav nekryje s předpokládaným stavem a stanovení opatření na odstranění takového nesouladu.<sup>9</sup>

Státní finanční kontrolu chápou autoři různě, někteří v ní vidí nástroj řízení, jiní zase jako činnost orgánů směřující k porovnávání stavu reality a právní úpravy, další vidí finanční

<sup>7</sup> Grůň L., Finanční právo a jeho instituty – 3. aktualizované vydání, Linde Praha, 2008, s.246

<sup>8</sup> Bakeš M., Karfíková M., Kotáb P., Marková H. a kolektiv, Finanční právo - 5. upravené vydání, CH Beck, 2009, s. 73

<sup>9</sup> Grůň L., Finanční právo a jeho instituty – 3. aktualizované vydání, Linde Praha, 2008, s.246

kontrolu ve spojení s dozorem, který je obecně definován jako aktivita, jejíž podstatou je pozorování určité činnosti nebo určitého stavu, na které navazuje hodnocení, popřípadě též aplikace prostředků směřujících k zajištění účelu sledovaného dozorčí činnosti.<sup>10</sup>

Rozšířením institutu dozoru na *státní dozor na úseku finanční činnosti* je obecně dohled nad dodržováním právních předpisů, interních pravidel a individuálních právních aktů závazných pro dozorované subjekty. Od jiných typů státního dozoru, resp. správního dozoru, se odlišuje tím, že vždy souvisí (ať přímo či nepřímo) s tvorbou, rozdělováním a používáním peněžní masy či jejich částí dozorovanými subjekty a to zejména při jejich činnosti ve sféře soukromých financí.<sup>11</sup>

Jiné východisko nám dává zákonná úprava. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, definuje finanční kontrolu jako součást systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky.<sup>12</sup>

### 1.3.1 Historie finanční kontroly

Historie finanční kontroly sahá hluboko do minulosti, do období, kdy se formovaly první velké státní celky, v nichž bylo třeba dohlížet na správné vedení účetnictví, společně s lidskou touhou hromadit majetek se objevovaly první mechanismy, jak tento majetek chránit. V počátcích to byly pouze osoby svědků, které byly přítomny obchodním transakcím, později se již vyvinul systém archivnictví, což položilo základy modernímu účetnictví. S institutem auditu se setkáváme již ve starém Římě, kde se používalo tzv. „slyšení o účtech.“ Společně s rozkvětem italských republik a městských států od 13.století se vyvíjel systém moderního účetnictví a konečně s průmyslovou revolucí se kontrola stala nedílnou součástí hospodaření.

V českých zemích se formovala kontrola za habsburské monarchie ve formě několika institucí, které se neustále měnily a vyvíjely společně s potřebami císařství - např. Dvorská účetní kontrola (Hofrechnungskammer), Hlavní státní účtárna (Staatshauptbuchhaltung) a Nejvyšší účetní dvůr (Oberster Rechnungshof). V hlavním zájmu kontroly v samostatném česko-slovenském státě po roce 1919 byla správa rozpočtových opatření a kontrola výkonných orgánů. Po roce 1951 se kontrola silně centralizovala do rukou vládnoucí strany.

Po roce 1989 se začíná nová kapitola kontroly v již svobodné zemi. V roce 1993 byl

---

<sup>10</sup> Bakeš M. a kolektiv, Finanční právo – 3.aktualizované vydání, CH. Beck, 2003, s. 49

<sup>11</sup> Tamtéž, s. 49

<sup>12</sup> zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), § 3, odst. 1

Ústavou zřízen Nejvyšší kontrolní úřad, v hlavě páté se tedy dočítáme o jakési „moci kontrolní.“ Od roku 1993 do roku 2001 stát ztratil značný vliv na kontrolní mechanismy, změnu přinesl až rok 2001, kde se vlivem Evropské unie do české platné právní úpravy dostal zákon č. 320/2001 Sb., který komplexně upravuje finanční kontrolu a je tedy jedním z nejdůležitějších zákonů v této oblasti. Oblast finanční kontroly je fenomén, který se neustále vyvíjí a reflektuje vývoj v dnešní dynamické společnosti.

## 2 Druhy finančních kontrol

Pro lepší systematizaci finanční kontroly je třeba uvést její členění podle různých kritériích. Jedním ze základních kritérií je čas a ten dělí kontrolu na *předběžnou, průběžnou a následnou*. Taky můžeme kontrolu dělit na *soustavnou a jednorázovou*. Ale mnohem účelnější je dělení kontroly podle jednotlivých úseků finančního práva. Pak můžeme mluvit o rozpočtové kontrole, kontrole bankovníctví, kontrole dle zákona o státní kontrole, o státním dozoru, kontrole daňové, celní kontrole, devizové kontrole, jiné kontrole a finanční kontrole podle zákona č. 320/2001 Sb. Pro lepší orientaci je níže uvedeno pět příkladů finančních kontrol.

### 2.1 Rozpočtová kontrola

Tato forma kontroly tvoří páteř celé finanční kontroly, neboť právě zde se kontrolují největší peněžní masy s nejvyšší prioritou pro stát a jeho fungování.

Je to kontrola tvorby, rozdělování a používání veřejných rozpočtů, tj. státního rozpočtu, rozpočtů státních účelových fondů a rozpočtů územních samosprávných celků.<sup>13</sup>

Nejdůležitější formou rozpočtové kontroly je kontrola státního rozpočtu. Kontrola provází celý proces od tvorby až po používání finančních prostředků ze státního rozpočtu. Nejdůležitějším zákonem v této oblasti je zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Podle tohoto zákona provádí kontrolu hospodaření s prostředky ze státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu a prostředky Národního fondu: Ministerstvo financí, územní finanční orgány, správci kapitol a krajské úřady, přičemž odkazuje na zákon č. 320/2001 Sb., ale kontrola státního rozpočtu zahrnuje i další zde nezmíněné subjekty.

Rozpočtový proces můžeme dělit na šest fází, přičemž téměř v každé fázi se nějakým způsobem objevuje finanční kontrola:

- Sestavování
- Schvalování
- Publikace
- Hospodaření
- Kontrola
- Hodnocení

---

<sup>13</sup> Grůň L., Finanční právo a jeho instituty – 3. aktualizované vydání, Linde Praha, 2008, s.247



### 2.1.1 Sestavování

V této fázi rozpočtového procesu se kontrola projevuje v institutu kvalifikovaného odhadu, který spočívá jednak ve vytvoření rozpočtového výhledu, který určuje rozpočtovou politiku na tři až pět let a v tom, že jednotliví správci kapitol, územní samosprávné celky, státní fondy a jiné subjekty, které požadují finanční prostředky ze státního rozpočtu, předloží ministru financí své požadavky na rozpočtové prostředky na další rok, v této chvíli již Ministerstvo financí kontroluje, zda jsou jejich požadavky oprávněné a reálné.

### 2.1.2 Schvalování

Po úspěšném sestavení návrhu státního rozpočtu přichází na řadu jeho schválení v Poslanecké sněmovně. Zde se objevuje kontrola ve fázi, kdy vládní návrh státního rozpočtu dorazí do rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny, opět se kontroluje správnost a reálnost. Je to složitý proces kontroly a projednávání jednotlivých kapitol ve výborech. Poslanecká sněmovna sama ještě kontroluje návrh v rozpravách, kde jednotliví poslanci mohou předkládat své námítky, připomínky a pozměňovací návrhy (druhé čtení zákona).

### 2.1.3 Hospodaření

„Po schválení státního rozpočtu republiky provede Ministerstvo financí rozpis jeho ukazatelů a začíná etapa vlastního rozpočtového hospodaření. Je třeba zajistit, aby byl zajištěn včasný a řádný přísun rozpočtových příjmů a plynulé uspokojování rozpočtově zajištěných potřeb. Rozpočtové prostředky mohou být používány jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu orgánu či organizace, a lze je čerpat jen do výše stanovené ve státním rozpočtu nebo rozpočtu zřizovatele, v mezích závazných ukazatelů a v souladu s věcným plněním.“<sup>14</sup> Tato vyčerpávající definice hospodaření je vodítkem i ke kontrole v průběhu hospodaření, neboť v této fázi se právě kontroluje, zda jsou finanční prostředky využívány účelně, hospodárně a v souladu se zákonem. Pokud se u nějakého subjektu ukáže, že se tak nechová, je takové chování označeno za *porušení rozpočtové kázně* podle zákona č. 218/2000 Sb. Porušením rozpočtové kázně rozumíme neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu, neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu

---

<sup>14</sup> Bakeš M. a kolektiv, Finanční právo – 3.aktualizované vydání, CH. Beck, 2003, s. 149

nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem, neprovedení odvodu příspěvkovou organizací, neuložení odvodu zřizovatelem a jiné prohřešky proti rozpočtové kázní. Jako orgán, který zde provádí kontrolu, vystupuje finanční úřad podle územní působnosti. Ten ukládá odvody a penále za porušení rozpočtové kázně. Povinnost komplexně sledovat a kontrolovat plnění rozpočtu dopadá na Ministerstvo financí, které průběžně hodnotí plnění rozpočtů. Výsledkem této činnosti jsou zprávy podávané vládě, která je odpovědná za plnění státního rozpočtu, a ta dále čtvrtletně informuje Poslaneckou sněmovnu. Dalším orgánem, který provádí kontrolu rozpočtového hospodaření, je Nejvyšší kontrolní úřad.

