

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jan Blaho

Finanční kontrola ve veřejné správě

Bakalářská práce

Olomouc 2010

Prohlášení

Já, níže podepsaný Jan Blaho, autor bakalářské práce na téma: „Finanční kontrola ve veřejné správě“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 121/2000 Sb., správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47, Česká republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, která se nazývá Knihovna Univerzity Palackého.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci 29. dubna 2010

.....

Poděkování

Za vedení bakalářské práce a především za odborné konzultace děkuji Mgr. et Mgr. Lence Halouzkové. Za rady a věcné připomínky bych rád poděkoval také Petře Šabršulové.

Obsah

ÚVOD	5
SEZNAM ZKRATEK.....	7
1. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ.....	8
1.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA	8
1.2 VEŘEJNÉ FINANCE	9
1.3 KONTROLA	10
2. SYSTÉM KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE	14
2.1 KONTROLA VYKONÁVÁNA ZASTUPITELSKÝMI ORGÁNY	14
2.2 KONTROLA VYKONÁVANÁ NEJVYŠŠÍM KONTROLNÍM ÚŘADEM.....	15
2.3 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY PROSTŘEDNICTVÍM VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	15
2.4 KONTROLA VYKONÁVANÁ NA ZÁKLADĚ PODÁNÍ OBČANŮ	16
2.5 SOUDNÍ KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	17
2.6 KONTROLA VYKONÁVANÁ SPRÁVNÍMI ORGÁNY	18
3. ZÁKON O STÁTNÍ KONTROLE.....	20
4. ZÁKON O FINANČNÍ KONTROLE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	22
4.1 PŮSOBNOST ZÁKONA	22
4.2 SYSTÉM FINANČNÍ KONTROLY	24
4.3 CÍLE FINANČNÍ KONTROLY	25
4.4 KONTROLNÍ METODY A POSTUPY	27
5. VEŘEJNOSPRAVNÍ KONTROLA	28
5.1 OBECNÁ USTANOVENÍ	28
5.2 PŮSOBNOST KONTROLNÍCH ORGÁNŮ	30
5.3 PROCESNÍ PRAVIDLA PRO VÝKON VEŘEJNOSPRAVNÍ KONTROLY NA MÍSTĚ	33
5.3.1 Příprava kontrolní činnosti	34
5.3.2 Zahájení veřejnosprávní kontroly na místě	35
5.3.3 Ochrana proti střetu zájmů	36
5.3.4 Přizvané osoby	37
5.3.5 Práva a povinnosti kontrolních pracovníků a kontrolovaných osob	38
5.3.6 Výsledek kontroly	39
5.3.7 Sankční nástroje	41
5.3.8 Spolupráce a poskytování informací v oblasti finančních kontrol	42
5.3.9 Ukončení veřejnosprávní kontroly vykonávané na místě	43
6. FINANČNÍ KONTROLA VYKONÁVANÁ PODLE MEZINÁRODNÍCH SMLUV	44

7. VNITŘNÍ KONTROLNÍ SYSTÉM.....	46
7.1 ŘÍDÍCÍ KONTROLA.....	47
7.2 INTERNÍ AUDIT.....	48
8. PROVÁDĚCÍ VYHLÁŠKA Č. 416/2004 SB.....	51
ZÁVĚR.....	54
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	56
ANOTACE / ANNOTATION	58
SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV / KEYWORDS	58

ÚVOD

Veřejná správa, jakožto správa veřejných záležitostí, dnes a denně výrazným způsobem ovlivňuje život všech občanů v tomto státě. Spektrum oblastí a vztahů, na které veřejná správa působí a které reguluje, je natolik široké, že je nepochybně v zájmu každého z nás, aby tato činnost byla vykonávána v souladu se zákony a veřejnými zájmy. K tomuto účelu slouží především systém právních záruk ve veřejné správě, kde nejvýznamnější postavení zaujímá kontrola veřejné správy.

Velká míra pozornosti, jakou věnujeme hospodaření s vlastními financemi a majetkem, je rozhodně na místě i v případě hospodaření orgánů veřejné správy s finančními prostředky celé společnosti, lépe řečeno dispozici s veřejnými prostředky. Téma bakalářské práce jsem si zvolil především z důvodu, že mi není lhostejné hospodaření s veřejnými prostředky nejen v obci, kde bydlím, ale hlavně ve veřejné správě jako celku. K výběru tohoto tématu mě nevedl pouze zájem o problematiku hospodaření s veřejnými prostředky na všech úrovních veřejné správy, ale také úvahy nad současným stavem veřejných financí v České republice. S ohledem na vývoj deficitu veřejných financí, na jehož výši je mimo jiné závislé i přijetí eura, ale i na probíhající reformu veřejné správy a nezbytnost započítí důchodové reformy, je oblast hospodaření s veřejnými prostředky a kontrola takového hospodaření v poslední době mimořádně aktuální a čím dál více nabývá na významu.

Správné fungování systému finanční kontroly totiž zajistí ochranu veřejných prostředků proti mnohým rizikům, které se vyskytují v souvislosti s výkonem veřejné správy. Finanční kontrola nepochybně v konečném důsledku přispívá k úspoře veřejných financí a také působí proti neekonomickému, neefektivnímu a neúčelnému nakládání s veřejnými prostředky.

Hlavním cílem této bakalářské práce je popis a analýza právní úpravy finanční kontroly ve veřejné správě v České republice se zaměřením na veřejnosprávní kontrolu, a to zejména na základě zákona č. 320/2004 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). Se zákonem o finanční kontrole velice úzce souvisí i zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“) a vyhláška Ministerstva financí č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb. (dále jen „prováděcí vyhláška“). I těmto dvěma pro danou problematiku důležitým právním předpisům je věnována přiměřená pozornost. Mezi dílčí cíle, které jsem si rovněž stanovil, patří

i definování základních a souvisejících institutů a také charakteristika systému kontroly veřejné správy v České republice.

Bakalářská práce je rozdělena na osm kapitol, z nichž některé se dále ještě člení. Rozdělení kapitol 3. – 7. do určité míry kopíruje rozdělení zákona o finanční kontrole, protože se domnívám, že toto členění je naprosto logické a odpovídá charakteru této právní normy.

První kapitola vymezuje klíčové pojmy, kterými jsou pojem veřejná správa, veřejné finance a kontrola. Druhá kapitola je věnována charakteristice systému kontroly veřejné správy v ČR a její členění odpovídá druhu subjektu, který takovou kontrolu vykonává. Krátká třetí kapitola obsahuje stručnou charakteristiku zákona o státní kontrole. Následující čtvrtou kapitolu již tvoří úprava obecných ustanovení zákona o finanční kontrole, jehož analýza je těžištěm této práce. Zaměřil jsem se zde na působnost této právní normy, systém finanční kontroly, hlavní cíle finanční kontroly a kontrolní metody a postupy.

Tři následující kapitoly v podstatě tvoří systém finanční kontroly na základě zákona o finanční kontrole. Nejobsáhlejší pátá kapitola zahrnuje charakteristiku veřejnosprávní kontroly podle zákona o finanční kontrole s podpůrným využitím některých ustanovení zákona o státní kontrole, který je vůči této právní normě v pozici *lex generalis*. Věnoval jsem se zde právnímu rámci veřejnosprávní kontroly, působnosti kontrolních orgánů a především procesní úpravě výkonu veřejnosprávní kontroly na místě. V kapitolách finanční kontrola vykonávaná podle mezinárodních smluv a vnitřní kontrolní systém jsou z důvodu omezeného rozsahu práce analyzována pouze příslušná ustanovení zákona o finanční kontrole. Poslední kapitola je věnována prováděcí vyhlášce k zákonu o finanční kontrole a obsahuje stručnou charakteristiku kontrolních metod, kontrolních postupů a náležitostí zpráv o výsledcích finančních kontrol.

V současnosti neexistuje publikace, která by komplexně pojednávala o systému finanční kontroly na základě zákona o finanční kontrole. Převážná většina autorů a autorek vědeckých prací na stejné či velmi blízké téma se s tímto konstatováním vesměs shodují. Dostupné publikace se převážně zabývají jen určitým dílčím okruhem v rámci této problematiky. Při zpracovávání bakalářské práce jsem využíval především metodu analýzy a vycházel jsem hlavně z vědomostí získaných studiem právních norem, platných k datu 1. ledna 2010 na území ČR, a odborné literatury, která se zabývá danou problematikou.

Seznam zkratek

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institution

ČR – Česká republika

NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad

OSN – Organizace spojených národů

EU – Evropská unie

NATO - North Atlantic Treaty Organisation

ÚSC – Územně samosprávný celek

1. Vymezení základních pojmů

1.1 Veřejná správa

Dokonalá definice veřejné správy v současnosti neexistuje. Historický vývoj v kontinentální Evropě obsah tohoto pojmu neustále měnil a vzhledem k dynamickému vývoji společnosti zejména ve druhé polovině 20. stol. lze předpokládat, že se jeho obsah bude měnit i nadále. Je tak velice těžké uvést dlouhodobě uspokojivou definici veřejné správy. Podle mého názoru nejjednodušší a nejsrozumitelnější je definice, která říká, že veřejná správa je „správa veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát“¹.

Na veřejnou správu, jakožto na ústřední pojem správního práva, lze nahlížet dvojitým způsobem. V prvním případě je veřejná správa chápána jako spravování, tedy jako určitá cílevědomá a účelová činnost, jejímž výsledkem je zabezpečování veřejných záležitostí (tj. materiální pojetí). Ve druhém případě můžeme pod tento pojem zařadit instituce (organizace, úřady), které veřejnou správu vykonávají nebo které se svou činností na jejím výkonu podílejí (tj. formální pojetí)².

Veřejná správa v materiálním pojetí ještě může být vymezena pozitivně nebo negativně. Pozitivní vymezení se snaží o výčet veškerých správních úkolů, o jejich popis a zobecnění. Takovýto výčet ale může být přesný a aktuální pouze k určitému datu, protože objem a obsah správní činnosti se mění podle toho, jaké úkoly se veřejné správě přisuzují. V reakci na nedostatky pozitivního vymezení dochází k pokusům o její negativní vymezení, které vychází z klasické teorie dělení moci ve státě. Moc zákonodárnou i moc soudní lze totiž jako činnost poměrně přesně definovat, a proto se veřejná správa vyjadřuje takto³: „veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví“⁴. Je tedy projevem realizace výkonné moci ve státě. Svým charakterem jde o činnost podzákonnou, výkonnou a nařizovací.

Veřejnou správu je možno rozdělit podle několika různých hledisek. Podle jednoho z nich v sobě veřejná správa zahrnuje jednak státní správu, která má jednoznačně dominantní postavení, a dále samosprávu, která ze státní správy v jistém smyslu vychází. Státní správa je veřejnou správou autoritativně realizovanou státem a tvoří její jádro. Jako činnost státu v sobě

¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova Univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 48 s.

² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*, 6. vydání. Praha: C. H. Beck. 2006. 5 s.

³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*, 6. vydání. Praha: C. H. Beck. 2006. 5-6 s.

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*, 6. vydání. Praha: C. H. Beck. 2006. 6-7 s.

spojuje prvky řídicí a prvky regulační. Její působení je vnitřní, svou povahou vnitro-organizační, a vnější. Adresáty tohoto vnějšího působení jsou zpravidla nejrůznější právnické osoby, ale také občané jako fyzické osoby⁵. Samosprávu můžeme velice zjednodušeně označit jako správu vlastních záležitostí, nebo také jako autoritativní rozhodování o určitých právech přesně vymezených vlastních záležitostech. Základní rozdíl mezi samosprávou a státní správou je ten, že samospráva je vykonávána subjekty nestátního charakteru, označovanými jako veřejnoprávní korporace. Také v samosprávě se projevují prvky řízení a regulace, ovšem spíše jako samořízení a samoregulace nestátní povahy. Samospráva se ještě člení na územní samosprávu a zájmovou samosprávu⁶.

1.2 Veřejné finance

Se vztahy, které bychom dnes označili jako vztahy finanční, se můžeme setkat již v období starého Říma. Postupným vývojem došlo k vytvoření prvních finančních institucí a institutů, jako byly například ústavy bankovního typu, rozpočet, daně, cla apod. Soustředování financí ve státním rozpočtu a jejich následné přerozdělování nepochybně přispělo k rozdělení financí na veřejné a soukromé⁷. Pod pojmem veřejné finance tedy rozumíme „peněžní vztahy, vznikající v souvislosti s tvorbou, rozdělováním a užitím peněžních fondů, spojených s činností veřejných institucí“⁸. Přitom velmi podstatnou náležitostí takovýchto vztahů je to, že vždy alespoň jedním z jejich subjektů je stát (případně kraj, obec).

Charakteristické pro veřejné finance jsou tři základní principy: princip nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Princip nenávratnosti znamená, že zaplacením například daně danému subjektu nevzniká přímý nárok na její vrácení nebo proplacení v podobě financí. Navíc plátce daně neví a ani vědět nemůže, na co přesně bude jím zaplacená daň použita. Nepřímo se však samozřejmě tyto veřejné finance subjektům vracejí v různých podobách. Z principu neekvivalence vyplývá, že objem financí, které subjekt formou daní, cla, poplatku

⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova Univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 59-63 s.

⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova Univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 64-66 s.

⁷ GRŮŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2006. 15-16 s.