#### **2.1.4 Kontrola**

Kontrola provází celý průběh tvorby rozpočtů i hospodaření podle těchto rozpočtů, jak už bylo zmíněno dříve. Za zmínku však stojí institut státního závěrečného účtu, který nám podává zprávu o tom, jaké byly výsledky hospodaření podle státního rozpočtu z minulého roku. Návrh podává Ministerstvo financí vládě, vláda pak dále Poslanecké sněmovně. Ze státního závěrečného účtu se po porovnání se státním rozpočtem dá vyčíst, nakolik byly naplněny cíle hospodaření, tedy nakolik je efektivní národní hospodářská politika. Je tedy také jakousi formou kontroly, neboť informuje o konečných příjmech a výdajích, případných schodcích či přebytcích. Oproti státnímu rozpočtu, který je vydáván ve formě zákona, je státní závěrečný účet schvalován jako usnesení, i když forma jeho zveřejnění není v českém právním řádu vůbec řešena.

#### **2.1.5 Hodnocení**

Hodnocení vychází z průběžného sledování plnění státní finanční politiky. Vláda podává Poslanecké sněmovně čtvrtletní zprávy o výsledcích plnění státního rozpočtu, reflektuje tedy úspěchy i neúspěchy finanční politiky a je odrazovým můstkem pro budoucí směr, kterým se finanční politika bude ubírat.

Hodnocení dopadá na všechny aspekty rozpočtů a tím i na finanční kontrolu, v tomto případě se hodnotí, zda kontrola splnila svůj cíl hospodárně, účelně a efektivně.

## **2.2 Kontrola daňová**

Daně jsou jedním z nejdůležitějších zdrojů příjmů a je nutností, aby stát dohlížel, zda je dodržována platební kázeň. Pod pojmem platební kázeň si můžeme představit to, zda osoby, které jsou povinny daně odvádět (subjekty daně), plní řádně a včas své povinnosti.

Základní kontrolní agendu vykonávají správci daně, jako typický příklad lze uvést finanční úřady, které spravují daně, jež spadají do jejich působnosti, nebo obecní úřady, které spravují místní poplatky. U daňové kontroly je typické, že jakékoli porušení platební kázně je přísně sankcionováno.

### **2.3 Kontrola bankovníctví**

Hlavním orgánem, který vykonává kontrolu bankovníctví je Česká národní banka (dále jen ČNB). Zákonná úprava ČNB pramení z Ústavy a to konkrétně z hlavy šesté, článek 98. Zde se dovídáme o jakési „moci bankovní.“ ČNB je ústřední bankou státu a jejím hlavním cílem je péče o cenovou stabilitu.<sup>15</sup> Další podrobnosti stanoví zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. Do cílů ČNB lze zařadit i kontrolu bankovního sektoru, v tomto případě vystupuje jako správní orgán. Můžeme tedy mluvit o správním/státním dozoru, o kterém bude podrobněji pojednáno níže.

### **2.4 Státní dozor jako forma finanční kontroly**

Pojem finanční kontrola a stát neobsahuje pouze vztahy uvnitř organizační struktury státu (vztahy veřejnoprávního charakteru), ale i vztahy se subjekty soukromého práva, které provádějí finanční činnost. V těchto případech mluvíme o bankách, pojišťovnách, penzijních fondech, obchodnících s cennými papíry a dalších subjektech soukromého sektoru. Jelikož se tyto subjekty podílejí na chodu ekonomiky státu a mají vliv na ekonomickou úroveň obyvatel a jejich zajištění, vyžaduje tato činnost velkou pozornost státu, neboť do těchto institucí proudí obrovské finanční prostředky od široké veřejnosti.

Veřejnost sama nemá prostředky ani znalosti, které by mohla uplatnit a podílet se tak na účinné kontrole subjektů působících na finančním trhu. V této situaci nastupuje stát, aby na jedné straně chránil své občany před negativními dopady činnosti finančních institucí a na druhé straně chránil sám sebe, protože bez zdravé ekonomiky by moderní stát nemohl dost dobře fungovat.

Pro zajištění těchto cílů stát zřizuje celou řadu opatření, jako je například stanovení podmínek vzniku a podmínek činnosti výše zmíněných institucí, a hlavně vytváří systém státního dozoru. Obecně lze dozor definovat jako pozorování určité činnosti nebo určitého stavu, na které navazuje hodnocení, případně též aplikace prostředků směřujících k zajištění účelu sledovaného dozorčí činností.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 98

<sup>16</sup> Hendrych D., a kolektiv, Správní právo, obecná část – 6. vydání, CH. Beck, 2006, s. 279

Dozor jako takový je obsahem jak finančního práva, tak i práva správního. Ve finančním právu hovoříme o státním dozoru a ve správním právu o dozoru správním. Aby nedocházelo k pojmovým záměnám je vhodné oba pojmy objasnit.

Dušan Hendrych definuje správní dozor takto: „Taková správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu.“<sup>17</sup>

Marie Karfíková definuje státní dozor na úseku finanční činnosti takto: „Je to dohled nad dodržováním právních předpisů, interních pravidel a individuálních právních aktů závazných pro dozorované subjekty, to vše především s cílem zajistit ochranu klientské veřejnosti těchto institucí a zabezpečit stabilitu hospodářského sektoru, v němž daný subjekt působí.“<sup>18</sup>

Ačkoliv jsou si definice značně podobné a definice správního dozoru by šla beze zbytku použít na státní dozor, je obsah těchto definic různý, neboť obsahem správního dozoru jsou spíše technické a podobné normy, které upravují například stavební činnosti a činnosti inspekčních orgánů.

Z toho vyplývá, že v oblasti finanční kontroly spíše použijeme pojem státní dozor. Na tuto možnou záměnu reaguje Marie Karfíková, která podává novou definici státního dozoru z roku 2009. Ta zní: Státní dozor na úseku finanční činnosti je obecně dohled nad dodržováním povinností stanovených vybranými zákony (včetně přímo použitelných právních předpisů Evropských společenství) upravujícími finanční činnost dozorovaných subjektů, povinností stanovených podzákonnými právními předpisy odvozenými od zákonů uvedených výše, povinností a podmínek stanovených pro výkon činnosti dozorovaných subjektů v jejich licenci, povolení či jiném veřejnoprávním oprávnění k jejich finanční činnosti, povinnosti uložených dozorovaným subjektům pro ně závaznými individuálními právními akty vydanými orgánem státního dozoru, to vše především s cílem zajistit ochranu zájmů klientské veřejnosti těchto institucí a zabezpečit stabilitu hospodářského sektoru, v němž daný subjekt působí (tj. sektor bankovníctví, pojišťovnictví, kapitálového trhu apod.).“

Nejnovější definice státního dozoru značně rozšiřuje dřívější pojetí a podává tak ucelenější a přesnější vymezení státního dozoru v oblasti finanční činnosti. V této nové

---

<sup>17</sup> Hendrych D., a kolektiv, Správní právo, obecná část – 6. vydání, CH. Beck, 2006, s. 279

<sup>18</sup> Bakeš M., a kolektiv, Finanční právo, 3. aktualizované vydání, CH. Beck, 2003, s. 49

definici se projevuje vliv Evropské unie na vnitrostátní právo členských zemí. Dále je zde cítit snaha o zřetelnější vymezení v rámci finančního práva.

Jak jsme se dozvěděli výše, je státní dozor realizován vůči nepodřízeným subjektům působícím na finančním trhu. Tyto subjekty je nutno kontrolovat a případné nedostatky sankcionovat, což vede k naplnění cílů státního dozoru. Dozorčí orgány mají řadu prostředků, jak donutit dozorovaný subjekt k nápravě. Jedná se o nápravné prostředky, kterými se zajišťuje, aby protiprávní stav byl napraven. Tyto nápravné prostředky mohou být ještě doplněny i o sankční prostředky. Typickým sankčním prostředkem jsou pokuty, které mohou dosahovat výše několika desítek miliónů korun. Pokud jsou nedostatky zvláště závažné, může být dozorovanému subjektu v krajním případě i odejmuta licence nebo povolení.

Jednotlivé nápravné a sankční prostředky pak mají zabránit tomu, aby se na finančním trhu objevovaly nežádoucí jevy, jako je například porušování zákona finančními institucemi, nesolventnost bank a celková nestabilita národní ekonomiky.

Do nového světla postavila státní dozor finanční krize, která se objevila začátkem roku 2009, světové události v tomto období ukázaly, že stát by i přes celkovou liberalizaci trhu měl mít k dispozici nástroje, kterými by mohl lépe dozorovat činnost finančních institucí působících na domácích trzích. Tyto nástroje však musí být zakotveny v zákonech a nesmí být v rozporu s demokratickými hodnotami a Listinou základních práv a svobod. Stát by zde neměl sloužit jako hlídací pes, který zasáhne, až když nastane problém, ale měl by ustanovit taková opatření, která budou působit preventivně a budou předcházet krizovým situacím.

Princip prevence je jádrem celého dozorčího procesu. Stát dohlíží na dodržování právních předpisů, interních pravidel a individuálních právních aktů, které dopadají na dozorované subjekty s tím, že za porušení právních předpisů nebo pravidel následuje sankce a tím preventivně stimuluje dění v jednotlivých hospodářských sektorech. Toto preventivní působení můžeme chápat různě, ale obecně je považováno jako pozitivní jev. Tak jako v jiných odvětvích práva, i tady svou roli sehrává strach ze sankce, neboť kde není strach ze sankce, tam není právo.

Oproti finanční kontrole, kterou chápeme ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., dopadá státní dozor na subjekty, které nejsou v subordinační struktuře, tedy není zde vztah podřízenosti a nadřízenosti, příkladem takového stavu může být vztah mezi Českou Národní bankou a komerčními bankami. V tomto případě vystupuje Česká národní banka jako dozorující subjekt, který zastává státní moc a provádí bankovní dohled nad činností bank a jiných subjektů, které jsou oprávněny působit na finančním trhu podle zvláštního zákona. Postavení České národní banky v systému práva plyne z čl. 98 Ústavy, kde tvoří samostatnou

šestou hlavu, dále pak ze zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje postavení, působnost a další podrobnosti.

Jak bylo řečeno výše, stát musí dbát o to, aby finanční instituce působící na jeho území dodržovaly zákonná pravidla, ale po událostech v roce 2010 v Řecku nastala nová otázka, kterou je: „Kdo bude kontrolovat stát?“

Řecko falšovalo účetní výkazy a zkreslovalo výsledky hospodaření tak, aby se mohlo dostat do eurozóny, což vedlo ke katastrofálnímu zadlužení země a dopadu na celou řeckou ekonomiku a dokonce to ovlivnilo trhy v celé eurozóně. Po těchto událostech se zřejmě začne psát nová etapa finanční kontroly, neboť Evropská unie chce mít kontroverzní pravomoci dozorovat a mít přednostní právo schvalovat rozpočty členských zemí. Vícestupňové uspořádání kontroly je určitě žádoucí a nadnárodní kontrola v rámci EU může přinést pozitiva, na druhou stranu se vytváří systém pyramidové kontroly, které vede k vytváření dalších a dalších stupňů kontrolních orgánů.

## **2.5 Kontrola dle zákona 552/1991 Sb., o státní kontrole**

Tento zákon je dalším právním předpisem, který má za úkol chránit veřejné finance, je buďto vyjádřením snahy zákonodárců o více stupňovou kontrolu, a nebo z teoretického hlediska zastaralou verzí zákona o finanční kontrole, který nebyl zrušen.

Podíváme-li se do zákona, zjistíme, že kontrolu vykonávají ministerstva a jiné ústřední správní úřady, místní orgány státní správy a orgány územní samosprávy, ostatní orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce.

A co je předmětem tohoto zákona? Je to státní kontrola, kterou se rozumí kontrolní činnost výše uvedených orgánů zaměřená na hospodaření s finančními prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných předpisů, nebo uložených na základě těchto předpisů. Negativně je státní kontrola vymezena tak, že se nevztahuje na vztahy v rámci nadřízenosti a podřízenosti.

Nejdůležitější frází je „s finančními prostředky ČR,“ odtud se dozvídáme, že tento zákon zúženě dopadá hlavně na finanční prostředky, které plynou ze státního rozpočtu, a že se kontroluje majetek ve vlastnictví státu. Zjišťujeme tedy, že zákon o finanční kontrole je mnohem širší dokument, který zahrnuje obsáhlejší okruh kontroly.

Zákon o finanční kontrole na tento zákon odkazuje v souvislosti s ustanoveními týkajícími se lhůt pro vyjádření se proti protokolu, což se děje formou námitek, obecně je tato lhůta stanovena na pět dnů. Další odkazy se týkají samotného řízení o námitkách

kontrolovaných osob a pořádkových pokut. Zákon o státní kontrole se ve vztahu k zákonu o finanční kontrole použije subsidiárně.

## **2.6 Finanční kontrola dle zákona o finanční kontrole**

Tomuto tématu bude věnována celá následující kapitola.

### 3 Finanční kontrola podle zákona č. 320/2001 Sb.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (dále jen zákon) nabyl účinnosti 1. ledna 2002 a stal se prvním zákonem, který komplexně upravuje kontrolu ve veřejném sektoru a jako první zavádí institut státní finanční kontroly jako interní nástroj vlády k tomu, aby měla dostatečné možnosti ke kontrole hospodaření s rozpočtovými prostředky a s prostředky poskytovanými ze zahraničí, jež jsou vynakládány za účasti státního rozpočtu.<sup>19</sup>

Předmětem úpravy zákona je vymezení uspořádání a rozsahu finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy a žadateli, nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy, děje se tak formulováním základních pojmů, hlavních cílů, organizačního zajištění, stanovením kontrolních metod a postupů a hlavně systematizací finanční kontroly.

#### 3.1 Základní pojmy

Zákon v úvodní části obsahuje základní výkladové pojmy, se kterými pracuje. Jedněmi z nejdůležitějších pojmů jsou orgán veřejné správy, kontrolovaná osoba nebo kontrolní orgán, neboť tyto pojmy nám uvádí, na koho vlastně zákon dopadá a co upravuje.

Pod pojmem *orgán veřejné správy* rozumíme organizační složky státu, které jsou účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvkové organizace, státní fond, územní samosprávné celky, městskou část hlavního města Prahy, příspěvkové organizace územních samosprávných celků nebo městských částí hlavního města Prahy a jiné právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnické osoby zřízené na základě zvláštního právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky.

Z komentáře Ministerstva financí se dozvídáme, že tato definice orgánu veřejné správy se vztahuje pouze pro potřeby zákona a je nutné si uvědomit, že definice pojmů nemusí odpovídat definicím v jiných právních předpisech a ani s teorií správního práva, což někdy může vést ke špatnému pochopení jednotlivých ustanovení.

Pro definici orgánů veřejné správy se používá zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů a ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, kde jsou za orgán veřejné správy považovány organizační složky státu, které jsou účetní jednotkou podle výše zmíněných předpisů.

---

<sup>19</sup> Bakeš M. a kolektiv, Finanční právo – 3.aktualizované vydání, CH. Beck, 2003, s. 72



Podle zákona o majetku jsou organizační složky státu: ministerstva a jiné správní úřady, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zákon. Pro zajímavost můžeme uvést, že za orgán veřejné správy ve smyslu ustanovením § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole se považují státní a veřejné vysoké školy. Státní a veřejné vysoké školy jsou povinny vytvořit vnitřní kontrolní systém podle zákona o finanční kontrole.

Pro účely zákona o finanční kontrole se za orgány veřejné správy považují územní samosprávné celky a to jak obce jako nižší územní samosprávné celky, tak i kraje jako vyšší územní samosprávné celky a hlavní město Praha.

Výkladovým problémem v minulosti bylo, zda příspěvkové organizace zřizované územními samosprávnými celky jsou nebo nejsou orgánem veřejné správy. V minulosti se tak usuzovalo, a byl to i názor Ministerstva vnitra, že orgány veřejné správy nejsou orgány, organizační složky, ani příspěvkové organizace územních samosprávných celků, a tudíž nemusejí vytvářet vnitřní kontrolní systém. Pozdější novelizace však ukončily debaty na toto téma, když se do § 2 včlenilo, že příspěvkové organizace územních samosprávných celků nebo městských částí hlavního města Prahy jsou orgánem veřejné správy a musejí tedy vytvářet vnitřní kontrolní systém.

Oproti tomu je třeba zmínit, že státní příspěvkové organizace vždy byly považovány za orgán veřejné správy, a proto se na ně vztahuje zákon v plném rozsahu.

Za jiné právnické osoby zřízené zákonem k plnění úkolů veřejné správy se považují nestátní veřejnoprávní subjekty, např. Všeobecná zdravotní pojišťovna, Státní fond kultury České republiky.

Pro konkretizaci právnických osob zřízených na základě zvláštního právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky, se použije ustanovení § 51 a násl. zákona č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

*Kontrolovanou osobou* mohou být všechny výše uvedené instituce a dále fyzické i právnické osoby, které žádají o veřejnou finanční podporu a nebo jsou jejím příjemcem, zahraniční právnické nebo fyzické osoby, které nějakým způsobem žádají nebo dostávají veřejnou finanční podporu. Do kategorie kontrolovaných osob spadají i subjekty, které jsou na smluvním základě zapojeny do systému řízení nebo využívání prostředků Evropské unie podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství.

Přímo použitelnými předpisy (tzn. předpisy, které jsou závazné co do cíle, tak do obsahu a formy) Evropských společenství jsou: Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11.

července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 a nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu.

Pojem kontrolovaných osob doznal od roku 2001 určitých změn, které přímo souvisejí s členstvím České republiky v Evropské unii, respektive se začleněním do Evropského společenství. Zde se projevuje princip, že komunitární právo je integrální součástí práva českého.

*Kontrolní orgán* je pak takový veřejnosprávní orgán, který je oprávněn kontrolu provádět.