⁸ LAPEJTKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Brno: Akademické nakladatelství Cern, 2009. 15 s.

apod. zaplatí, nemusí a většinou ani neodpovídá objemu financí, které v rámci veřejných výdajů dostane zpět. Poslední princip nedobrovolnosti pak spočívá v tom, že občan daně a poplatky neplatí sám od sebe, a proto musí být tato povinnost uzákoněna.

Při realizaci veřejné politiky může z nejrůznějších příčin dojít k selhání tržního systému. Z tohoto pohledu mají veřejné finance tři důležité funkce⁹. Význam alokační funkce spočívá v trvalé snaze státu o efektivní rozdělení finančních prostředků, které plynou zejména do státního rozpočtu, ale i do rozpočtů územních samospráv v rámci veřejných financí. Stát usiluje o takové rozdělení výrobních faktorů, aby docílil správného poměru mezi produkcí veřejných a soukromých statků. Redistribuční funkce veřejných financí má především sociální charakter a je výrazem solidarity ve společnosti. Stát přerozděluje příjmy s cílem dosáhnout stavu, který je všeobecně akceptován jako spravedlivý. Redistribuce je uskutečňována přímo prostřednictvím adresných peněžních transferů (např. sociální dávky) a nepřímo prostřednictvím progresivního zdanění (např. majetkové a důchodové daně). Dříve se využívalo také vyšší zdanění některého luxusního zboží. Stabilizační funkce má svůj význam v možnosti státu ovlivňovat prostřednictvím veřejných financí různé makroekonomické veličiny a tím stabilitu celé veřejné ekonomiky¹⁰.

Veřejné finance, jakožto veřejné příjmy a veřejné výdaje, jsou součástí širšího pojmu, kterým jsou veřejné prostředky. Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě, jehož právní úprava je těžištěm této bakalářské práce, definuje veřejné prostředky jako „veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící orgánu veřejné správy“¹¹. Finanční kontrola ve veřejné správě tedy není zaměřena pouze na operace peněžního charakteru, ale také na hospodaření s veřejným majetkem a majetkovými právy.

1.3 Kontrola

Na úvod je třeba konstatovat, že termín kontrola doposud nebyl jednoznačně a uspokojivě definován. Odlišné pojetí obsahu činnosti, která se pod tímto pojmem nachází, vede k různé interpretaci a v konečném důsledku vnáší do této problematiky spíše zmatek než

⁹ LAPEJTKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Brno: Akademické nakladatelství Cern, 2009. 15-16 s.

¹⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance – úvod do problematiky*. 2. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing a. s., 2002. 70-71 s.

¹¹ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 2 písm. g

pořádek. V každé profesní oblasti je tak chápání kontroly poněkud rozdílné. Všeobecná shoda ovšem panuje v názoru, že v souvislosti s jakoukoliv cílovou činností představuje kontrola objektivní nutnost. Slovo kontrola vzniklo kombinací dvou latinských výrazů „contra“ (proti) a „rotulus“ (svítek). Takovýto protizápis, protilistina nebo protisvítek, jakožto dvojitý záznam (záznam vedený ve dvou exemplářích), plnil původně verifikační funkci. Úzké chápání kontroly jako ověřování správnosti či pravosti dokumentů a listin, se postupně vyvinulo na pojetí kontroly jako dozoru, revize, dohledu, zkoumání, ale i jako na výkon moci a ovládnutí. Důsledkem nepochybně velkého významu kontroly pro řízení jakékoliv organizace či společnosti, je její postupné rozšíření z oblasti ekonomie a práva do ostatních oborů lidské činnosti¹².

Pro účely této bakalářské práce budu kontrolu chápat jako proces, který vede k poznání rozdílu „mezi žádoucím stavem a skutečným stavem a navíc jako snahu o zlepšení kvality řízení orgánu veřejné správy a funkce kontroly samotné“¹³. Takový kontrolní proces je možno rozdělit na tři základní fáze:

- 1) V první fázi kontroly dochází ke zjištění reálně existujících faktů a skutečností formou přímého pozorování, různými technickými prostředky apod. Musí dojít k poznání a pochopení kontrolovaného subjektu či dané problematiky.
- 2) Druhá fáze kontrolního procesu má kriticky zhodnotit zjištěná fakta. V této fázi dochází k analýze získaných informací a k jejich porovnání se stavem žádoucím. Kontrola má odhalit nejen to, do jaké míry se zjištěná fakta shodují s žádoucím stavem, ale také příčiny možných odchylek od tohoto stavu. Klíčovou otázkou této fáze kontroly a zároveň jejím největším úskalím je úroveň použitých kritérií.
- 3) Poslední fázi kontroly je převedení získaných poznatků do praxe. Je-li to třeba, mělo by na základě výsledků provedené kontroly dojít ke změnám, které povedou k odstranění případných nedostatků (např. přijetí nové legislativy, personální změny apod.)¹⁴.

¹² PROKŮPKOVÁ, Danuše, STEIDLOVÁ, Jaromíra, KOTRBA, Rudolf. *Přezkoumání hospodaření obcí*, Hradec Králové: Ekonomická a informační agentura, 1999. 15-21 s.

¹³ NOVÁKOVÁ, Ivana, VELÍŠKOVÁ, Anna. *Finanční kontrola ve veřejné správě v dotazech a odpovědích*, 1. vydání. Praha: Polygon, 2005. 9 s.

¹⁴ PROKŮPKOVÁ, Danuše. *Základy kontrolní činnosti*. Praha: Bilance, 1999. 16-18 s.

Stejně jako jakákoliv aktivita má i kontrolní činnost určité funkce, které jsou v podstatě odvozeny od různého pojetí a chápání kontroly. Teorie rozlišuje šest základních funkcí kontroly, kterými jsou funkce:

- a) Informační – prostřednictvím kontroly se získávají informace o skutečném stavu kontrolovaného subjektu, který je konfrontován a porovnáván se stavem žádoucím, nastává tedy informování o zjištěných odchylkách a nedostacích.
- b) Regulační – tato funkce kontroly velmi úzce souvisí s informační funkcí, ze které vychází a doplňuje ji o odstranění nežádoucích nedostatků a odchylek. Jde vlastně o kontrolu se zpětnou vazbou.
- c) Institucionální – je zaměřena na instituci nebo orgán, který kontrolu vykonává a na jeho specifika při výkonu kontroly (např. Nejvyšší kontrolní úřad, ministerstvo financí).
- d) Represivní – má svůj původ v regulační funkci, kterou rozšiřuje o odpovědnost kontrolovaného subjektu za odhalené nedostatky a za případné uložení sankce. Kontrola má odhalit nedostatky a pochybení a viníky těchto nedostatků potrestat.
- e) Motivační – vychází z regulačního pojetí kontroly a je do jisté míry v opozici s represivním pojetím, protože se primárně snaží o ohodnocení zásluh pracovníků, čímž dochází k jejich pozitivní motivaci.
- f) Výchovná – kontrola působí jako výchovný nástroj nejen na kontrolní pracovníky, ale především na kontrolované subjekty. Vede k dodržování právních norem, čestnosti, poctivosti a tím pozitivně působí na celou společnost¹⁵.

S ohledem na téma bakalářské práce a v rámci vymezení pojmu kontrola, považuji za vhodné na tomto místě zmínit úzce související pojem, kterým je tzv. veřejná kontrola. Veřejná kontrola je typická zejména pro oblast veřejné správy, jakožto správy věcí veřejných a znamená tudíž kontrolu veřejných rozpočtů na státní i místní úrovni ale i ostatních veřejných prostředků¹⁶. Tato veřejná kontrola může být vykonávána jednak přímo občany (veřejností), ale také specializovanými kontrolními subjekty, nejrozličnějšími investory, bankami apod. Veřejná kontrola je kontrolou ve veřejném zájmu, protože každý občan má

¹⁵ KOŘÍNKOVÁ, Květoslava. *Veřejná správa v EU - Kontrola veřejné správy*, První vydání. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2007. 5-6 s.

¹⁶ NOVÁKOVÁ, Ivana, VELÍŠKOVÁ, Anna. *Finanční kontrola ve veřejné správě v dotazech a odpovědích*, 1. vydání. Praha: Polygon, 2005. 9 s

nepochybně zájem na tom, aby s veřejnými prostředky bylo zacházeno hospodárně, účelně a v souladu se zákonem.

2. Systém kontroly veřejné správy v České republice

Každý typ společenského řízení podléhá určité kontrole, a proto veřejná správa jakožto činnost podzákonná, výkonná a nařizovací v demokratickém a právním státě nemůže být výjimkou. Vzhledem k tomu, do kolika různorodých oblastí a oborů lidské činnosti veřejná správa zasahuje a které určitým způsobem ovlivňuje, je téměř nemožné, aby občan s působením veřejné správy dříve či později nepřišel do styku. V zájmu celé společnosti je proto co nejlepší možné hospodaření a využívání veřejných prostředků, které v rozhodující míře zajišťuje právě veřejná správa. Veřejná správa je tak sama předmětem kontroly ale kontrolu jako jednu ze svých činností také vykonává. Její kontrola má výsadní postavení v systému právních záruk ve veřejné správě. Podle subjektu, který kontrolu veřejné správy v nejobecnějším smyslu slova vykonává, můžeme rozdělit do několika kategorií¹⁷.

2.1 Kontrola vykonávána zastupitelskými orgány

Tento typ kontroly zahrnuje obecně kontrolu veřejné správy zastupitelským orgánem jakožto nejvyšším demokraticky voleným orgánem na celostátní i místní úrovni. Parlament v České republice nevykonává pouze zákonodárnou činnost, tedy pasivní přijímání zákonů, ale také významně ovlivňuje moc výkonnou. Mezi nejvýznamnější prostředky jeho působení ve vztahu k veřejné správě patří schvalování státního rozpočtu ve formě zákona, schvalování státního závěrečného účtu, dále například právo interpelace, možnost zřízení vyšetřovací komise a mnoho dalších. Všechny tyto pravomoci, ovšem v podstatně modifikované podobě, mají i zastupitelstva obcí a krajů, které je vykonávají jako součást svých samosprávně mocenských oprávnění vůči ostatním orgánům obcí a krajů při výkonu jejich samostatné působnosti¹⁸.

¹⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova Univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 323-328 s.

¹⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova Univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 328-329 s.

2.2 Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem

Tento nezávislý kontrolní orgán je zakotven v samotné Ústavě v hlavě páté. Jeho organizační strukturu, působnost a další podrobnosti stanoví zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Jeho kontrolní pravomoci nejsou všeobecné. Podle tohoto zákona vykonává Nejvyšší kontrolní úřad kontrolu:

- a) hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- b) státního závěrečného účtu České republiky,
- c) plnění státního rozpočtu České republiky,
- d) hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
- e) vydávání a umořování státních cenných papírů,
- f) zadávání státních zakázek¹⁹.

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „Úřad“) se pak při výkonu kontroly zaměřuje na věcnou a formální správnost, soulad s právními předpisy ale také účelnost a hospodárnost. Výsledky kontrol jsou poté zveřejňovány ve Věstníku. Jako závažný nedostatek chápou absenci exekutivní a soudní pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu, protože ať už je výsledek kontroly jakýkoliv, Úřad nemůže autoritativně zasahovat do činnosti kontrolovaných subjektů. Na základě kontrolních zjištění by bylo jistě v mnohých případech účelné svěřit Úřadu alespoň některé takové pravomoci²⁰.

2.3 Kontrola veřejné správy prostřednictvím Veřejného ochránce práv

V České republice nemá tato instituce dlouhou tradici. Funkce Veřejného ochránce práv (dále jen „Ochránce“ nebo „ombudsman“) v podstatě vznikla až v roce 1999 přijetím zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Náplň práce

¹⁹ Aktuální znění: zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, § 3 odst.

1

²⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*, 6. vydání. Praha: C. H. Beck. 2006. 525-527 s.

a postavení ombudsmana je v každé zemi více či méně odlišné. V zásadě lze ale konstatovat, že jeho postavení je nezávislé a za svou činnost odpovídá pouze zákonodárnému sboru. Ochránce provádí šetření nejčastěji na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby nebo z vlastní iniciativy a zjistí-li porušení práv občanů, doporučuje správním orgánům nápravu. Zákon výslovně stanoví, vůči kterým institucím veřejný ochránce práv vykonává působnost a současně stanoví, na které instituce se jeho působnost nevztahuje. Jeho úkolem je chránit osoby před jednáním těchto institucí, pokud je protiprávní, v rozporu principy dobré správy a demokratického právního státu. Ombudsman sice nemá žádné sankční pravomoci nebo možnosti jak by přímo zasáhl do činnosti správního orgánu, nicméně jeho význam spočívá ve formální autoritě, kterou působí na všechny ostatní subjekty²¹.

2.4 Kontrola vykonávaná na základě podání občanů

Kontrola veřejné správy na základě podání může být realizována občanem samostatně nebo skupinou občanů kolektivně. V prvním případě jde o kontrolu prostřednictvím stížností a jiných podnětů, ve druhém případě o kontrolu na základě petice.

Právní úprava individuálního podání je obsažena v § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Stížnost má právo podat každá dotčená osoba v souvislosti s řízením nebo jinými postupy podle správního řádu, zejména proti postupu správního orgánu nebo ve věcech nevhodného chování úředních osob za podmínky, že dotčená osoba nemá podle správního řádu jiný prostředek ochrany. Správní řád stanoví, že samotné podání stížnosti nesmí stěžovateli způsobit škodu ani jinou újmu. To ale neplatí, pokud se stěžovatel obsahem stížnosti dopustí přestupku nebo dokonce trestného činu. Správní řád dále upravuje formu stížnosti, příslušnost správního orgánu k vyřízení stížnosti, postup při vyřízení stížnosti a také prostředek obrany proti způsobu vyřízení stížnosti²².

Petice mají povahu kolektivních stížností. Pro právní úpravu petic byl přijat samostatný zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů. Stížnosti jsou většinou podávány v záležitostech soukromého zájmu, kdežto ústavně zaručené právo petiční je naopak určeno pro návrhy, žádosti nebo stížnosti ve věcech veřejného či jiného

²¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*, 6. vydání. Praha: C. H. Beck. 2006. 615-618 s.

²² Aktuální znění: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 175

společného zájmu. Zasahovat do nezávislosti soudů stejně tak jako vyzývání k porušování ústavy, zákonů nebo popírání a omezování práv druhých prostřednictvím petice je zakázáno. Podat petici včetně jejího sestavení, získání podpisů a jednání s orgánem veřejné správy může občan starší 18 let samostatně, ale může také spolu s jinými vytvořit petiční výbor, jakožto subjekt sui generis. Zákon o právu petičním dále reguluje zejména proces shromažďování podpisů pod petici a způsob podání a vyřízení petice²³.

Peticím a stížnostem jako jedné z forem ovlivňování činnosti veřejné správy mnozí nepřikládají větší význam. Z mého pohledu však jde o důležitý a vlivný prostředek ochrany práv. Tímto způsobem se lze totiž domoci nápravy nesprávného jednání správního orgánu a také významně ovlivnit některé zásadní otázky na místní úrovni. Je to jediný způsob, kterým může opravdu každý přímo kontrolovat činnost veřejné správy.

2.5 Soudní kontrola veřejné správy

Kontrola, kterou vykonávají vůči veřejné správě soudy, je předmětem zejména správního soudnictví. Správní soudnictví tvoří organizačně, věcně ale i procesně specifický systém soudní kontroly veřejné správy. Na území našeho státu má dlouhou tradici, která přispěla k obnovení správního soudnictví po roce 1989. V současnosti tak tvoří neodmyslitelnou a důležitou součást právních záruk ve veřejné správě České republiky.

Hlavním pramenem práva pro tuto oblast kontroly je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“). Podle tohoto právního předpisu režimu správního soudnictví přísluší rozhodování o:

- a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán"),
- b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,

²³ Aktuální znění: zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

d) kompetenčních žalobách.

Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují:

a) ve věcech volebních a ve věcech místního referenda,

b) ve věcech politických stran a politických hnutí,

c) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem²⁴.

Soudní řád správní ve své první části upravuje vedle pravomoci soudů ve správním soudnictví také příslušnost soudů, vyloučení soudců, přikázání věci jinému soudu a institut dožadání. Organizace správního soudnictví je zajištěna krajskými soudy, které rozhodují pomocí specializovaných senátů, a Nejvyšším správním soudem, jenž zaručuje jednotu rozhodování. Obecná ustanovení o řízení a poté zvláštní ustanovení o jednotlivých druzích řízení ve správním soudnictví jsou upravena v nejrozsáhlejší třetí části soudního řádu správního. V rámci soudní kontroly veřejné správy je třeba ještě připomenout kontrolu vykonávanou Ústavním soudem podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, která tvoří vrchol tohoto typu kontroly veřejné správy²⁵.

2.6 Kontrola vykonávaná správními orgány

V tomto případě se jedná zejména o kontrolu státní, která se z velké části řídí podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Tato kontrola je realizována na třech úrovních. Na nejvyšší úrovni je to kontrola vykonávaná ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy, na místní úrovni tuto kontrolu vykonávají místní orgány státní správy a obce, které vykonávají státní správu. Třetí skupinou subjektů jsou ostatní orgány státní správy, do jejichž působnosti patří specializovaná kontrola, inspekce nebo odborný dozor podle zvláštních právních předpisů.

Ministerstva a jiné ústřední správní úřady tuto kontrolu realizují jednak jako kontrolu v rámci své působnosti, která je stanovena zvláštními právními předpisy, a jednak jako součást plnění vlastních povinností a úkolů v konkrétní sféře státní správy. Obdobně je tomu tak u kontroly na místní úrovni, tedy u orgánů obcí a krajů v rámci jejich přenesené

²⁴ Aktuální znění: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 4

²⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*, 6. vydání. Praha: C. H. Beck. 2006. 540-547 s.

působnosti. Kontrola vykonávaná specializovanými kontrolními a inspekčními orgány a orgány odborného dozoru či dohledu je upravena zvláštními právními předpisy. Těmto orgánům je svěřen vždy určitý úsek veřejné správy. Jde například o oblast bezpečnosti práce, oblast zemědělství a potravinářství, životní prostředí apod.²⁶.

²⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova Univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 338-342 s.

3. Zákon o státní kontrole

Významné a zásadní změny ve společnosti po roce 1989 měly mimo jiné logicky dopad i na změnu právního prostředí. Dříve platná právní úprava se totiž dostala do rozporu se samými principy demokratického právního státu, za který se Česká republika považovala a stále považuje. V oblasti kontroly vykonávané státem můžeme z legislativního hlediska považovat za nejvýznamnější přijetí zákona č. 552/1991 Sb. o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“). Tento obecný procesněprávní předpis, schválený Českou národní radou dne 6. prosince 1991, si kladl za cíl částečně sjednotit právní úpravu v oblasti kontroly, což se mu vzhledem k podmínkám, za jakých vznikl, do jisté míry podařilo. Byl tak položen základní kámen pro výstavbu nového kontrolního systému České republiky, který byl nutností zejména z hlediska ambicí našeho státu na evropské úrovni.

Zákon o státní kontrole obecně upravuje základy výkonu státní kontroly v České republice. Pojem státní kontrola je však definován velmi obecně, a to jako kontrolní činnost, zaměřená na dvě základní oblasti. První oblastí je kontrola hospodaření s finančními a hmotnými prostředky státu, druhou oblastí pak dodržování povinností, které vyplývají z obecně platných právních předpisů. Výslovně zákon za státní kontrolu nepovažuje kontrolu v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Pokud předmětem státní kontroly podle tohoto zákona není hospodaření s finančními nebo jinými hmotnými prostředky České republiky, nepodléhají jí ani soudy, notářství a další subjekty podle § 4²⁷.

Státní kontrolu v rámci tohoto zákona vykonávají tři skupiny kontrolních orgánů, kterými jsou ústřední orgány státní správy (ministerstva a jiné ústřední správní úřady) v případech, kdy to stanoví zvláštní zákon, dále místní orgány státní správy a územní samosprávy, pokud státní správu vykonávají. Třetí skupinou jsou ostatní orgány státní správy, které podle zvláštních zákonů vykonávají specializovanou kontrolu, odborný dozor nebo inspekci.

Základní pravidla kontrolní činnosti a vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami stanoví kontrolní řád, který tímto posiluje jejich právní jistotu při výkonu kontroly. Řídí se jím při výkonu kontrolní činnosti kontrolní orgány, ale pouze v případech, kdy jim speciální zákon nestanoví odlišný postup. Významný je zejména pro orgány státní správy, které nemají speciálně upraven vlastní kontrolní postup, ostatními orgány státní správy však může být využit i podpůrně. Kontrolní řád tedy tvoří jakýsi

²⁷ Aktuální znění: zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, § 3-4

všeobecný standard, souhrn základních pravidel a podmínek, které musí být dodrženy nejen při výkonu státní kontroly, ale měly by být základem pro výkon jakékoli jiné kontroly ve veřejné správě.

Třetí část zákona o státní kontrole dále upravuje protokol, jakožto výsledek kontroly, jeho náležitosti a důležité povinnosti s jeho vypracováním spojené. Možností bezprostřední obrany kontrolované osoby proti tomuto protokolu je podání námitek. V řízení o námitkách kontrolovaných osob proti kontrolním zjištěním obsaženým v protokolu se poté nepoužije správní řád. Jediným institutem sankční povahy je podle zákona o státní kontrole pořádková pokuta. Pořádkové pokuty, ostatně jako každý sankční institut, by měl podle mého názoru obecně působit spíše preventivně. Měl by působit jako hrozba a odradit tak osobu od spáchání trestného činu či přestupku. Z toho důvodu se mi jeví výše pokuty, která jistě odpovídala době vzniku tohoto zákona, jako nedostatečně nízká. Myslím si, že posílení represivní funkce kontroly, tedy zvýšení horní sazby pořádkové pokuty, by jistě více motivovalo kontrolované osoby směrem ke „správnému“ hospodaření s veřejnými prostředky.

Veškeré náklady, které vznikly kontrolnímu orgánu v souvislosti s prováděním kontroly (např. doprava na místo kontroly, materiální a technické prostředky apod.), nese tento kontrolní orgán. Náklady, které vznikly kontrolované osobě, si hradí tato osoba sama. Výjimkou jsou náklady podle § 11 písm. h, které hradí vždy stát. Případné nároky na náhradu nákladů nebo škod je třeba uplatnit u příslušného orgánu veřejné správy nejpozději do šesti měsíců ode dne, kdy vznikly. Promeškání dané lhůty má za následek zánik takového nároku.²⁸

²⁸ Aktuální znění: zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, § 20

4. Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě

Při transformaci společenských a hlavně ekonomických poměrů v České republice po roce 1989 a v kontextu s členstvím ČR v mezinárodních organizacích na celosvětové ale především evropské úrovni, vyplynula mimo jiné i potřeba reformy veřejné správy. Součástí této reformy bylo i vytvoření účinného a kvalitního systému finanční kontroly, který je schopen reagovat na nové překážky a výzvy.

Nejvýznamnějším právním předpisem pro oblast finanční kontroly je bezpochyby zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), který byl Parlamentem České republiky schválen dne 9. srpna 2001 a účinnosti nabyl dne 1. ledna 2002. Stejně jako drtivá většina zákonů, i tento zákon prošel několika novelizacemi. Jedná se o změny zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů; zákonem č. 123/2003 Sb., kterým se mění zákon o finanční kontrole; zákonem č. 426/2003 Sb., kterým se mění služební zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; zákonem č. 421/2004 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí; zákonem č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; zákonem č. 626/2004 Sb., o změně některých zákonů v návaznosti na realizaci reformy veřejných financí v oblasti odměňování; zákonem č. 377/2005 Sb., o finančních konglomerátech; zákonem č. 138/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o veřejných zakázkách; zákonem č. 342/2006 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony a konečně zákonem č. 298/2007 Sb., kterým se mění zákon o finanční kontrole ve veřejné správě. Prováděcím předpisem k zákonu o finanční kontrole se stala nejdříve vyhláška Ministerstva financí č. 64/2002 ze dne 11. února 2002, která ovšem pozbyla účinnosti k 31. července 2004. Od 1. srpna 2004 nabyla účinnosti nová prováděcí vyhláška č. 416/2004 Sb., o které bude pojednáno níže.

4.1 Působnost zákona

Působnost jakékoliv právní normy je velice důležité vymezit co možná nejpřesněji. Teorie práva rozlišuje působnost z hlediska věcného, územního, časového a osobního.

Územní působnost zákona je pochopitelně celostátní. Věcná působnost zákona o finanční kontrole, tedy to, jaké společenské vztahy právní norma vlastně reguluje, je vymezena v jeho § 1. Tento zákon podrobně upravuje uspořádání a rozsah finanční kontroly a dále stanoví předmět, hlavní cíle a zásady finanční kontroly, která je vykonávána jednak podle zákona o finanční kontrole ale také podle zvláštních právních předpisů, ovšem v případě, že tak tyto předpisy stanoví. Finanční kontrola, která je prováděna podle zvláštních právních předpisů, je považována za kontrolu ve smyslu zákona o finanční kontrole pokud kontrolní vztahy, které takovéto zvláštní předpisy upravují, spadají do rozsahu věcné působnosti zákona o finanční kontrole. Musí tedy obsahovat právní materii, která je shodná se zákonem o finanční kontrole. Pro správné posouzení příslušnosti je proto nutné porovnat subjekty kontroly, předmět kontroly a cíl kontroly.

Společenské vztahy finančně-kontrolního charakteru, které tento zákon upravuje, jsou realizovány na třech úrovních, a to mezi:

- orgány veřejné správy,
- orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory,
- a uvnitř orgánů veřejné správy²⁹.

Zákon o finanční kontrole se svými ustanoveními vztahuje i na oblast kontroly státního podniku, kterou vykonává ministerstvo, jež vůči danému státnímu podniku plní jménem státu funkci zakladatele a také na kontrolu Pozemkového fondu České republiky podle zvláštních právních předpisů, například podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Takto obecně vymezená osobní a věcná působnost je ještě doplněna negativním výčtem případů kontrol, na které se zákon o finanční kontrole nevztahuje, ovšem pouze pokud se nejedná o kontrolu ve vztahu k poskytnuté veřejné finanční podpoře. Jde o:

- kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem,
- kontrolu hospodaření s majetkem zvláštního charakteru,
- přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků,
- kontrolu právnických osob, vůči nimž stát nebo územní samosprávný celek plní funkci zakladatele³⁰.