### **3.2 Hlavní cíle finanční kontroly**

Hlavní cíle finanční kontroly lze označit jako hlavní zásady. Nejdůležitějšími zásadami jsou legalita při hospodaření s veřejnými prostředky, ochrana veřejných prostředků, včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů, hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

V těchto zásadách se opět objevuje vliv Evropské unie, neboť obecné cíle finanční kontroly odpovídají zásadám obsaženým ve směrnici Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI) z roku 1992. Dále zákon přejímá Evropské standardy v souladu s analýzou tzv. „3 E.“ Tj. hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy (*economical, effective and efficient*).

Definování hlavních cílů finanční kontroly vede k lepšímu pochopení celého zákona a tím přispívá k lepšímu naplnění zákona v praxi, ale právě tady se střetává teorie s realitou, neboť neurčité právní pojmy jako hospodárnost, efektivnost a účelnost, je v praxi velice těžké objektivně naplnit.

### **3.3 Organizační zajištění**

Tato část zákona by se mohla jmenovat „Odpovědnost a povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy,“ neboť se právě v tomto ustanovení dozvídáme, za co je vedoucí orgánu jednoznačně a přímo odpovědný a jaké jsou jeho povinnosti.

Mezi základní okruhy odpovědnosti patří odpovědnost za organizování, řízení a zajištění přiměřenosti a účinnosti finanční kontroly. Přičemž přímo v zákoně je zakotveno, že při naplňování těchto činností vedoucí pracovníci vycházejí z mezinárodně uznávaných standardů (například Standardy pro profesionální praxi interního auditu, Evropské směrnice pro implementaci auditních standardů INTOSAI).

Při realizaci a řízení finanční kontroly v orgánech veřejné správy dopadá na vedoucí pracovníky celá řada povinností, které vycházejí z výše zmíněných mezinárodních standardů. Ačkoli je výčet povinností v zákoně vyčerpávající, jedná se pouze o demonstrativní vymezení těchto povinností.

Mezi ty nejdůležitější řadíme povinnost organizovat finanční kontrolu tak, aby byla zajištěna přiměřená jistota, že tato kontrola podává včasné a spolehlivé informace o hospodaření, a tím přispěje k naplnění schválených záměrů a cílů orgánů veřejné správy.

Další povinností je personální zajištění výkonu finanční kontroly. Při posuzování budoucích pracovníků se zaměřuje na základní předpoklady zaměstnanců. Ti musí být kvalifikovaní, bezúhonní a nesmí u nich hrozit střet zájmů.

Střet zájmů musí být vyloučen i do budoucna, vzniká tu tedy další povinnost zajistit, aby byly vyloučeny nežádoucí zásahy směřující k ovlivnění zaměstnanců vykonávajících finanční kontrolu.

Vedoucí pracovník orgánu veřejné správy musí stanovit konkrétní cíle a to v souladu s hlavními cíli finanční kontroly, které byly zmíněny výše. Neznamena to však, že tyto cíle pouze zkopíruje, při stanovení cílů musí zohlednit povahu orgánu, personálního zajištění a povahu prováděných operací a s tím spojená rizika.

Vedoucí pracovník orgánu veřejné správy je také povinen sledovat a vyhodnocovat výsledky finanční kontroly a při zjištění nedostatků neprodleně přijímat konkrétní opatření k nápravě, jakož i systémová opatření, která mají za cíl předcházet a včas odhalovat nesprávné operace a jejich příčiny.

Pokud jsou výše uvedené povinnosti řádně plněny, vzniká prostor pro kvalitní plnění cílů finanční kontroly. Jakékoli pochybení, selhání nebo nesystémovost padá na vrub vedoucího pracovníka, který pak nese následky těchto pochybení, což je největším přínosem ustanovení o organizačním zajištění.

### **3.4 Kontrolní metody a kontrolní postupy**

Pro řádný výkon finanční kontroly zákon uvádí demonstrativním výčtem řadu činností, kterými je finanční kontrola vykonávána, tyto činnosti označujeme jako metody a postupy. Rozdíl mezi kontrolní metodou a kontrolním postupem spočívá v tom, že kontrolní metoda je cestou k získávání objektivních informací a kontrolní postup je další práce s těmito informacemi. Za stěžejní kontrolní metody se považuje zjištění skutečného stavu hospodaření s veřejnými prostředky a jeho porovnání s příslušnou dokumentací, sledování správnosti

postupů při hospodaření s veřejnými prostředky, šetření a ověřování skutečností týkajících se operací, kontrolní výpočty, analýza údajů ve finančních výkazech nebo jiných informačních systémech a vyhodnocení jejich vzájemných vztahů.

Kontrolní postupy jsou pak například schvalovací postupy, operační postupy, hodnotící postupy, revizní postupy.

### **3.5 Systematizace finanční kontroly**

Jak již bylo zmíněno, výše zákon o finanční kontrole nám definuje finanční kontrolu jako součást systému finančního řízení, které zabezpečuje hospodaření s veřejnými prostředky a zároveň určuje rozdělení systému finanční kontroly. Finanční kontrola se skládá ze tří subsystémů:

- finanční kontrola vykonávaná kontrolními orgány, která se označuje jako „veřejnosprávní kontrola“
- finanční kontrola vykonávaná podle mezinárodních smluv
- vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy

#### **3.5.1 Veřejnosprávní kontrola**

Veřejnosprávní kontrolu můžeme definovat jako finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména při vynakládání veřejných výdajů, včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob. Veřejnosprávní kontrolu lze podle zákona rozdělit na předběžnou, průběžnou a následnou, a to ve vztahu ke všem kontrolním orgánům.

Při *předběžné veřejnosprávní kontrole* se posuzuje, zda plánované a připravované operace odpovídají stanoveným úkolům veřejné správy a jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky. Je to možná nejdůležitější část kontroly, neboť podle principu prevence se právě zde dá předejít největším škodám, které by mohlo napáchat nehospodárné řešení.

Při *průběžné veřejnosprávní kontrole* hospodaření kontrolovaných osob s veřejnými prostředky kontrolní orgány prověřují zejména, zda tyto osoby dodržují stanovené podmínky a postupy při uskutečňování, vypořádávání a vyúčtování schválených operací.

*Následná veřejnosprávní kontrola* spočívá v prověřování, zkoumání a vyhodnocování u vybraného vzorku vyúčtovaných operací. Při této kontrole se prověřuje zda údaje o

hospodaření s veřejnými prostředky věrně zobrazují zdroje, stav a pohyb veřejných prostředků. Přezkoumává se, zda byly operace v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, atd. a zda splňují kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. V neposlední řadě se kontroluje, zda se při zjištění nedostatků přijala opravná opatření k odstranění, zmírnění nebo předcházení rizik a zda jsou tato opatření dodržována.

### **3.5.1.1 Kontrolní orgány veřejnosprávní kontroly a jejich působnost**

*Ministerstvo financí* je ústřední správní úřad pro finanční kontrolu a jako takový metodicky řídí a koordinuje výkon finanční kontroly ve veřejné správě, což je v souladu s § 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných orgánů státní správy ČR. Dále Ministerstvo financí vykonává funkci centrální harmonizační jednotky se zaměřením na harmonizaci a metodické řízení výkonu finanční kontroly ve veřejné správě. Ministerstvo financí provádí finanční kontrolu u:

- organizačních složek státu, státních fondů, Regionálních rad regionů soudržnosti a u ostatních státních organizací,
- poskytovatelů veřejné finanční podpory, s výjimkou územních samosprávných celků,
- žadatelů o veřejnou finanční podporu a u příjemců této podpory a dále u právnických a fyzických osob, které jsou napojeny do systému řízení nebo využívání prostředků Evropské unie podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství,
- u ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů a u zpravodajských služeb, tato veřejnosprávní kontrola se však nevztahuje na hospodaření s majetkem zvláštního charakteru, v tomto případě se jedná o hospodárné vynakládání prostředků, kterými jsou financovány činnosti podléhající přísnému utajení.

*Územní finanční orgány* mají stejnou působnost jako Ministerstvo financí.

*Správci kapitol státního rozpočtu* mají povinnost vytvořit kontrolní systém ve vztahu k příspěvkovým organizacím a organizačním složkám státu, které spadají do jejich kapitoly (veřejnosprávní kontrola). Dále musí vytvořit vnitřní kontrolní systém, kterým zabezpečí kontrolu vlastního hospodaření a navíc musí zajistit prověřování přiměřenosti a účinnosti obou těchto kontrolních systémů.

*Územně samosprávné celky* kontrolují podle tohoto zákona hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti, vykonávají veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují. Územní samosprávné celky jsou povinny vytvořit systém finanční kontroly, kterým zajistí finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření svých organizačních složek

a příspěvkových organizací ve své působnosti. Současně zajistí prověřování přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně, jeho hodnocení. Na všechny tyto úkony se vztahuje právě zákon o finanční kontrole.

*Řídící orgán a platební agentura.* Ve vztahu k Evropské unii přibylo ustanovení, které upravuje působnost řídicího orgánu a platební agentury. Jejich působnost je vymezena tak, že spadá na subjekty, které vystupují na všech úrovních realizace finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie, přičemž vykonávají veřejnosprávní kontrolu.

### **3.5.1.2 Procesní pravidla při výkonu veřejnosprávní kontroly**

Cílem procesních pravidel je podat návod, jak postupovat při vlastním výkonu veřejnosprávní kontroly na místě, což znamená, že je kontrola vykonávána fyzicky přímo u kontrolovaného subjektu (dále jen *kontrola na místě*). Průběh kontroly na místě lze rozdělit do procesních částí, které se odvozují dle časového hlediska.