²⁹ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 1 odst. 1

Pro účely tohoto zákona považoval zákonodárce za nutné vymezit obsah několika základních pojmů. Z hlediska vymezení působnosti zákona o finanční kontrole považují za vhodné uvést vymezení pojmu „orgán veřejné správy“, kterým se tedy rozumí:

- 1) organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zákona o účetnictví ve znění zákona č. 492/2000 Sb.,
- 2) příspěvková organizace, vůči níž plní funkci zřizovatele stát,
- 3) státní fond, jakožto právnická osoba, která zabezpečuje hospodaření s finančními prostředky určenými ke zvláštnímu účelu,
- 4) územní samosprávný celek (dále jen „ÚSC“), kterým jsou podle Ústavy ČR obce, jakožto základní územní samosprávný celek, a kraje, jakožto vyšší územní samosprávný celek³¹,
- 5) městská část hlavního města Prahy,
- 6) příspěvková organizace, vůči které plní funkci zřizovatele ÚSC nebo městská část hlavního města Prahy,
- 7) jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem (například podle zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů),
- 8) právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky³².

4.2 Systém finanční kontroly

Finanční kontrola podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě je nedílnou součástí systému finančního řízení státu, který zabezpečuje hospodaření s veřejnými prostředky. Finanční kontrola je rozdělena na tři podsystémy, kterými jsou:

- a) systém finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány podle § 7 až 11 (tzv. „veřejnosprávní kontrola“)
- b) systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv podle § 24

³⁰ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 1 odst. 3

³¹ Aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 99

³² Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 2 písm. a

- c) vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy podle § 25 až 31 („řídící kontrola“ a „interní audit“)

Za veřejnosprávní kontrolu považuje zákon o finanční kontrole finanční kontrolu ukazatelů hospodaření s veřejnými prostředky především při vynakládání veřejných výdajů, a to včetně poskytování veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob. Veřejnosprávní kontrola probíhá jako souvislý a neustálý proces před poskytnutím veřejných prostředků (předběžná kontrola), během jejich používání (průběžná kontrola) a následně po jejich použití (následná kontrola). Finanční kontrolou podle mezinárodních smluv je kontrola zahraničních finančních prostředků a jejich využívání mezinárodními organizacemi podle vyhlášených a platných mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Posledním podsystémem je vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy, který se člení podle požadavků Evropské komise na dvě soustavy. Soustava finančního řízení a kontroly obsahuje finanční kontrolu, kterou zajišťují odpovědní vedoucí pracovníci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy. Takováto řídící kontrola je zaměřena na prověřování operací před jejich schválením, během realizace schválených operací a poté následně po schválení a uskutečnění těchto operací, kdy se hodnotí dosažené výsledky a správnost hospodaření. Interním auditem se pak ve zkratce rozumí vnitřní nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování účinnosti a přiměřenosti řídící kontroly³³. Výše popsané podsystémy finanční kontroly budou rozebrány v dalších kapitolách práce.

4.3 Cíle finanční kontroly

Obecné cíle a účely finanční kontroly podle tohoto zákona primárně vycházejí z mezinárodně uznávaných standardů, které jsou obsaženy ve směrnici Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí („INTOSAI“), schválené v roce 1992. Tyto všeobecně uznávané standardy a principy nemají závazný charakter, avšak jejich respektování z pohledu legislativy je ve finančním zájmu každého státu.

Domnívám se, že všemi cíli a účely kontroly podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě prostupuje jeden základní požadavek, a tím je obecně řečeno zajištění správného hospodaření s veřejnými prostředky v mezích zákonů. Finanční kontrola prověřuje,

³³ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 3

zda nejsou při hospodaření s veřejnými prostředky porušovány právní předpisy nebo jiná opatření orgánů veřejné správy, které z těchto právních předpisů vycházejí. Cílem je tedy zaručení zákonnosti při hospodaření s veřejnými prostředky. Dalším hlavním účelem je zajištění jejich ochrany. Nakládání s veřejnými prostředky totiž provází příliš mnoho rizik, které zákon musí brát v úvahu a snažit se jim zabránit. Může dojít k nesrovnalostem a chybám v účetnictví, selháním zaměstnanců nebo dokonce k trestné činnosti a tím k nehospodárnému, neefektivnímu a neúčelnému hospodaření s veřejnými prostředky. Finanční kontrola se snaží takovým rizikům předejít a reagovat na aktuální vývoj a potřeby hospodaření zejména tím, že pracovníci mají povinnost spolehlivě a včas informovat vedoucího orgánu veřejné správy především o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích a o jejich průkazném účetním zpracování, na základě čehož pak dochází k řízení činností orgánu veřejné správy v návaznosti na jejich úkoly³⁴.

Finanční kontrola má podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona přezkoumat a prověřovat také účelný, hospodárný a efektivní výkon veřejné správy. I když jsou tyto tři pojmy jako hodnotící kritéria v praxi často používány, jejich význam však nemusí být vždy absolutně jednoznačný. Principy „3 E“ (z anglických slov Economy, Efficiency, Effectiveness) se v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské Unie stávají součástí české veřejné správy a nabývají na svém významu.

Hospodárné je takové užívání veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů, při kterém dochází k co nejnížšímu vynakládání veřejných prostředků, ale zároveň je zajištěna odpovídající úroveň kvality plněných úkolů. Jedná se tedy o minimalizaci nákladů na zdroje (vstupy) s důrazem na požadovanou kvalitu. Toto kritérium vlastně znamená „dělat věci levně, ale kvalitně“.

Efektivností je myšlen takový způsob hospodaření s veřejnými prostředky, kterým se docílí co možná největšího objemu, hodnoty a přínosu plněných úkolů v porovnání s množstvím vynaložených prostředků na jejich plnění. Podstatou principu efektivnosti je dosažení co nejlepšího a optimálního vztahu mezi zdroji (vstupy) pro konkrétní činnost a dosaženými výsledky (výstupy) jednak z pohledu dílčí činnosti nebo projektu a jednak z pohledu ostatních souvisejících činností jako celku. Zjednodušeně můžeme efektivnost označit jako „dělání věcí správnou cestou“.

³⁴ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 4

Účelností je pak rozuměno užívání veřejných prostředků, které zaručuje nejvhodnější míru dosažení cílů při plnění určených úkolů. Účelná je tedy činnost, která vedla k uspokojení dané potřeby a znamená „dělání správných věcí“³⁵.

Význam a nutnost zohlednění účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti při výkonu finančních kontrol je zdůrazněna i povinností vedoucího orgánu veřejné správy v případě absence kritérií pro hodnocení uvedených hledisek. Pokud nejsou právními předpisy nebo jinými normami stanoveny kritéria pro hodnocení účelnosti, hospodárnosti či efektivity, je nutné, aby je na základě objektivně zjištěných faktů stanovil tento vedoucí orgánu veřejné správy³⁶.

4.4 Kontrolní metody a postupy

Metody a postupy používané při výkonu finanční kontroly vycházejí podobně jako cíle kontroly z mezinárodních standardů a směrnic pro fungování systému finanční kontroly. Zákon o finanční kontrole v § 6 odst. 1 uvádí výčet metod používaných při výkonu finanční kontroly, kterými se získávají objektivní informace. Jde především o metody analýzy, kontrolní výpočty, sledování a porovnávání příslušných údajů apod. Tento výčet je však pouze demonstrativní. V praxi mohou být v případě potřeby využity i jiné metody, jako jsou například syntéza, analogie a další. Demonstrativně zákon o finanční kontrole uvádí také kontrolní postupy a jejich cíle. Tyto postupy jsou rozděleny na čtyři skupiny, kterými jsou postupy schvalovací, operační, hodnotící a revizní. O kontrolních metodách a postupech bude podrobněji pojednáno v kapitole, která se týká prováděcí vyhlášky k zákonu o finanční kontrole.

³⁵ DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2003. 26 s.

³⁶ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 4 odst. 2

5. Veřejnosprávní kontrola

5.1 Obecná ustanovení

Veřejnosprávní kontrola je vykonávána kontrolními orgány podle § 7 až 11 zákona o finanční kontrole. Spolu s kontrolou podle mezinárodních smluv a vnitřního kontrolního systému tvoří součást systému finančního řízení, který zajišťuje hospodaření s veřejnými prostředky ve státě. Podstatou a hlavním účelem veřejnosprávní kontroly je ověřování skutečností, které jsou směrodatné hlavně pro vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob³⁷.

Z hlediska časového okamžiku, kdy je kontrola realizována, zákon o finanční kontrole veřejnosprávní kontrolu rozlišuje na předběžnou (z důvodu lepší srozumitelnosti je v poslední době častěji nazývaná latinským pojmem *ex-ante*), průběžnou (obdobně označované *interim*) a následnou (která je nazývána *ex-post*)³⁸.

Předběžná veřejnosprávní kontrola přichází v úvahu ve stadiu, které předchází rozhodnutím o schválení použití veřejných prostředků na stanovené účely. Je tedy vykonávána v období před vznikem smluvního vztahu, který zavazuje orgán veřejné správy k vynakládání veřejných výdajů či jiným plněním majetkového a finančního plnění nebo před přijetím konkrétního rozhodnutí. Kontrolní orgány prověřují především podklady od kontrolovaných osob, na základě kterých se připravují a plánují operace nejrůznějšího charakteru. Kontroluje se také, jestli tyto připravované a plánované operace korespondují se stanovenými úkoly veřejné správy, zdali jsou v souladu se zákony a jinými právními předpisy, se schválenými rozpočty, s programy, s uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky, ale i s budoucími záměry a cíli. Výsledkem předběžné kontroly je v ideálním případě rozhodnutí, kterým je schváleno provedení operace. Kontrola ale může zjistit některé nedostatky, například ve formě nepřesných podkladů, rozporu s uzavřenou smlouvou apod. a v tom případě nemůže být vydáno rozhodnutí

³⁷ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 3

³⁸ DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Pracovní postupy a dokumentace při realizaci veřejnosprávních kontrol a interního auditu*. Pardubice: Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2004. 7 s.

o provedení operace do odstranění zjištěných nedostatků. V krajním případě mohou být nedostatky tak závažného charakteru, že ke schválení operace vůbec nedojde³⁹.

Průběžná veřejnosprávní kontrola je vykonávána v průběhu uskutečňování operací až do jejich závěrečného vypořádání a vyúčtování. Kontrola hospodaření kontrolovaných osob s veřejnými prostředky se podle zákona o finanční kontrole u těchto osob zaměřuje na to, zda postupují podle předem stanovených a dohodnutých podmínek na počátku operace a zda dodržují postupy při hospodaření s veřejnými prostředky zejména při uskutečňování, vypořádání a vyúčtování schválených operací. Vzhledem k tomu, že průběžná veřejnosprávní kontrola je realizována u operací, které probíhají v reálném a různě dlouhém časovém období za předem stanovených podmínek, je pravděpodobné, že v tomto časovém intervalu může dojít ke změně předem daných právních, ekonomických, provozních a jiných podmínek. Proto se při průběžné kontrole prověřuje, zda se uskutečňování operací přizpůsobuje změnám těchto podmínek a nově vzniklým rizikům. Kontrolní orgány také sledují záznamy a zápisy o prováděných operacích, které musejí být pravdivě a včas zaznamenávány v zavedených evidencích a automatizovaných informačních systémech. Stejně tak je kontrolováno i zajišťování včasné přípravy účetních a jiných finančních výkazů, podávání hlášení a zpráv. Cílem průběžné veřejnosprávní kontroly je monitorování správnosti postupu při realizaci operace a zároveň prevence a ochrana před vznikem nezákonných postupů, závažných nedostatků a pokud možno odstranění tohoto nežádoucího stavu⁴⁰.

Nejdříve po ukončení všech operací a jejich vyúčtování je možno vykonat následnou veřejnosprávní kontrolu. Její rozsah je závislý na druhu kontrolovaného subjektu. Je-li kontrolovanou osobou příjemce veřejné finanční podpory, kontrole podléhají výhradně jen skutečnosti rozhodné při hospodaření s veřejnou finanční podporou. Dále podle § 13 odst. 2 zákona o finanční kontrole platí, že zaměstnanci kontrolního orgánu mohou používat kontrolní oprávnění pouze v rozsahu, který je nezbytný ke splnění účelu této kontroly. Pokud je kontrolovaným subjektem orgán veřejné správy, prověřuje se jednak přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému a také hospodaření s veřejnými prostředky u vybraného vzorku operací. Kontrolní orgán u tohoto reprezentativního vzorku kontroluje, zda zápisy

³⁹ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů § 11. Dále podle komentáře k zákonu o finanční kontrole, online dostupný na www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html

⁴⁰ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 11. Dále podle komentáře k zákonu o finanční kontrole, online dostupný na www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html

a údaje o hospodaření s veřejnými prostředky věrně a pravdivě zobrazují zdroje, stav a pohyb veřejných prostředků, zda jsou přezkoumávané operace v souladu s právními předpisy a schválenými programy, rozpočty a uzavřenými smlouvami a zda splňují kritéria účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Prověřuje se rovněž to, jestli kontrolovaná osoba plní opatření přijatá kompetentními orgány veřejné správy, která vedou k odstranění, zmírnění či předcházení rizik. Výsledky následné veřejnosprávní kontroly poté slouží jako podklady pro prověřování účinnosti a přiměřenosti zavedených systémů finanční kontroly u orgánů veřejné správy⁴¹.

5.2 Působnost kontrolních orgánů

Kontrolním orgánem je podle § 2 odst. c) zákona o finanční kontrole orgán veřejné správy, který je oprávněn na základě tohoto zákona nebo speciálního právního předpisu provádět finanční kontrolu u kontrolovaných osob. Kontrolními orgány jsou tedy Ministerstvo financí ČR, správci kapitol státního rozpočtu, řídicí orgán a platební agentura a územní samosprávné celky. Jejich působnost je upravena v § 7 až 11 zákona o finanční kontrole.