Jedná se tedy o *přípravnou část*, kde rozhodujícím faktorem je vyloučení střetu zájmů, což má vést k posílení právní jistoty a objektivitě prováděné kontroly. Pracovníci vykonávající kontrolu nesmí mít žádné právní nebo jiné vztahy k předmětu kontroly nebo kontrolovaným osobám. Za vyloučení střetu zájmů odpovídají vedoucí kontrolních orgánů.

Další částí je *část zahájení a ukončení* kontroly na místě. Kontrola je zahájena okamžikem předložení písemného pověření kontrolního orgánu kontrolované osobě. Tímto je započata *fáze kontrolního zjišťování*, která je ukončena marným uplynutím lhůty pro podání námitek, nebo dnem doručení rozhodnutí kontrolního orgánu, proti kterému se nelze dále odvolat, lhůty obsahuje zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

Když je kontrolní zjišťování ukončeno, následuje *fáze následné reakce na kontrolní zjištění*. Zde je rozhodující, jaké nedostatky byly zjištěny při kontrole, neboť pokud kontrolní orgán tyto nedostatky zjistí, uloží kontrolovanému subjektu opatření k nápravě, na tomto subjektu pak je, aby tato opatření bez zbytečného odkladu přijal.

Součástí procesních pravidel jsou i sankce. Tyto sankce jsou dvojího druhu. První sankce se vyskytují v průběhu fáze kontrolního zjišťování a spočívají v tom, že kontrolované osobě lze uložit pokutu za maření kontroly na místě. Výše této pokuty může být až jeden milion korun. Uložení této pokuty je závislé na tom, zda předtím byly uloženy pořádkové pokuty v maximální výši 200 000 Kč. Při udílení pořádkových pokut se postupuje dle zákona o státní kontrole.

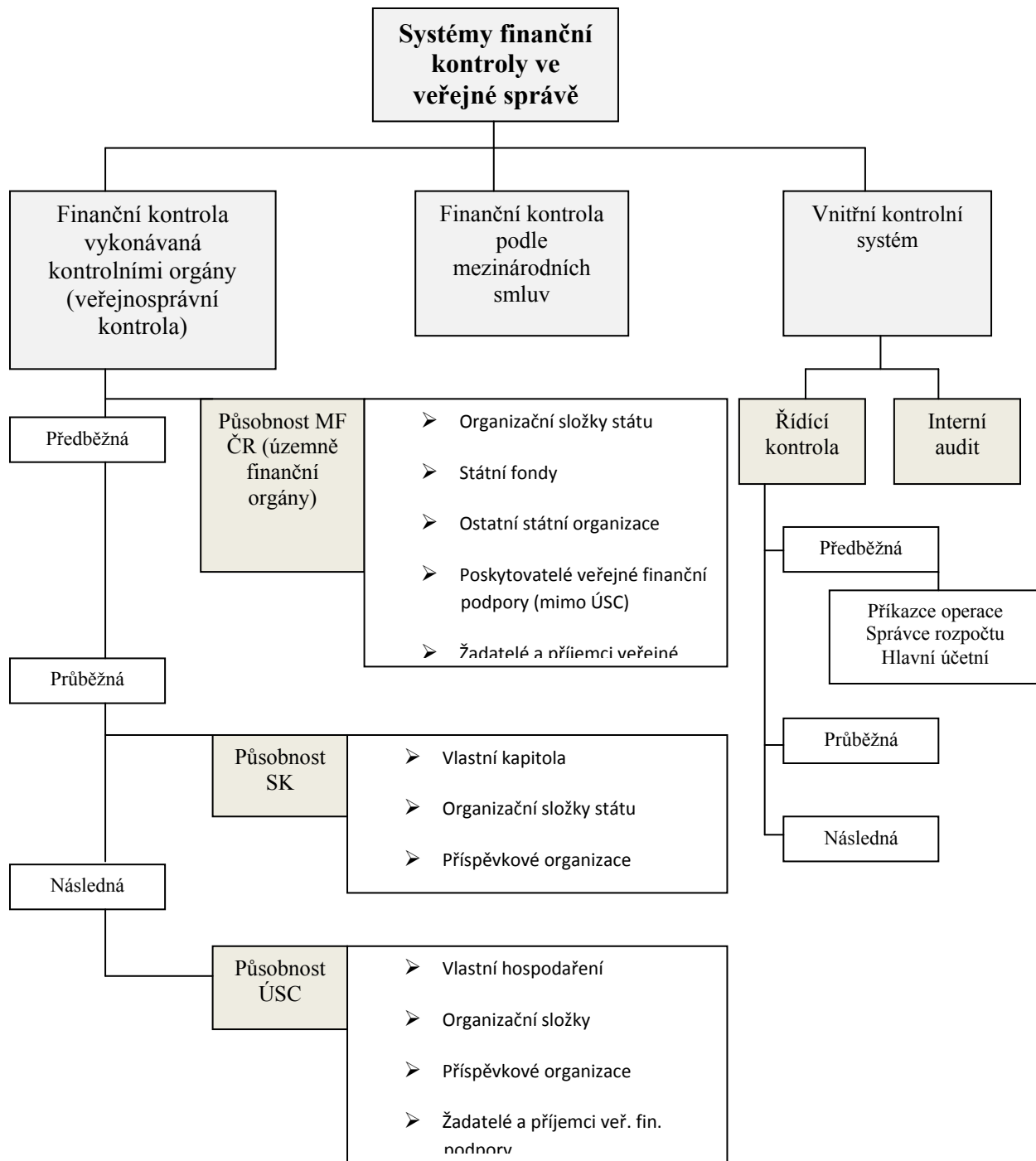
Druhou sankci lze uložit ve fázi následné reakce na kontrolní zjištění. Zde jsou to pokuty za nepřijetí nebo neplnění přijatých opatření k nápravě nedostatků. Tyto pokuty již nejsou vázány na předchozí pořádkové pokuty a jejich výše může být až jeden milion korun. K ustanovení o sankcích lze říci tolik, že tvoří nedílnou součást kontroly na místě, neboť napomáhají k vymáhání právu. Bez těchto sankcí by zákon o finanční kontrole byl jen formálním nástrojem bez právní síly.

### **3.5.2 Finanční kontrola dle mezinárodních smluv**

Do tohoto systému zařazujeme finanční kontrolu zahraničních prostředků vykonávanou nezávisle mezinárodními organizacemi podle vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána.<sup>20</sup> Mezinárodní organizace vykonávají tuto kontrolu svými orgány nebo určenými zmocněnci. V rozsahu stanoveném mezinárodní smlouvou a zákonem o finanční kontrole je mezinárodní organizace oprávněna požadovat součinnost od kontrolovaných subjektů a ty jsou povinny vyhovět. V rámci této součinnosti si dotčené orgány vzájemně podávají informace o předmětu, účelu, výsledku finanční kontroly a koordinují její výkon. Pokud je nějaký orgán veřejné správy kontrolován nebo jsou od něj požadovány informace týkající se kontroly, je povinen oznámit tuto skutečnost Ministerstvu financí, včetně výsledku případné kontroly.

---

<sup>20</sup> Například sdělení č. 7/1995 Sb., o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, ve znění sdělení č. 67/1997 Sb., sdělení č. 251/1997 Sb., ve znění sdělení č. 265/1998 Sb., ve znění sdělení č. 75/1999 Sb. a sdělení č. 16/2000 Sb. m. s.



*Pramen: Rektořík J., Šelešovský J. a kol. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. Praha: Ekopress, 2003. s. 67*

### 3.5.3 Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém se zavádí proto, aby byl zajištěn hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Tento systém musí být způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním



schválených záměrů a cílů orgánu veřejné správy. Povinnost vytvoření a udržování vnitřního kontrolního systému dopadá na vedoucího orgánu veřejné správy a na vedoucí zaměstnance.

Tento systém se podle požadavků Evropské komise rozděluje na dva subsystémy, kterými jsou *řídící kontrola* a *interní audit*. Pro lepší pochopení můžeme definovat řídicí kontrolu jako kontrolu finančních operací a interní audit jako kontrolu vnitřního kontrolního systému jako celku.

### **3.5.3.1 Řídící kontrola**

*Řídící kontrolu* zajišťují odpovědní vedoucí zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy. Řídící kontrola je vykonávána jako nepřetržitý proces a provází uskutečňované operace od prvotní přípravy přes průběžné sledování až po konečné vyúčtování, hodnocení výsledků a správnosti. Každý orgán veřejné správy podle tohoto zákona je povinen vytvořit a zajistit průběh řídicí kontroly. „Zásadní důraz je kladen na předběžnou kontrolu, jejímž účelem je předcházení nedostatkům oddělením pravomocí při schvalování finančních a majetkových operací mezi tři hlavní činitele, jimiž jsou příkazci operací, správci rozpočtu a hlavní účetní.“<sup>21</sup>

Příkazci operací jsou vedoucí příslušného orgánu nebo vedoucí zaměstnanci jím pověřeni k nakládání s veřejnými prostředky orgánu veřejné správy. Správce rozpočtu je vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za správu rozpočtu orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu. Hlavní účetní je vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za vedení účetnictví orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu. Obecně platí, že nelze sloučit tyto funkce.

### **3.5.3.2 Interní audit**

*Interní audit* je organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací. Při této činnosti se zejména zjišťuje, zda jsou dodržovány právní předpisy, stanovené postupy a zda je vnitřní kontrolní systém dostatečně účinný.

Interní audit je uvnitř orgánů veřejné správy vykonáván funkčně nezávislým útvarem interního auditu. Tam, kde není možnost vytvoření samostatného útvaru, je vyčleněn zvlášť pověřený zaměstnanec a jak útvar, tak i pověřený zaměstnanec musí být odděleni od

---

<sup>21</sup> Nováková I., Velišková A., Finanční kontrola ve veřejné správě v dotazech a odpovědích, Polygon, 2005, s. 13

výkonných struktur. Útvar interního auditu je přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy, který ručí za jeho funkční a organizační nezávislost.

Výsledkem činnosti tohoto útvaru jsou zprávy o provedených auditech, které musí bez zbytečného odkladu předat vedoucímu orgánu veřejné správy, součástí takové zprávy musí být doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení nebo ke zmírnění rizik a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Téměř stejný obsah má roční zpráva, která shrnuje výsledky interního auditu v uplynulém roce, ta je taktéž předkládána vedoucímu orgánu veřejné správy. Na základě informací z auditní činnosti přijímá vedoucí odpovídající opatření k nápravě.

Je však třeba říci, že oproti řídicí kontrole nedopadá povinnost vytvořit útvar interního auditu na všechny orgány veřejné správy. Příkladem jsou obce, které mají méně než 15 000 obyvatel nebo takové případy, kdy nehrozí nepřiměřené riziko při nakládání s veřejnými prostředky. V takových případech zůstává prostor pro obce, aby nahradily interní audit jinými vhodnými opatřeními. Například mohou svěřit výkon auditu kontrolnímu výboru.<sup>22 23</sup>

---

<sup>22</sup> Ministerstvo financí, Dotazy k zákonu č. 320/2001 Sb. (cit.15.čevence2010)  
[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr\\_kontrola\\_15723.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_15723.html)

<sup>23</sup> zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

## **4 Institucionální zázemí pro finanční kontrolu**

### **4.1 Parlament**

Jako nejvyšší orgán moci zákonodárné má parlament ve vztahu k finanční kontrole významné pravomoci, které se vztahují ke tvorbě státního rozpočtu, jeho plnění a následné vytváření státního závěrečného účtu. Jelikož je parlament orgánem laickým, vytváří pro svou potřebu systém orgánů, které pomáhají oběma komorám orientovat se ve složitých otázkách. Těmito orgány jsou výbory a komise poslanecké sněmovny a senátu. Další pravomoci týkající se finanční kontroly jsou interpelace, parlament si nechává vypracovávat studie a průzkumy, ke kterým pak přihlíží při tvorbě legislativy. Poslanecká sněmovna je čtvrtletně informována o plnění státního rozpočtu, může tak v průběhu roku přijímat opatření, která povedou k zefektivnění jeho plnění.

Česká národní banka předkládá Poslanecké sněmovně k projednání roční zprávu o výsledku svého hospodaření nejpozději do 3 měsíců po skončení kalendářního roku.<sup>24</sup>

### **4.2 Vláda**

Je vrcholným orgánem státní správy a je odpovědná za plnění úkolů v rámci veřejné správy. Z hlediska finanční kontroly je odpovědná za předkládání zpráv Poslanecké sněmovně o plnění státního rozpočtu. Dále přijímá usnesení, kterými bere na vědomí zprávy o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě. Vláda je tak průběžně informována o finanční kontrole a podle toho přizpůsobuje svou činnost aktuálnímu stavu.

### **4.3 Ministerstvo financí**

Jak už samotný název napovídá ze všech ministerstev má největší pravomoci a nejširší působnost ve finanční kontrole právě Ministerstvo financí. Ministerstvo financí podle zákona o finanční kontrole metodicky řídí a koordinuje výkon finanční kontroly ve veřejné správě, vykonává funkci centrální harmonizační jednotky se zaměřením na harmonizaci a metodické řízení výkonu finanční kontroly ve veřejné správě. Ministerstvo financí působí jako ústřední správní úřad pro finanční kontrolu.

---

<sup>24</sup> zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

#### **4.4 Nejvyšší kontrolní úřad**

Jelikož je Nejvyšší kontrolní úřad nezávislý kontrolní orgán, který má kontrolní pravomoci vztahující se na hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu a jeho důležitost podtrhává skutečnost, že tvoří samostatnou hlavu Ústavy, je zařazen jako samostatná kapitola, neboť tvoří specifickou součást finanční kontroly jako celku.

#### **4.5 Česká národní banka**

Česká národní banka z hlediska finanční kontroly zabezpečuje bankovní dohled nad činností bank, poboček zahraničních bank a konsolidačních celků, jejichž součástí je banka se sídlem v České republice, nad bezpečným fungováním bankovního systému, nad bezpečným, spolehlivým a efektivním fungováním platebních systémů. Dohled také zahrnuje posuzování žádostí o udělení licencí a povolení, včetně kontroly nad dodržováním podmínek stanovenými těmito licencemi a povoleními. Bankovním dohledem se tedy rozumí podpora rozvoje, tržní disciplíny a konkurenceschopnosti bank, předcházení systémovým krizím, posilováním důvěryhodnosti bankovního systému a ochrana drobných klientů bank, dále zabezpečuje devizový dohled a dohled nad finančními trhy, čímž podporuje cenovou stabilitu, což je její hlavní úkol podle Ústavy.<sup>25</sup>

#### **4.6 Územní finanční orgány**

V České republice soustavu územních finančních orgánů tvoří finanční úřady a finanční ředitelství. V současné době máme 8 finančních ředitelství, pod které spadají jednotlivé finanční úřady, které jsou řízeny příslušným finančním ředitelstvím. Sídla finančních úřadů a územní obvody stanoví zákon o územních finančních orgánech.<sup>26</sup> Při výkonu své působnosti a pravomocí mají postavení správního úřadu. Mezi nejdůležitější pole působnosti územních finančních orgánů ve vztahu k finanční kontrole patří výkon finanční kontroly, správa daní, provádění řízení o přestupcích a výkon kontroly nad dodržováním povinností stanovených zákonem o účetnictví, včetně ukládání sankcí za případné protiprávní jednání. Územní finanční orgány vykonávají finanční kontrolu u organizačních složek státu, státních fondů, Regionálních rad regionů soudržnosti, u ostatních státních organizací, poskytovatelů veřejné finanční podpory, s výjimkou územních samosprávných celků, žadatelů

---

<sup>25</sup> Rektořík J., Šelešovský J. a kol. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. Praha: Ekopress, 2003. s.33

<sup>26</sup> zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů

o veřejnou finanční podporu a u příjemců této podpory a dále u právnických a fyzických osob, které jsou napojeny do systému řízení nebo využívání prostředků Evropské unie podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství.

#### **4.7 Územní samosprávné celky**

Úloha obcí a krajů v systému finanční kontroly je definována jak zákonem o finanční kontrole, tak dílčími předpisy, kterými jsou zákon o obcích a zákon o krajích.<sup>27</sup> Zákon o obcích odkazuje v § 9a na zákon o finanční kontrole, který upravuje působnost obce v rámci finanční kontroly. Obec podle tohoto zákona kontroluje hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací ve své působnosti. Vykonává veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují. Obec je povinna vytvořit systém finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole, kterým zajistí finanční kontrolu jak jejího hospodaření, tak i hospodaření jejích organizačních složek a příspěvkových organizací v její působnosti. Současně zajistí prověřování přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně, jeho hodnocení. Toto hodnocení zpracovává kraj dle územního obvodu.

Vedle povinností, které ukládá zákon o finanční kontrole, plyne z § 42 zákona o obcích povinnost obce požádat o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, anebo zadat přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti. V tomto případě se již nepoužije zákon o finanční kontrole, ale zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.<sup>28</sup> Vzniká tu tedy systém dvojí kontroly, neboť obec má povinnost vytvořit systém finanční kontroly a navíc je její hospodaření nezávisle přezkoumáváno krajem nebo auditorem, který zkoumá údaje o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu.

Vyvstává otázka jestli stejnou věc neupravují dvě zákonné úpravy a zda se tyto úpravy neopisují.

Zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí úzce souvisí se zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,<sup>29</sup> neboť jak bylo zmíněno výše, předmětem úpravy je kontrola údajů o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu. Do této kategorie spadají informace o plnění příjmů a

---

<sup>27</sup> zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů  
zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>28</sup> zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

<sup>29</sup> zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

výdajů rozpočtu, včetně peněžních operací týkajících se rozpočtových prostředků, finanční operace týkající se tvorby a použití peněžních fondů, náklady a výnosy podnikatelské činnosti územního celku, nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku, nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří územní celek, zadávání a uskutečňování veřejných zakázek a další. Tento zákon tedy tvoří systém přezkoumávání hospodaření územně samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí a tím doplňuje finanční kontrolu v rámci vnitřního kontrolního systému.<sup>30</sup>

Kontroluje se zejména soulad se zákony č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, z. č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, z. č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, z.č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, z.č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška č. 505/2002 Sb., nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí, ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev.