Ministerstvo financí České republiky představuje podle zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ústřední orgán státní správy ve věcech finančního řízení státu, a jako takové má postavení ústředního správního úřadu i pro finanční kontrolu ve veřejné správě. Z titulu svého postavení je ministerstvo financí odpovědné za harmonizaci metodického řízení a koordinaci výkonu finanční kontroly ve veřejné správě, kterou v rámci ministerstva financí zajišťuje Centrální harmonizační jednotka.

Pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, ministerstvo financí spolu s územními finančními orgány, které tvoří na základě zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, finanční úřady a finanční ředitelství, vykonávají kontrolu u těchto subjektů:

- subjekty státní správy (státní fondy, organizační složky a příspěvkové organizace státu, Regionální rady regionů soudržnosti),
- poskytovatelé veřejné finanční podpory s výjimkou územních samosprávných celků,

⁴¹ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 11. Dále podle komentáře k zákonu o finanční kontrole, online dostupný na www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html

- žadatelé o veřejnou finanční podporu a příjemci této podpory a dále právnické a fyzické osoby, které jsou napojeny do systému řízení nebo využívání prostředků z Evropské unie.

U subjektů státní správy je prověřován také vnitřní kontrolní systém a přiměřenost a účinnost kontrolních systémů, zavedených na základě zákona o finanční kontrole, u právnických a fyzických osob je rozsah kontroly podle § 13 odst. 2 zákona o finanční kontrole omezen. Územní finanční orgány jsou vyloučeny z veřejnosprávní kontroly u ozbrojených bezpečnostních sborů, zpravodajských služeb a u ozbrojených sil, kterou vykonává pouze ministerstvo financí⁴².

Působnost správců kapitol státního rozpočtu je vymezena v § 8 zákona o finanční kontrole. Správci kapitol státního rozpočtu odpovídají podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými prostředky peněžního charakteru státu ve své kapitole. V souvislosti s touto odpovědností mají správci kapitol povinnost vytvořit systém finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole, který zajistí kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky těchto správců kapitol (tedy vnitřní kontrolní systém) a dále příspěvkových organizací a organizačních složek v jejich působnosti. Zároveň musí správci kapitol pravidelně zajišťovat prověřování účinnosti a přiměřenosti tohoto systému nejméně jedenkrát za kalendářní rok. Výkon veřejnosprávní kontroly u žadatelů nebo příjemců veřejné finanční podpory s výjimkou podpory, kterou ze svého rozpočtu poskytuje územní samosprávný celek, je upraven v § 8 odst. 2 zákona o finanční kontrole⁴³.

Veřejnosprávní kontrolu nad čerpáním finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie vykonávají řídicí orgány, které nesou nejvyšší odpovědnost za realizaci operačních programů, a v současnosti dvě platební agentury (Státní zemědělský intervenční fond a Agrární platební agentura). Tyto subjekty vykonávají kontrolu na všech úrovních realizace finančních prostředků z Evropské unie podle zákona o finanční kontrole a podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství⁴⁴.

⁴² Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 7

⁴³ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 8

⁴⁴ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 8a

Podle zákona o finanční kontrole vykonávají územní samosprávné celky kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací, které zřizují na základě ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Jedná se o veřejnosprávní kontrolu podle druhé části zákona o finanční kontrole. Zásadní je přitom rozlišení právnických osob – příspěvkových organizací a právnických osob – obchodních společností, zakládaných podle § 23 odst. 1 písm. c), d) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, jejichž kontrola není finanční kontrolou podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě⁴⁵.

Veřejnosprávní kontrola je územními samosprávnými celky vykonávána dále u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují. V tomto případě se ověřují skutečnosti rozhodné pro poskytnutí veřejné finanční podpory před jejich poskytnutím, v průběhu jejich poskytování a následně po jejich poskytnutí a použití v rozsahu ustanovení § 11 zákona o finanční kontrole. Územní samosprávné celky mají povinnost vytvořit takový systém finanční kontroly, kterým bude zajištěna kontrola:

- a) hospodaření těchto územních samosprávných celků včetně kontroly hospodaření svých organizačních složek (jedná se tedy o kontrolu pomocí vnitřního kontrolního systému podle čtvrté části zákona o finanční kontrole),
- b) hospodaření příspěvkových organizací, vůči kterým plní ÚSC funkci zřizovatele (veřejnosprávní kontrola).

Zároveň jsou územní samosprávné celky povinny zajistit nejméně jednou ročně prověřování přiměřenosti a účinnosti tohoto kontrolního systému. V souvislosti s podáváním zpráv o výsledcích finančních kontrol mají kraje v rámci přenesené působnosti povinnost zpracovávat roční zprávy o výsledcích finančních kontrol obcí, které leží v jeho správním obvodu. Krajské úřady dále při výkonu veřejnosprávní kontroly u obcí a jimi zřízených organizací kontrolují pouze skutečnosti rozhodné pro poskytnutí státní záruky, prostředků ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo jiných peněžních prostředků státu.

⁴⁵ DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2003. 8-9 s.

Dále prověřují soulad s právními předpisy a hospodárnost, efektivnost, účelnost při nakládání s veřejnými prostředky⁴⁶.

5.3 Procesní pravidla pro výkon veřejnosprávní kontroly na místě

Veřejnosprávní kontrolu je možno podle procesní úpravy členit na dva druhy, a to na veřejnosprávní kontrolu:

- A) **na místě** – přímo u kontrolované osoby (postupuje se podle procesních pravidel na základě zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole),
- B) **ze zákona** – nikoliv na místě, ale takzvaně „u okénka“ (ze zákona o finanční kontrole, procesní pravidla podle zákona o státní kontrole zde neplatí).

Veřejnosprávní kontrola na místě se řídí hlavou druhou části druhé zákona o finanční kontrole, a pokud zákon nestanoví v konkrétních ustanoveních jinak, platí pro tento výkon pravidla třetí části zákona o státní kontrole. Výkon veřejnosprávní kontroly na místě je tedy upraven jak zákonem o státní kontrole, tak i zákonem o finanční kontrole a oba tyto právní předpisy je nutno brát trvale v potaz. Jejich úzká souvislost a prolínání je doloženo například v oblasti ukládání pořádkových pokut, kdy oba zákony stanoví zásadu, že správní řízení o uložení pořádkových pokut spadá do působnosti správního řádu, podle kterého se postupuje.

Právní rámec pro výkon veřejnosprávní kontroly na místě je kromě dvou výše zmíněných zákonů ještě doplněn zákony č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a č. 337/1991 Sb. o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (podle něj se postupuje při placení a vymáhání pokut) a prováděcí vyhláškou ministerstva financí č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. Kompletní výčet právních předpisů, které upravují veřejnosprávní kontrolu na místě, uzavírá pokyn Ministerstva financí CHJ – č. 1 k jednotnému uplatňování procesních pravidel při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě a při realizaci následných opatření s touto kontrolou souvisejících (dále jen „pokyn CHJ – 1“). Tento pokyn se tedy vztahuje k ustanovením § 12 až 24 zákona o finanční kontrole a k ustanovením § 8 až 26 zákona o státní kontrole. Pokyn CHJ – 1 představuje zvláštní právní

⁴⁶ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 9-10

normu, která si v rámci veřejné správy kladla za cíl zejména sjednotit výkon veřejnosprávní kontroly na místě. Je však otázkou, zdali byl tento cíl naplněn, poněvadž pokyn CHJ – 1 obsahuje množství vad a nepřesností, pro které autoři publikace *Pracovní postupy a dokumentace při realizaci veřejnoprávních kontrol a interního auditu* doporučují řídit se v praxi spíše metodickými listy bývalého Ministerstva státní kontroly z let 1991 – 1993⁴⁷.

5.3.1 Příprava kontrolní činnosti

Příprava a plánování kontrolní činnosti je poměrně významná fáze v celém kontrolním procesu, i když v České republice se přikládá obecně maximální význam vlastní realizaci kontroly. V zemích jako je například Holandsko či Francie, je fáze přípravy a plánování dokonce považována za jednu z nejvýznamnějších a tvoří dominantní součást celého kontrolního procesu⁴⁸.

Zákon o finanční kontrole ani zákon o státní kontrole však tuto činnost neupravují, a proto je nutno při plánování a přípravě kontrolní činnosti vycházet zejména z pracovních standardů INTOSAI a částečně dále z prováděcí vyhlášky k zákonu o finanční kontrole č. 416/2004 Sb., konkrétně z jejích § 7, 9 a 26. Z těchto ustanovení vyplývá, že při přípravě a plánování se podle zvolených kontrolních metod seřadí a upořádají úkony ke shromažďování, třídění, vyhodnocení a dokumentaci informací do kontrolních postupů. Příslušné materiály a doklady, které jsou zdrojem těchto informací, zaměstnanci kontrolního orgánu získávají především vlastní činností, popřípadě přímo z dokumentace kontrolovaného subjektu. V případě potřeby mohou využít i jiné zdroje, například dokumenty od přizvané osoby apod.⁴⁹

Informace, které je třeba zjistit, se vztahují především k:

- a) charakteru činnosti a úkolů, které kontrolovaná osoba realizuje,
- b) zdrojům financování takové činnosti,
- c) právním předpisům, které upravují danou oblast,
- d) rizikům, která jsou spojena výkonem této činnosti.⁵⁰

⁴⁷ DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Pracovní postupy a dokumentace při realizaci veřejnoprávních kontrol a interního auditu*, Pardubice: Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2004. 9-10 s.

⁴⁸ DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Pracovní postupy a dokumentace při realizaci veřejnoprávních kontrol a interního auditu*, Pardubice: Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2004. 15 s.

⁴⁹ Aktuální znění: vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se mění zákon č. 320/2001 Sb., § 7

⁵⁰ Aktuální znění: vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se mění zákon č. 320/2001 Sb., § 26

Součástí přípravy a plánování veřejnosprávní kontroly by mělo být jistě i zjištění a analýza informací o vnitřním kontrolním systému kontrolovaného subjektu, zpracování programu kontroly, výběr kontrolních metod a postupů, otázky materiálního, technického a personálního zabezpečení a další.

Kontrolní postupy při plánování a přípravě veřejnosprávní kontroly musí zajistit včasné a soustavné zjišťování rizik provozního, právního a jiného charakteru. Rozbor zjištěných rizik a následné vyhodnocování by poté mělo zabránit ohrožení nebo znemožnění plnění úkolů a cílů orgánu veřejné správy⁵¹.

Původní vyhláška Ministerstva financí č. 64/2002 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, přímo obsahovala ve svých § 24 a 25 kontrolní postupy při přípravě a plánování veřejnosprávní kontroly. Absence těchto ustanovení nebo alespoň obdobně koncipovaných ustanovení v současné legislativní úpravě podle mého názoru jen dokazuje malý význam, který je přisuzován přípravné a plánovací činnosti v oblasti finanční kontroly. Chybí zde podle mého názoru přehledné a jasně vymezené přípravné a plánovací postupy takovým způsobem, jak je obsahovala původní prováděcí vyhláška, což by jistě přispělo ke snazší orientaci kontrolních pracovníků.

5.3.2 Zahájení veřejnosprávní kontroly na místě

Veřejnosprávní kontrola na místě je zahájena kontrolním pracovníkem, který kontrolované osobě předloží písemné pověření kontrolního orgánu, jímž je zmocněn k výkonu takové kontroly. Podle § 8 zákona o státní kontrole je kontrola prováděna z vlastního podnětu kontrolních orgánů, na základě dožádání orgánů, které jsou k tomu oprávněny speciálními zákony nebo v dalších případech, pokud to stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva.

Tento akt, tedy předložení písemného zmocnění na místě kontroly, stanoví hranici mezi zahájením fáze kontrolního zjišťování a následnou fází reakce na výsledky kontroly, což vnáší jistotu o okamžiku zahájení kontroly a předchází možným námitkám ze strany kontrolované osoby. Písemné pověření uděluje zpravidla vedoucí kontrolního orgánu nebo jím zmocněný vedoucí pracovník. Absence pověření by znamenala, že kontrolní pracovník by nemohl využívat oprávnění, která plynou z kontrolního řádu (část třetí zákona o státní kontrole) a jednalo by se o vlastně o neoprávněný výkon kontroly, tedy postup v rozporu se

⁵¹ Aktuální znění: vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se mění zákon č. 320/2001 Sb., § 9

zákonem. Zákon o finanční kontrole ani zákon o státní kontrole však neupravuje obsahové náležitosti písemného pověření. Je možno dovodit, že toto pověření musí určitě obsahovat přesné označení kontrolního orgánu, kontrolované osoby i kontrolních pracovníků, kteří veřejnosprávní kontrolu na místě vykonávají, podpis vedoucího kontrolního orgánu, datum vystavení apod.

Nově zakotvená povinnost kontrolované osoby je zakotvena v § 14 odst. 2 zákona o finanční kontrole. Na základě vyžádání kontrolního orgánu má kontrolovaná osoba povinnost předložit výsledky všech předchozích kontrol, které se nějakým způsobem vztahují k předmětu aktuálně zahájené kontroly. Kontrolní orgány mohou o předložení výsledků předchozích kontrol žádat kdykoliv během výkonu veřejnosprávní kontroly na místě⁵².

5.3.3 Ochrana proti střetu zájmů

Zájem na správném průběhu kontroly a zejména na objektivním hodnocení kontrolních zjištění má pochopitelně strana kontrolovaná i strana kontrolující. Problematika střetu zájmů a podjatosti při výkonu kontroly je i z pohledu zákonodárce natolik významná, že ji upravuje zákon o finanční kontrole v § 12 a poměrně podrobně i § 10 zákona o státní kontrole.