Výsledkem této činnosti je zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření, která se stává součástí závěrečného účtu.

Důležité je si uvědomit, že ve vztahu k obci toto přezkoumávání hospodaření vykonává pouze kraj nebo auditor, a to jednou ročně, zatímco finanční kontrola je vykonávána průběžně a spadá do ní mnohem širší předmět kontroly, který je vykonáván samotnou obcí. Kontrolu hospodaření kraje provádí Ministerstvo financí.

#### **4.7.1 Zákonná úprava kontrolní činnosti ÚSC**

Pro kontrolní potřeby územního samosprávného celku jsou z hlediska finanční kontroly relevantní následující zákony (výčet není taxativní, jedná se o nejdůležitější právní prameny pro kontrolní činnosti).<sup>31</sup>

##### **4.7.1.1 Přezkoumávání hospodaření**

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

Zákon č. 421/2004 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

---

<sup>30</sup> Kořínková K., Veřejná správa v EU-kontrola veřejné správy, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2007, s. 16

<sup>31</sup> Červená, Eva, 30.5.2006 (cit. 15.července 2010) [http://extranet.praha-mesto.cz/\(3p2ypw550xtk4m455kqbyc45\)/default.aspx?ido=6802&sh=-1708992741](http://extranet.praha-mesto.cz/(3p2ypw550xtk4m455kqbyc45)/default.aspx?ido=6802&sh=-1708992741)

#### **4.7.1.2 Finanční kontrola**

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

#### **4.7.1.3 Zákony, kterými je částečně upravena kontrolní činnost**

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

#### **4.7.1.4 Zákony, jejichž dodržování je při kontrolách ověřováno**

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

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

## 5 Nejvyšší kontrolní úřad

### 5.1 Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu

Ústavní zakotvení Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen NKÚ) nalezneme v článku 97 Ústavy,<sup>32</sup> který tvoří samostatnou pátou hlavu, můžeme tedy mluvit o jakési „moci kontrolní,“ neboť NKÚ stojí mimo organizační strukturu moci zákonodárné, výkonné i soudní. První odstavec článku 97 nám říká, že NKÚ je nezávislý orgán, který provádí kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Ve třetím odstavci se dozvídáme, že postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.<sup>33</sup>

### 5.2 Nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu

Důležitým středobodem institutu NKÚ je jeho nezávislost. Ta se projevuje v několika formách a hovoříme tedy o nezávislosti systémové, funkční, finanční a personální. Jeho systémovou nezávislost můžeme definovat tak, že stojí samostatně mimo vztahy nadřízenosti a podřízenosti.

Funkční nezávislost znamená, že není vázán žádnými pokyny, směrnicemi atd., není zde nadřízený orgán. Vláda nebo Poslanecká sněmovna může pouze podávat podněty ke kontrole.

Finanční nezávislost je naplněna tím, že NKÚ má svou vlastní rozpočtovou kapitolu. Personální nezávislost je spojena se systémovou a funkční nezávislostí, neboť NKÚ má své vlastní zaměstnance, kteří jsou podřízeni pouze NKÚ.

Nezávislost v mnoha formách má svá pozitiva, ale i negativa, jak bude zmíněno dále. Činnost NKÚ je tedy z materiálního hlediska správní činností, ale z formálního hlediska se nejedná o výkon působnosti správního úřadu ve smyslu ustanovení čl. 79 Ústavy. To znamená, že NKÚ není ústředním orgánem státní správy, což z něj dělá nezávislý orgán, neboť se na něj nevztahuje oprávnění vlády řídit, kontrolovat a sjednocovat činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

Samozřejmě že ani nezávislost NKÚ není neomezená, při své činnosti se musí řídit právním řádem.

---

<sup>32</sup> zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 97

<sup>33</sup> zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.



### 5.3 Úkoly Nejvyššího kontrolního úřadu

Základním úkolem NKÚ je kontrola činnosti zkoumaného subjektu, přičemž se kontroluje zákonnost, věcná správnost, formální správnost, účelnost a hospodárnost. Z Ústavy plyne, že kontrolní činnost (působnost) je omezena pouze na nakládání se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Nejedná se tedy o orgán se všeobecnou kontrolní pravomocí. Samotný pojem *plnění státního rozpočtu* by se mohl zdát jako poměrně úzký, naznačuje totiž, že se jedná pouze o kontrolu užití peněžní masy z rozpočtu. Obecný výklad, který zastává i NKÚ, ale chápe plnění státního rozpočtu i jako jeho samotnou tvorbu, tj. zejména plnění daňových povinností.

Jak bylo výše zmíněno, můžeme chápat nezávislost NKÚ i jako nevýhodu, neboť tím, že se podle Ústavy oddělil od moci výkonné, soudní a zákonodárné, nemá exekutivní, legislativní ani soudní pravomoci. Výsledky jeho kontroly nemají tedy povahu soudního či správního rozhodnutí, tzn. že autoritativně nezasahují do subjektivních práv kontrolovaných subjektů, nemůže tak nařídít opatření, která by vedla k napravení zjištěných nedostatků v průběhu kontroly, která je pouze následná, nikoliv preventivní.

Největším přínosem tedy je, že se *kontrolní závěry*, a to jak negativní tak pozitivní, uveřejňují ve Věstníku NKÚ, díky němuž se státní orgány, jiné subjekty a veřejnost může dozvědět informace o činnosti kontrolovaných úřadů a osob, na které se vztahuje působnost NKÚ, ale i informace i činnosti samotného úřadu. Tím je naplněno právo pramenící z čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

Jelikož je NKÚ organizační složkou státu podle §3 zákona č. 219/2000 Sb. a tím i samostatnou rozpočtovou kapitolou, je třeba kontrolovat samotné hospodaření NKÚ. Tato kontrola spadá pod Poslaneckou sněmovnu nebo orgán, který si pro tento účel sama zřídila, nebo pod orgán, který byl pověřen touto kontrolou.

### 5.4 Organizační struktura Nejvyššího kontrolního úřadu

NKÚ není monokratický úřad, jak by se na první pohled mohlo zdát z čl. 97 odst. 2 Ústavy: „Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.“ Zákon č. 166/1993 Sb. však zavedl celou řadu orgánů, které mohou rovnocenně jednat jménem NKÚ navenek. Orgány NKÚ tedy jsou:

- Prezident NKÚ, který řídí NKÚ, jedná jeho jménem navenek, předsedá Kolegiu NKÚ a Kárné komoře NKÚ, je jmenován na devět let.

- Viceprezident NKÚ, zastupuje prezidenta NKÚ v různém rozsahu podle situace, je jmenován na devět let.
- Kolegium NKÚ, kolegium NKÚ tvoří prezident, viceprezident a členové NKÚ, kolegium schvaluje např. kárný řád, jednací řády, většinu kontrolních závěrů, rozpočet NKÚ.
- Senáty NKÚ, jsou to kolektivní orgány, senáty obsahují tři a více členů NKÚ, přičemž pro schválení rozhodnutí je potřeba nadpoloviční většina hlasů, senáty zřizuje kolegium. Jednotlivé senáty rozhodují o kontrolních závěrech, pro které byly zřízeny.
- Kárná komora NKÚ, zajišťuje kárnou odpovědnost a ukládá kárná opatření, skládá se z prezidenta NKÚ a dvou soudců Nejvyššího soudu.

I když nejsou bráni jako samostatné orgány NKÚ podle zákona o NKÚ, tvoří organizační strukturu ještě:

- Jednotliví členové NKÚ, vykonávají kontrolu, řídí kontrolní činnost, vypracovávají kontrolní závěry, Poslanecká sněmovna volí 15 členů, kteří jsou zvoleni na dobu neurčitou.
- Kontroloři NKÚ, kteří provádí kontrolní činnost, jejich na jejich vztah vůči NKÚ se použije zákoník práce.

## 5.5 Působnost Nejvyššího kontrolního úřadu

Jak již bylo výše uvedeno, úkolem NKÚ je vykonávat kontrolní činnost, přičemž předmět a rozsah této činnosti blíže stanoví zákon o NKÚ. Do působnosti NKÚ tedy patří kontrola:

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- 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,
- vydávání a umořování státních cenných papírů,
- zadávání státních zakázek.

Tuto kontrolu vykonávají členové NKÚ a kontroloři, řídí se při ní kontrolním řádem, který obsahuje postup při výkonu kontroly a vztahy uvnitř NKÚ, dále upravuje práva a povinnosti kontrolorů. Při výkonu kontroly se tedy nepoužije správní řád, neboť se nejedná o

rozhodování o právech a povinnostech. Jedinou výjimkou je rozhodování o udělení pokuty (výše až 50 000 Kč i opakovaně) fyzické osobě, která způsobila že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost součinnosti.

## 6 Vliv zahraničních institucí na finanční kontrolu v ČR

Největší vliv na utváření novodobého systému finanční kontroly měla mezinárodní organizace INTOSAI (Internation Organization of Supreme Audit Institution), která byla založena v roce 1953 a je úzce spjata s činností OSN. V této mezinárodní organizaci jsou členské státy zastupovány svými nejvyššími kontrolními institucemi (ČR je zastupována NKÚ). Je nezbytné zmínit, že členem EUROSAI (sdružení INTOSAI na území Evropy) je i Evropský účetní dvůr, který má postavení nejvyššího kontrolního orgánu Evropské unie. Je tedy zřejmé, že i EU je silně ovlivněna činností této instituce, jak bude pojednáno níže.

Cílem INTOSAI je sjednotit postup kontrolních institucí v členských státech, děje se tak formou společných metodik, vydávání směrnic a pokynů pro finanční řízení a kontrolu ve veřejné správě. Tato snaha vyústila v roce 1977, kdy vznikla Lidská deklarace o základních směrech finanční kontroly. Tento dokument stanovil základní směr a základní myšlenky, kterým se má finanční kontrola ubírat.

Nejdůležitějším přínosem je rozdělení finanční kontroly na vnitřní a vnější kontrolu, kdy vnitřní kontrola je prováděna v rámci jednotlivých úřadů a institucí veřejné správy, jejich kontrolními orgány. Vnější kontrola je vykonávána nezávislými kontrolními orgány, které mají být zakotveny v ústavách členských států, tuto vnější kontrolu u nás reprezentuje NKÚ.

Jak bylo zmíněno výše má organizace EUROSAI silný vliv i na EU, výsledkem tohoto vzájemného působení je dokument, který známe pod názvem Veřejná vnitřní finanční kontrola, mnohem známější je však označení, které se používá i naší v terminologii - PIFC (Public Internal Finance Control). „Pod zkratkou PIFC se skrývá strukturovaný model pro veřejnou správu zahrnující vytváření moderního kontrolního prostředí pro průhlednost, nakládání, efektivnost a účelnost hospodaření s majetkem veřejného sektoru.“<sup>34</sup> PIFC je tvořen třemi pilíři:

- Manažerská odpovědnost (finanční řízení a kontrolní systémy)
- Funkčně nezávislý interní audit
- Centrální harmonizační jednotka (CHU) pro rozvíjení metodologie a standardů předchozích dvou pilířů

Na těchto pilířích je znatelný vliv, který přináší PIFC i do zákona o finanční kontrole. První pilíř se projevuje v § 5, kde se hovoří o odpovědnosti vedoucích pracovníků. Označení

---

<sup>34</sup> Kořínková K., Veřejná správa v EU-kontrola veřejné správy, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2007, s. 9

manažer se v české veřejné správě ještě příliš nevžilo, evropským trendem je však přebírání modelů a využívání zkušeností ze soukromého sektoru.

Vliv druhé pilíře je znát ve vnitřním kontrolním systému dle zákona o finanční kontrole, kde je vytvořen útvar interního auditu, který je nezávislý.

Třetí pilíř je realizován v ustanoveních o působnosti Ministerstva financí, které jako ústřední správní úřad pro finanční kontrolu, metodicky řídí a koordinuje výkon finanční kontroly ve veřejné správě, vykonává funkci centrální harmonizační jednotky se zaměřením na harmonizaci a metodické řízení výkonu finanční kontroly ve veřejné správě.

Po novelách zákona o finanční kontrole je možno konstatovat, že vnitřní kontrolní systém České republiky je v souladu se směrnicemi INTOSAI a také v souladu s požadavky EU na kontrolní systém. Budoucí úpravy ze strany EU a INTOSAI budou směřovat na prohlubování a zkvalitňování vnitřní finanční kontroly. Co se týče externí finanční kontroly má Česká republika před sebou nelehký úkol. Tím bude pravděpodobně změna Ústavy a zákona o NKÚ, neboť je zde třeba větší harmonizace mezi ČR a EU.

## Závěr

Cílem této bakalářské práce bylo podat ucelený a stručný pohled na finanční kontrolu, úlohu státu v této problematice a postavení finanční kontroly v systému českého právního řádu s naznačením mezinárodních vazeb.

V úvodu jsem se rozhodl definovat základní pojmy se kterými práce operuje. Práce sleduje historický vývoj finanční kontroly jen minimálně, neboť rozsah bakalářské práce neumožňuje široký historický exkurz. Těžiště práce se stala finanční kontrola dle zákona o finanční kontrole. Poté co jsem rozebral finanční kontrolu v České republice, přišlo mi jako systémové věnovat se institucionálnímu zázemí, které finanční kontrolu vykonává v praxi.

V této části jsem věnoval značný prostor Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, neboť se jedná o jednu z nejdůležitějších kontrolních institucí. Do budoucích let se pravomoci NKÚ budou určitě rozšiřovat a pod vlivem EU se dle mého názoru z NKÚ stane centrální kontrolní úřad pro finanční kontrolu.

V poslední kapitole jsou zmíněny vazby na mezinárodní instituce. Tato kapitola stejně jako historie finanční kontroly je pouze krátkým exkurzem do dané problematiky. Při dostatečném prostoru by vydala na samostatnou diplomovou práci. Tímto směrem se bude ubírat i případné rozšíření této práce.

Po nastudování mnoha zákonů a publikací jsem dospěl k názoru, že finanční kontrola v České republice je roztržštěná do řady právních předpisů různé právní síly, což vede k malé transparentnosti pro laickou veřejnost. Tuto roztržštěnost bych viděl jako největší slabinu finanční kontroly, dle mého názoru by měly budoucí právní předpisy sledovat společný cíl a tímto cílem by mělo být zjednodušení a zkvalitnění právní úpravy.

Po obsahové stránce je finanční kontrola v ČR schopna konkurovat dalším vyspělým zemím uvnitř Evropské unie, neboť díky vlivu EU, EUROSAI a INTOSAI se ČR obohacuje zkušenostmi vyspělejších států, což vede k průběžnému zkvalitňování veřejné správy jako celku v duchu dobré praxe.

Další problém spatřuji v rozrůstající se víceúrovňovosti kontroly obecně, neboť je obecným trendem v rámci EU vytvářet další a další kontrolní orgány, které mají za úkol kontrolovat kontrolní orgány kontrolních orgánů atd., tato tendence dle mého názoru nevede ke zkvalitnění kontrol, ale k jejich zneprůhlednění. Z výše uvedeného usuzuji, že finanční kontrola a kontrola v rámci EU by se měla ubírat cestou zjednodušení kontrolních struktur se zaměřením na zkvalitnění úřednických aparátů. Pomoci by měla větší profesionalizace

úřednictva a důraz na protikorupční politiku, neboť skrze korupční a zájmové prostředí odtékají největší části veřejných financí.

Ve spojitosti s finanční kontrolou nepovažují za systémové řešení snižování platů státních úředníků, neboť takový úředník se stává náchylnější ke korupčnímu jednání. Řešením by bylo snížení počtu a již zmíněná profesionalizace úřednického aparátu.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

- Bakeš M., Karfíková M., Kotáb P., Marková H. a kolektiv, Finanční právo - 5. upravené vydání, CH Beck, 2009
- Bakeš M. a kolektiv, Finanční právo – 3.aktualizované vydání, CH. Beck, 2003
- David R., Politologie, Vyd. Nakladatelství Olomouc, 2005
- Grůň L., Finanční právo a jeho instituty – 3.aktualizované vydání, Linde Praha, 2008
- Hendrych D., a kolektiv, Správní právo, obecná část – 6. vydání, CH. Beck, 2006
- Jellinek, G., Všeobecná státověda, Jan Laichter, Praha, 1906.
- Kořínková K., Veřejná správa v EU-kontrola veřejné správy, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2007
- Niccolo Machiavelli, Úvahy o vládnutí a o vojenství. Praha : Argo, 2001
- Nováková I., Velíšková A., Finanční kontrola ve veřejné správě v dotazech a odpovědích, Polygon, 2005
- Pavlíček V., a kolektiv, Ústavní právo a státověda - I.díl, Obecná státověda, Linde Praha, 1998
- Rektořík J., Šelešovský J. a kol. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. Praha: Ekopress, 2003

### Legislativa

- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ČR, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů



- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

### **Internetové zdroje**

- [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr\\_kontrola\\_15723.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_15723.html)
- [http://extranet.prahamesto.cz/\(3p2ypw550xtk4m455kqbyc45\)/default.aspx?ido=6802&sh=-1708992741](http://extranet.prahamesto.cz/(3p2ypw550xtk4m455kqbyc45)/default.aspx?ido=6802&sh=-1708992741)

## **Shrnutí**

Práce pojednává o zákonu o finanční kontrole v rámci právního řádu České republiky. Podává ucelený pohled na finanční kontrolu, na její dosavadní právní úpravu i východiska do budoucích let. Obsahem práce jsou i kontrolní instituce v ČR se zaměřením na jejich působnost a jednotlivé kontrolní činnosti jednotlivých institucí. Práce definuje základní pojmy a obsahuje krátký historický exkurz.

## **Klíčová slova**

Finanční kontrola, kontrola, stát, veřejná správa, kontrolní instituce

## **Key words**

Financial control, control, state, public administration, control institutions

## **Annotation**

This work is a discourse on the Financial Control Act within the legal framework of the Czech Republic. It surveys the financial control, it's previous and present legal regulation and resources for years to come. The content of this work are also control institutions in the Czech Republic focusing on their competence and the particular control activities of the institutions. The work defines the basic concepts and contains a brief historical outline.