Odpovědnost za organizování a řízení finanční kontroly mají vedoucí orgánů veřejné správy, kteří jsou povinni mimo jiné zajistit, aby finanční kontrolu vykonávali pouze dostatečně kvalifikovaní zaměstnanci, u nichž nehrozí střet zájmů. Zároveň musí vedoucí orgánu veřejné správy podniknout kroky, které povedou v ideálním případě k úplnému vyloučení nežádoucích zásahů a vlivů, jež by mohly ovlivnit zaměstnance vykonávající finanční kontrolu⁵³. Tato povinnost je výslovně uvedena v § 12 zákona o finanční kontrole, který stanoví, že vedoucí kontrolních orgánů musí zajistit, aby pracovníci vykonávající veřejnosprávní kontrolu a ani osoby jim blízké, nebyli k předmětu kontroly nebo ke kontrolovaným osobám v právním nebo jakémkoliv jiném vztahu, který by vzbuzoval oprávněné a důvodné pochybnosti o jejich objektivním a nezaujatém přístupu k výkonu kontroly. Osobou blízkou je podle zákona č. 40/1964 Sb. občanský zákoník, ve znění

⁵² Aktuální znění: zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, § 8-9. Dále viz též aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 14. Dále podle komentáře k zákonu o finanční kontrole, online dostupný na www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html

⁵³ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 5 písm. b, c

pozdějších předpisů, rozuměn příbuzný v řadě přímé, sourozenec, manžel a partner nebo jiné osoby v poměru rodinném či obdobném, které se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, přičemž újmu, kterou by utrpěla jedna z nich, by druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní⁵⁴.

Situaci, kdy nastanou pochybnosti o nepodjatosti na straně kontrolního orgánu nebo kontrolované osoby, upravuje dále již jen zákon o státní kontrole. O vzniku takových skutečností musí pracovník informovat svého nadřízeného bezprostředně po tom, co se o nich dozví. Tyto skutečnosti oznámí také kontrolované osoby v zájmu ochrany svých práv kontrolnímu orgánu. Pokud dojde ke vznesení námitky o podjatosti kdykoli během již zahájené kontroly, je třeba postupovat tak, aby byl průběh kontroly co nejméně narušen a tím nedošlo ke zmaření jejího účelu. Vedoucí kontrolního orgánu nebo jím pověřený pracovník poté bez zbytečného odkladu rozhodne o podjatosti kontrolního pracovníka, který dále činí pouze úkony, jež nesnesou odkladu. Proti rozhodnutí o podjatosti přitom nelze podat samostatné odvolání⁵⁵.

5.3.4 Přizvané osoby

V praxi může nastat situace, kdy kontrolní orgán sám nemá dostatečnou personální kapacitu pro správné posouzení určitých speciálních a odborných záležitostí při výkonu kontroly. Zákon o finanční kontrole proto upravuje institut tzv. přizvaných osob, které se dle potřeby účastní veřejnosprávní kontroly na místě. Přizvanými osobami tak mohou být například tlumočníci, znalci a další experti a odborníci na danou problematiku. Výběr přizvaných osob je plně v kompetenci vedoucího kontrolního orgánu, který za jejich výběr také odpovídá a je při něm povinen dbát práv a právem chráněných zájmů kontrolovaných osob. Vybraným osobám vystaví vedoucí kontrolního orgánu pověření v potřebném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu a poučí je o právech a povinnostech, které se na přizvanou osobu vztahují. Postavení přizvaných osob při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě je téměř stejné jako postavení kontrolních pracovníků. Jejich práva a povinnosti jsou stanoveny

⁵⁴ Aktuální znění: zákon č. 40/1964 Sb. občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 116

⁵⁵ Aktuální znění: zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, § 10

zejména v §§ 11 až 13 zákona o státní kontrole a v příslušných ustanoveních zákona o finanční kontrole⁵⁶.

5.3.5 Práva a povinnosti kontrolních pracovníků a kontrolovaných osob⁵⁷

Vymezení hranic, ve kterých se při výkonu kontrolní činnosti budou pohybovat kontrolní pracovníci a kontrolované osoby, je nezbytné pro zajištění cíle a účelu finanční kontroly. Práva a povinnosti kontrolních pracovníků a kontrolovaných osob stanoví zákon o státní kontrole především v § 11 až 13.

Kontrolní pracovníci mohou při provádění kontroly vstupovat do objektů, provozů a na pozemky kontrolovaných osob, ovšem pouze pokud to nějakým způsobem souvisí s předmětem kontroly. Zákon o státní kontrole přitom zaručuje nedotknutelnost obydlí a soukromého majetku. Kontrolní pracovník tak musí na místě vždy důsledně a odpovědně rozlišovat a chránit práva kontrolovaných osob při vstupu do těchto prostor. Kontrolní pracovník je oprávněn po kontrolované osobě požadovat poskytnutí úplných a pravdivých skutečností, které se vztahují k předmětu vykonávané kontroly. V této souvislosti mohou kontrolní pracovníci vyžadovat, aby kontrolované osoby ve stanovené lhůtě předložily originální doklady a jiné písemnosti, jejichž obsah by měl být shodný se skutečností, kterou prokazují. Tyto doklady mohou mít podobu písemností, paměťových médií, nejrůznějších zdrojových kódů programů apod. Další úzce související oprávnění kontrolních pracovníků je možnost odebrat a zajistit v důvodných případech doklady kontrolovaných osob. Pokud dojde k odebrání těchto dokladů, musí kontrolní pracovník toto odebrání kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí jejich kopie. Cílem tohoto oprávnění je předejít zneužití nebo dokonce zničení dokladů, které by mohly například přispět k odhalení trestné činnosti nebo k prokázání některých významných skutečností.

Za předpokladu, že je kontrolní pracovník vybaven osvědčením pro příslušný stupeň utajení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, může se seznamovat a pracovat s utajovanými skutečnostmi v rámci finanční kontroly. Kontrolní pracovník je v souvislosti se zjištěnými nedostatky také oprávněn požadovat, aby kontrolované osoby tyto nedostatky ve stanovené

⁵⁶ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 16

⁵⁷ Aktuální znění: zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, § 11-13

lhůtě odstranily a o tomto podaly písemnou zprávu. V případech, kdy tak stanoví zákon o státní kontrole je kontrolní pracovník oprávněn v přímé reakci na kontrolní zjištění u kontrolované osoby ukládat pořádkové pokuty.

Právům kontrolních pracovníků samozřejmě musí odpovídat jejich povinnosti. Základní a nejdůležitější povinností kontrolního pracovníka je zjištění skutečného stavu věci, který je povinen vhodnými a dostupnými prostředky prokázat. Smyslem všech dalších povinností, uvedených v § 12 zákona o státní kontrole, je chránit zájmy kontrolního pracovníka ale především také zájmy kontrolovaného subjektu, jak ostatně dokazuje i odst. 2 písm. b) zákona o státní kontrole. V zájmu komunikace obou stran je nutné kontrolovanému subjektu nejdříve oznámit zahájení kontroly, doložit povolení k provedení kontroly a projednat s kontrolovanou osobou harmonogram kontroly. Výsledky kontroly pak musí být zpracovány v protokolu. Jsou-li v průběhu kontroly dočasně odebrány originální doklady, je kontrolní pracovník povinen zajistit jejich ochranu proti poškození nebo zneužití a neprodleně je předat kontrolované osobě, pokud pominou důvody pro jejich odebrání. V souvislosti s kontrolou a během kontroly je pracovník kontrolního orgánu konfrontován s mnoha informacemi různé povahy a významu. O všech těchto informacích je povinen zachovávat mlčenlivost a nezneužít jejich znalosti ve prospěch i neprospěch kontrolovaného subjektu. Za určitých podmínek však kontrolní pracovník může být mlčenlivosti zbaven.

Hlavní povinností kontrolovaného subjektu v rámci kontroly je pak vytvoření základních podmínek k provedení kontroly. Důležité je především poskytnutí součinnosti kontrolním pracovníkům vzhledem k jejich oprávněním a povinnostem, ale také poskytnutí nezbytného materiálního a technického zabezpečení pro výkon kontrolní činnosti.

5.3.6 Výsledek kontroly

Bezprostředním výsledkem kontroly je protokol. Obsahuje především objektivní popis zjištěných skutečností včetně uvedení nedostatků a také označení konkrétních ustanovení právních předpisů a způsobu, kterým byly porušeny. Taxativní náležitosti protokolu stanoví § 15 odst. 2 zákona o státní kontrole. Pokud by byla ale kontrola provedena na základě jiných právních předpisů, než je zákon o státní kontrole, je možné, že bude vyžadován odlišný obsah

a forma výsledného dokumentu⁵⁸. Byť i neúmyslné nedodržení předepsaných náležitostí by mohlo v budoucnu znamenat komplikace například v podobě snahy kontrolované osoby zpochybnit výsledky kontroly, což by mohlo vést v konečném důsledku ke zmaření účelu a smyslu kontroly. V takovém případě jsou ovšem podobné snahy kontrolovaných osob pochopitelné, neboť by šlo jednoznačně o pochybení na straně kontrolního orgánu resp. kontrolního pracovníka.

Poté, co kontrolní pracovník vyhotoví protokol se všemi jeho náležitostmi, je jeho povinností seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim jeho stejnopis. Po podrobném seznámení se s protokolem má kontrolovaná osoba povinnost stvrdit jeho převzetí svým podpisem. Tento podpis ještě v žádném případě neznamená souhlas kontrolované osoby s obsahem protokolu, ale pouze to, že s ním byla podle zákona o státní kontrole řádně seznámena. Pokud kontrolovaná osoba odmítne potvrdit podpisem toto seznámení se s protokolem nebo pokud se s protokolem úplně odmítne obeznámit, vyznačí se tyto skutečnosti v protokolu

Významným prostředkem ochrany práv kontrolované osoby je možnost podat proti obsahu protokolu námitky. Ve společnosti obecně převládá názor, že pokud člověk něco nepodepíše, nemůže mu to nijak uškodit. Už samotný výkon kontroly z jakéhokoliv důvodu vzbuzuje u kontrolovaného subjektu spíše negativní pocity, obzvláště vyjdou-li najevo nedostatky či porušení právních předpisů a hrozí-li tak případná sankce v budoucnu. Nedostatečně informovaná osoba může proto odmítnout se s protokolem seznámit a podepsat jej, a tím se připravit o možnost podat námitky. Je tedy velmi důležité upozornit kontrolovanou osobu, že její podpis automaticky neznamená souhlas s kontrolními zjištěními, protože pokud se s nimi odmítne seznámit nebo potvrdit tento akt svým podpisem, přichází o možnost obrany⁵⁹. Písemné a pouze zdůvodněné námitky mohou být podány ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení se s protokolem, kontrolní pracovník ale může stanovit i delší lhůtu. V případě, že kontrolovanou osobou je právnická osoba, uplatňovat námitky smí pouze osoba, která je oprávněna za tuto právnickou osobu jednat jejím jménem.

Jsou-li podány námitky ve smyslu tohoto zákona, existují dvě možnosti, jak se s nimi kontrolní pracovník vypořádá. Pokud dojde k názoru, že námitky jsou oprávněné a sám se rozhodne těmto námitkám v plném rozsahu vyhovět, informuje o tom kontrolovanou osobu

⁵⁸ Aktuální znění: zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, § 15. Viz též PROKŮPKOVÁ, Danuše. *Základy kontrolní činnosti*. Praha: Bilance, 1999. 112 s.

⁵⁹ PROKŮPKOVÁ, Danuše. *Základy kontrolní činnosti*. Praha: Bilance, 1999. 112 s.

formou rozhodnutí. Následně vypracuje dodatek k protokolu, kde uvede, které části protokolu se mění a jakým způsobem. Tento dodatek musí mít stejné náležitosti jako protokol samotný. Druhou možností, jak se kontrolní pracovník může při posuzování námitek rozhodnout, je shledat námitky z určitých konkrétních důvodů jako neopodstatněné. V tomto případě je do sedmi dnů od doručení předloží vedoucímu kontrolního orgánu. O podaných námitkách může být také rozhodnuto v rámci správního řízení o uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti s kontrolním zjištěním, které je s kontrolovanou osobou zahájeno do tří měsíců od doručení námitek. Proti rozhodnutí o námitkách je opravný prostředek nepřípustný. Z procesního hlediska je ještě důležité upozornit na § 26 zákona o státní kontrole, který říká, že pro všechna řízení podle tohoto zákona se použije správní řád pouze s výjimkou řízení o námitkách kontrolovaných osob⁶⁰.

5.3.7 Sankční nástroje

Institut pořádkové pokuty, který je upraven v § 19 zákona o státní kontrole, napomáhá eliminovat negativní zásahy ze strany fyzických osob, a tím významně přispívá k zajištění řádného výkonu veřejnosprávní kontroly na místě. Pořádková pokuta až do výše 50 000 Kč může být kontrolním orgánem uložena fyzické osobě, jejíž konání vedlo k tomu, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole. Pokud kontrolovaná osoba nesplnila povinnost uloženou kontrolním pracovníkem ve stanovené lhůtě, může být pořádková pokuta uložena i opakovaně, součet takto uložených pořádkových pokut však nesmí přesáhnout hranici 200 000 Kč. Kontrolní orgán přitom může pořádkovou pokutu uložit ve lhůtě do jednoho roku od okamžiku, kdy nesplnění povinnosti zjistil⁶¹.

Pokud by pořádkové pokuty ukládané podle zákona o státní kontrole nesplnily svůj účel, protože kontrolované osoby ani v dodatečně stanovené lhůtě nezajistily plnění svých povinností, může kontrolní orgán přistoupit na tvrdší sankční opatření a uložit kontrolované osobě pokutu za maření veřejnosprávní kontroly vykonávané na místě. Takovou pokutu lze uložit do 6 měsíců, od doby kdy kontrolovaná osoba ani v dodatečně stanovené lhůtě nesplnila uložené povinnosti a její výše může podle závažnosti a následků nesplnění této povinnosti činit až 1 000 000 Kč.

⁶⁰ Aktuální znění: zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, § 17-18

⁶¹ Aktuální znění: zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, § 19

Posledním prostředkem sankčního charakteru je pokuta za nepřijetí nebo neplnění přijatých opatření k nápravě nedostatků, zjištěných při veřejnosprávní kontrole na místě. Opatření k nápravě uložené přímo kontrolním orgánem podle zvláštního právního předpisu nebo jiným orgánem veřejné správy, je kontrolovaná osoba povinna bez zbytečného odkladu přijmout, nejpozději však ve stanovené lhůtě. Orgán veřejné správy, který opatření k nápravě uložil, a kontrolovaná osoba mají povinnost ve stanovených lhůtách písemně informovat kontrolní orgán o uložení opatření k nápravě zjištěných nedostatků a o jejich splnění. Za nepřijetí nebo nesplnění opatření k nápravě ve stanovených termínech, hrozí kontrolované osobě pokuta až do výše 1 000 000 Kč, kterou je kontrolní orgán oprávněn uložit do 6 měsíců od okamžiku, kdy se dozvěděl o nepřijetí nebo nesplnění opatření k nápravě ze strany kontrolované osoby, maximálně však do 3 let od ukončení veřejnosprávní kontroly na místě.

Pokuty, které byly uloženy na základě zákona o finanční kontrole nebo zákona o státní kontrole plynou do rozpočtu orgánu, který je uložil, nebo do státního rozpočtu. V řízení o uložení těchto pokut se použije správní řád a při jejich placení a vymáhání se postupuje podle příslušných ustanovení zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů⁶².

5.3.8 Spolupráce a poskytování informací v oblasti finančních kontrol

Zákon o státní kontrole stanoví kontrolním orgánům povinnost vzájemné spolupráce a součinnosti při výkonu kontroly, pokud u jednoho subjektu vykonává kontrolu současně více kontrolních orgánů, a dále postupovat takovým způsobem, aby v maximální možné míře chránily práva kontrolovaných osob. Zjištění o nedostatecích, včetně podezření z páčání trestné činnosti, předávají kontrolní orgány příslušným orgánům veřejné správy, které činí opatření k nápravě nežádoucího stavu⁶³.

Spolupráci v oblasti finanční kontroly upravuje i § 23 zákona o finanční kontrole. Orgány veřejné správy si vzájemně poskytují informace o svých programech a záměrech v oblasti finančních kontrol, o výkonu a výsledcích jimi provedených kontrol a také povinně

⁶² Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 17-21

⁶³ Aktuální znění: zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, § 21- 24

spolupracují na úseku zajišťování přiměřenosti a účinnosti systému finanční kontroly ve veřejné správě i s Nejvyšším kontrolním úřadem⁶⁴.

Zákon o finanční kontrole v § 23 stanoví, které subjekty veřejné správy vypracovávají roční zprávy o výsledcích finančních kontrol a jakým subjektům je poté předkládají. Nutnou součástí těchto zpráv je hodnocení přiměřenosti a účinnosti kontrolního systému, který dané subjekty zavedly, a také výčet kontrolních zjištění, jež byla postoupena k dalšímu řízení. Prováděcí vyhláška stanoví další podrobnosti k předkládání zpráv o výsledcích finančních kontrol, jako jsou například termíny jejich předkládání, struktura a rozsah zpráv apod.⁶⁵

5.3.9 Ukončení veřejnosprávní kontroly vykonávané na místě

Zákon o finanční kontrole v § 15 taxativně stanoví dva způsoby ukončení veřejnosprávní kontroly vykonávané na místě. Veřejnosprávní kontrola na místě je ukončena podle zákona o státní kontrole uplynutím pětidenní lhůty pro podání námitek, nestanoví-li ovšem kontrolní pracovník lhůtu jinou, nebo dnem doručení rozhodnutí kontrolního orgánu, proti němuž není odvolání přípustné. Tímto je stanovena přesná časová hranice mezi vlastní realizací kontroly a následnou aplikací kontrolních zjištění⁶⁶.

⁶⁴ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 23

⁶⁵ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 22

⁶⁶ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 15

6. Finanční kontrola vykonávaná podle mezinárodních smluv⁶⁷

Oblast mezinárodního práva prochází v souvislosti s postupnou globalizací v posledních několika desetiletích dynamickým vývojem. Česká republika je členem několika významných mezinárodních organizací, jako je například OSN, EU, NATO a další. Tyto mezinárodní organizace mají na území našeho státu své nikoliv zanedbatelné ekonomické zájmy. Kontrola poskytnutých zahraničních prostředků ze strany mezinárodních organizací se proto jeví jako logická a nutná.

Navzdory vzrůstajícímu významu této problematiky zákon o finanční kontrole ve veřejné správě upravuje finančně-kontrolní vztahy mezi ČR a mezinárodními organizacemi pouze velmi stručně. Důležitým předpokladem je proto Čl. 10a odst. 1 Ústavy České republiky, který zakotvuje možnost přenesení některých pravomocí orgánů ČR na mezinárodní instituci nebo organizaci. V oblasti finanční kontroly se toto ustanovení projevuje tak, že pokud tak stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, mohou mezinárodní organizace či instituce vykonávat prostřednictvím svých kontrolních orgánů finanční kontrolu podle zákona o finanční kontrole.

Zákon o finanční kontrole zakotvuje jednak možnost provádění finančních kontrol zahraničních prostředků mezinárodními organizacemi a také dále upravuje základní pravidla pro vztahy, které při výkonu těchto kontrol vznikají. Tyto finančně-kontrolní vztahy jsou založeny především na vzájemné spolupráci, koordinaci činností a informování o předmětu, průběhu, účelu a výsledku finančních kontrol. Bližší podrobnosti o podmínkách a rozsahu finančních kontrol stanoví mezinárodní smlouva. Mezinárodní organizace tak mohou na základě mezinárodních smluv požadovat po orgánech veřejné správy ČR spolupráci při finanční kontrole nebo také zajištění jejího výkonu, přičemž takový dožádaný orgán má povinnost danému požadavku vyhovět a postupovat v souladu se zákonem a mezinárodní smlouvou. Osoby povinné spolupůsobit při výkonu finanční kontroly a orgány veřejné správy v pozici kontrolované osoby musí pochopitelně v tomto případě výkon kontroly umožnit. Výměna kontrolních informací je ošetřena ustanoveními § 24 odst. 4 a 5 zákona o finanční kontrole. Podle těchto ustanovení příslušné orgány veřejné správy ČR požadují od mezinárodních organizací výsledné zprávy o finančních kontrolách, které jimi byly v České republice vykonány. Zároveň jsou tyto orgány veřejné správy povinny informovat

⁶⁷ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 24

Ministerstvo financí České republiky o všech případech finančních kontrol a samozřejmě o jejich výsledcích, které byly poskytnuty mezinárodním organizacím podle jejich vyžádání.

7. Vnitřní kontrolní systém

Zákon o finanční kontrole opětovně zavádí velice významný institut, kterým je tzv. vnitřní kontrolní systém, jenž v orgánech veřejné správy tvoří součást systému finančního řízení. „Vnitřní kontrolní systém sleduje prostřednictvím kontrolních činností prováděných řídicími pracovníky, metodickými útvary, správci rozpočtu, kontrolním odborem a interním auditem všechny stránky činnosti organizace a jejich úseků“⁶⁸. Měl by tímto v orgánech veřejné správy přispívat k efektivnímu plnění úkolů a cílů veřejné správy a k hospodárnému a účelnému nakládání s veřejnými prostředky. Zákon o finanční kontrole upravuje pouze menší část vnitřního kontrolního systému. Jedná se především o zakotvení povinností vedoucího orgánu veřejné správy a vedoucích zaměstnanců v souvislosti se zavedením, udržováním a prověřováním účinnosti vnitřního kontrolního systému a dále o některé personální otázky řídicí kontroly. Dále je ve čtvrté části zákona o finanční kontrole upravena funkční nezávislost a postavení útvaru interního auditu, podávání zpráv a jeho plánování. Rozsah bakalářské práce a především její zaměření na oblast veřejnosprávní kontroly mi nedovoluje dostatečně a podrobně analyzovat problematiku vnitřního kontrolního systému. Zaměřil jsem se proto pouze na rozbor ustanovení, která tvoří čtvrtou část zákona o finanční kontrole.

Vedoucí orgánu veřejné správy má povinnost zavést a udržovat v tomto orgánu vnitřní kontrolní systém, který bude vytvářet zázemí a podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Tento vnitřní kontrolní systém plní funkci zejména preventivní. Musí být schopný včas zajišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat rizika provozního, právního a finančního charakteru, která vznikají v souvislosti s realizací a plněním schválených cílů orgánu veřejné správy. Zavedení a nastavení vnitřního kontrolního systému by také podle zákona o finanční kontrole mělo zabezpečit včasné informování o výskytu závažných nedostatků a o plnění opatření, která byla přijata k jejich odstranění a nápravě. Za tímto účelem vedoucí orgánu veřejné správy vymezí působnost a postavení organizačním složkám státu nebo územního samosprávného celku, které nejsou účetními jednotkami, dále organizačním útvarům a vedoucím a ostatním zaměstnancům tak, aby zajistil řádné fungování vnitřního kontrolního systému, který zahrnuje interní audit a řídicí kontrolu. Všichni vedoucí zaměstnanci kontrolního orgánu jsou současně povinni v rámci své pracovní náplně činit

⁶⁸ DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2003. 104 s.

maximum proto, aby zajistili řádné fungování vnitřního kontrolního systému. Z procesního hlediska je ještě důležité připomenout, že na výkon finanční kontroly v rámci vnitřního kontrolního systému se nevztahují procesní pravidla podle § 12 až 21 zákona o finanční kontrole⁶⁹.

7.1 Řídící kontrola

Řídící kontrola představuje nejdůležitější součást vnitřního kontrolního systému. Jedná se o finanční kontrolu, kterou provádějí vedoucí zaměstnanci v rámci vnitřního řízení orgánu veřejné správy. Řídící kontrola je vykonávána při přípravě operací a před jejich schválením (předběžná kontrola), průběžně při realizaci operací až do jejich ukončení (průběžná kontrola) a následně v rámci vyhodnocení dosažených výsledků (následná kontrola). Zákon o finanční kontrole upravuje pouze některé personální otázky spojené s výkonem řídicí kontroly, dále kontrolní metody a také předmět řídicí kontroly. Předběžnou kontrolu připravovaných a plánovaných operací zajišťují v orgánu veřejné správy:

- a) příkazce operace - vedoucí orgánu veřejné správy nebo vedoucí zaměstnanci jím pověřeni k nakládání s veřejnými prostředky daného orgánu veřejné správy,
- b) správce rozpočtu - vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru, který odpovědný za správu rozpočtu orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec k tomu pověřený vedoucím tohoto orgánu,
- c) hlavní účetní - vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za vedení účetnictví orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím orgánu veřejné správy.

Sloučení funkce příkazce operace s funkcí správce rozpočtu nebo s funkcí hlavního účetního je nepřipustné. Ovšem sloučení funkce správce rozpočtu s funkcí hlavního účetního je možné za podmínky, že pravděpodobnost výskytu nepřiměřených a nežádoucích rizik při hospodaření s veřejnými prostředky bude velice malá. Prověřují se především skutečnosti

⁶⁹ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 25

rozhodné pro vynakládání veřejných prostředků před jejich použitím a při tom se uplatňují zejména schvalovací postupy⁷⁰.

Za výkon průběžné a následné kontroly uvnitř orgánu veřejné správy je odpovědný jeho vedoucí, který výkon průběžné a následné kontroly zajišťuje. Prostřednictvím vedoucího orgánu veřejné správy průběžnou a následnou kontrolu vykonávají vedoucí zaměstnanci jednotlivých organizačních útvarů nebo také pověřeni zaměstnanci, kteří přímo realizují operace v rámci hospodaření s veřejnými prostředky. Při průběžné a následné kontrole se prověřuje zejména soulad prováděných operací se závaznými právními předpisy, dodržování stanovených podmínek při hospodaření s veřejnými prostředky a další skutečnosti, podrobněji stanovené v § 11 zákona o finanční kontrole.

Pokud vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru nebo jiné osoby podílející se na výkonu řídicí kontroly zjistí, že s veřejnými prostředky není hospodařeno odpovídajícím způsobem nebo že například některá operace byla provedena bez předběžné kontroly, písemně o tomto uvědomí vedoucího orgánu veřejné správy, který je povinen přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků.

7.2 Interní audit

Druhou částí vnitřního kontrolního systému, který je vedoucí orgánu veřejné správy povinen zavést a zdržovat, je útvar interního auditu. Zákon o finanční kontrole interním auditem rozumí „nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy“⁷¹. Interní audit je uvnitř orgánu veřejné správy vykonáván buď funkčně nezávislým útvarem, anebo k tomu zvlášť pověřeným zaměstnancem, který ovšem musí být organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur organizace. Toto nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací by mělo zajistit především dodržování závazných právních předpisů a jiných vnitřních předpisů přijatých na úrovni orgánu veřejné správy, včasnou identifikaci a eliminaci rizik, plnění provozních a dalších kritérií, plnění stanovených cílů a záměrů a v neposlední řadě také prověřování přiměřenosti a účinnosti celého vnitřního kontrolního systému.

⁷⁰ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 26

⁷¹ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 28 odst. 2

Výjimku z obecné povinnosti vytvořit útvar interního auditu mají za určitých podmínek obce a městské části hlavního města Prahy, které mají méně jak 15 000 obyvatel. Tato výjimka se v poněkud modifikované podobě vztahuje i na správce kapitol státního rozpočtu a územní samosprávné celky, které mají možnost nahradit útvar interního auditu výkonem veřejnosprávní kontroly. Správci kapitol státního rozpočtu se takto mohou rozhodnout v případě organizačních složek státu a příspěvkových organizací ve své působnosti, územní samosprávné celky pak u organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti. Nutným předpokladem pro takové rozhodnutí je velmi malá pravděpodobnost výskytu nepřiměřených rizik při nakládání s veřejnými prostředky.

Interní audit může být zaměřen na jednotlivé oblasti vnitřní činnosti orgánu veřejné správy. V § 28 odst. 4 zákona o finanční kontrole jsou uvedeny jako příklady:

- a) audity finanční – jsou zaměřeny na údaje v účetních a jiných výkazech a kontrolují jejich správnost,
- b) audity systémů – zaměřují se na systémy, které zabezpečují příjmy orgánu veřejné správy, prověřují je a hodnotí,
- c) audity výkonu – zkoumají přiměřenost a funkčnost vnitřního kontrolního systému a účelnost, hospodárnost a efektivnost prováděných operací⁷².

Příkladem dalších druhů vnitřního auditu může být audit personálního rozvoje, audit ekologický, forenzní audit, audit shody a další⁷³. Funkční nezávislost útvaru interního auditu je zajištěna jeho oddělením od výkonných řídicích struktur, a proto je podřízen přímo vedoucímu orgánu veřejné správy. Vedoucí útvaru interního auditu je tak jmenován a odvoláván zpravidla vedoucím tohoto orgánu veřejné správy, statutárním orgánem či radou územně samosprávného celku.

Plánování auditorské činnosti je v orgánu veřejné správy prováděno v souladu se střednědobým plánem a na základě ročního plánu jednotlivých auditů. V mimořádné situaci může být audit zařazen i mimo roční plán. Plánování a přípravu interních auditů zajišťuje samotný útvar interního auditu podle vyhodnocení rizik a v návaznosti na stanovené úkoly orgánu veřejné správy a výsledky jiných kontrol. Tato činnost je přitom konzultována s vedoucím orgánu veřejné správy.

⁷² Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 28

⁷³ Komentáře k zákonu o finanční kontrole, online dostupný na www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html

O kontrolních zjištěních, která byla získána z provedených auditů, podává útvar interního auditu zprávy a doporučení vedoucímu orgánu veřejné správy, který na jejich základě přijímá odpovídající opatření. Výsledky interního auditu jsou komplexně shrnuty v roční zprávě, která obsahuje především hodnocení kvality vnitřního kontrolního systému, analýzu výskytu nedostatků a rizik a doporučení pro další zkvalitnění řízení orgánu veřejné správy na všech stupních⁷⁴. Další zvláštní ustanovení o procesních pravidlech pro výkon interního auditu stanoví § 13a zákona o finanční kontrole.

⁷⁴ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 29-30

8. Prováděcí vyhláška č. 416/2004 Sb.

Dne 16. července 2004 byla Ministerstvem financí vydána vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb. Tato prováděcí vyhláška nabyla účinnosti 1. srpna 2004 a nahradila původní vyhlášku č. 64/2002 Sb. kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. Vznik a vydání prováděcí vyhlášky č. 416/2004 přineslo výrazné změny ve filosofii a organizaci procesů řídicí kontroly a znamená tak zásadní posun ve smyslu kvality a integrity směrem k evropským standardům v oblasti kontroly⁷⁵. Tři základní oblasti, které prováděcí vyhláška upravuje, jsou podrobnosti o kontrolních metodách, podrobnosti o kontrolních postupech a strukturu, rozsah, postup a termíny předkládání zpráv o výsledcích finančních kontrol.

V systému finanční kontroly se nepracuje pouze s pěti hlavními metodami demonstrativně uvedenými v § 6 odst. 1 zákona o finanční kontrole, ale podle potřeby a uvážení se za účelem zajištění žádoucího účelu finanční kontroly mohou uplatnit mnohé další metody a jejich kombinace. Kontrolní metody a jejich správný výběr má zajistit shromáždění objektivních, spolehlivých a souhrnných informací o plnění stanovených úkolů a požadavků pracovníky kontrolního orgánu i kontrolovanými osobami. Prováděcí vyhláška rozvádí podrobnosti o těchto kontrolních metodách:

- a) metoda porovnání – zajistí rozpoznání míry souladu schválených záměrů se skutečným stavem jejich plnění a současně vede k zjištění možných odchylek mezi informacemi o hospodaření s veřejnými prostředky a údaji o uskutečňovaných operacích,
- b) metoda sledování – slouží ke zjištění, zda jsou stanoveny postupy a vytvořeny podmínky pro hospodárný, účelný a efektivní výkon činnosti, která je předmětem kontroly, a jestli samotný orgán veřejné správy a jeho zaměstnanci tyto podmínky a postupy dodržují a plní,
- c) metoda šetření a ověřování – pomocí této metody se ověřuje, zda operace s veřejnými prostředky jsou prováděny v souladu se stanovenými úkoly a cíli orgánu veřejné správy a také zda kontrolované osoby stanovené podmínky a postupy dodržují,

⁷⁵ DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Pracovní postupy a dokumentace při realizaci veřejnoprávních kontrol a interního auditu*, Pardubice: Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2004. 116 s.

- d) metoda kontrolních výpočtů – s využitím matematických výpočtů se přezkoumávají a vyhodnocují zjištěné informace o kontrolované činnosti orgánu veřejné správy nebo právnické či fyzické osoby,
- e) metoda analýzy – vede ke zjištění a vyhodnocení odchylek dílčích operací nebo jejich souborů od obvyklé hodnoty u obdobných operací. Tato metoda může být využita například při zkoumání poměru nákladů a výnosů nebo k minimalizaci nákladů apod.⁷⁶

Velmi podrobně potom prováděcí vyhláška rozvádí kontrolní postupy, které upravuje zákon o finanční kontrole v § 6 odst. 2. Tyto systematicky zorganizované úkony se využívají během celého procesu finanční kontroly, tedy od počátku plánování přes samotnou realizaci hospodaření s veřejnými prostředky až po vyhodnocení tohoto hospodaření orgánu veřejné správy. Dále tato prováděcí vyhláška upravuje podrobnosti o zásadách organizace a konkrétním personálním přiřazení kontrolních postupů do působnosti příslušných osob na úrovni řídicích výkonných struktur a útvarů interního auditu v rámci předběžné, průběžné a následné finanční kontroly. Opomněna není ani problematika organizačního zajištění kontroly na úseku rozpoznávání a zvládání rizik⁷⁷.

Kontrolní postupy lze členit na postupy:

- 1) schvalovací – slouží k prověření podkladových materiálů a dokumentů o připravovaných operacích a v případě zjištěných nedostatků realizaci těchto operací do odstranění nedostatků pozastaví,
- 2) operační – zajišťují kompletní a přesný průběh operací včetně kontrolních technik, které prověřují příslušnou dokumentaci těchto operací a tvorbu účetních a jiných finančních výkazů, podávání hlášení a zpráv,
- 3) hodnotící – posuzují údaje a záznamy o provedených operacích, které jsou uloženy v zavedených informačních systémech, v účetních výkazech a dalších zprávách, a dále tyto záznamy porovnávají ve vztahu ke schválenému rozpočtu,

⁷⁶ Aktuální znění: vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se mění zákon č. 320/2001 Sb., § 1-6

⁷⁷ Komentář k prováděcí vyhlášce č. 416/2004 Sb., online dostupný na http://www.mfcr.cz/eps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/vyhlasaky_16285.html

- 4) revizní – prověřují správnost vybraného vzorku operací a dále postupy při vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti finančních kontrol v systému finančního řízení⁷⁸.

Poslední oblastí, kterou prováděcí vyhláška na základě zákonného zmocnění podrobně upravuje, je struktura, rozsah, způsob a termíny předkládání zpráv o výsledcích finančních kontrol mezi orgány veřejné správy. Hlavním účelem a cílem této zpravodajské povinnosti je včas informovat vedoucího orgánu veřejné správy o fungování kontrolních mechanismů na příslušném stupni řízení. Předkládání takových zpráv by tak mělo přinášet objektivní, ucelené a přehledné informace o výsledcích zavedených systémů finančních kontrol a tím přispívat k efektivnímu, hospodárnému a účelnému výkonu veřejné správy. Prováděcí vyhláška dále upravuje podrobnosti týkající se subjektů, které předkládají roční zprávy o výsledcích finančních kontrol ve zkráceném rozsahu a náležitosti takových zpráv⁷⁹.

⁷⁸ Aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 6 odst. 2

⁷⁹ Komentář k prováděcí vyhlášce č. 416/2004 Sb., online dostupný na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/vyhlasaky_16285.html

Závěr

Finanční kontrola ve veřejné správě tvoří podle zákona o finanční kontrole součást systému finančního řízení státu. Tento systém finančního řízení zabezpečuje hospodaření s veřejnými prostředky, které jsou z velké části tvořeny veřejnými financemi, tedy veřejnými příjmy a výdaji. Není žádným tajemstvím, že stav veřejných financí v České republice je neuspokojivý a z dlouhodobého hlediska neudržitelný. Právě finanční kontrola ale představuje významný nástroj, pomocí kterého lze tento nepříznivý vývoj alespoň částečně zvrátit a přispět tak ke správnému hospodaření s veřejnými prostředky.

V tomto smyslu je podle mého názoru velkým přínosem zákona o finanční kontrole uplatňování kritérií „3 E“, tedy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti při výkonu finanční kontroly ve veřejné správě, respektive při hospodaření s veřejnými prostředky. Naopak jako jeho nedostatek chápu například absenci ustanovení o odpovědnosti kontrolních pracovníků. Pracovníci kontrolního orgánu totiž zjednodušeně řečeno vykonávají dohled nad hospodařením s veřejnými prostředky v ČR. Z tohoto důvodu je myslím si třeba upozornit na význam této profese i důrazem na míru odpovědnosti, kterou s sebou nese.

Hlavním cílem této bakalářské práce byl popis a analýza právní úpravy finanční kontroly ve veřejné správě v České republice se zaměřením na veřejnosprávní kontrolu, a to především na základě zákona o finanční kontrole ve veřejné správě. Dílčí cíle pak zahrnovaly vymezení základních a souvisejících institutů a také charakteristiku systému kontroly veřejné správy v ČR. Teprve při zpracovávání této práce jsem si plně uvědomil, jak obsáhlá a široká je problematika finanční kontroly ve veřejné správě a že rozsah bakalářské práce mi neposkytuje dostatečný prostor pro komplexní zpracování této oblasti veřejné správy. I přesto jsem však přesvědčen o tom, že se mi hlavní cíl i dílčí cíle této práce podařilo naplnit.

Cíl bakalářské práce do značné míry koresponduje s jejím přínosem pro čtenáře z široké laické veřejnosti. Tímto přínosem je podle mého názoru analýza systému finanční kontroly se zaměřením na veřejnosprávní kontrolu vykonávanou na místě podle zákona o finanční kontrole, která je podána srozumitelnou a čtivou formou a zároveň nepostrádá potřebný stupeň odbornosti. Případný čtenář v této práci nalezne také charakteristiku systému kontroly veřejné správy v ČR a stručné vymezení úzce souvisejících právních předpisů, což by mu mohlo alespoň částečně napomoci při jeho zájmu o oblast finanční kontroly ve veřejné správě.

Po dokončení bakalářské práce mě v rámci této problematiky napadá několik dílčích témat a okruhů, jejichž analýza a zpracování by bylo jistě zajímavé a přínosné, avšak rozsah práce mi to bohužel nedovoluje. Mezi tato témata by mohla patřit kupříkladu komparace právní úpravy finanční kontroly ve veřejné správě v ČR a na Slovensku, v historicky blízkém Rakousku, popřípadě ve srovnatelných státech co do počtu obyvatel a rozlohy na západě Evropy (Belgie, Nizozemí, Irsko, Portugalsko). Také oblast interního auditu ve veřejné správě či analýza systému finanční kontroly z pohledu mezinárodního práva a práva EU by jistě mohly sloužit jako námět pro podobnou práci.

Netroufám si nyní odhadovat, jakými směry se bude ubírat vývoj právní úpravy předmětné problematiky. Současné vývojové tendence ovšem naznačují, že lze očekávat postupné větší sblížení domácí právní úpravy s mezinárodními standardy, ale také například sílící snahy ze strany EU o větší míru regulace finančního sektoru členských zemí. Zajímavé bude rovněž sledovat vývoj deficitu veřejných financí v České republice v kontextu s doznívající celosvětovou finanční krizí, ale především s aktuálními problémy Řecka. Stále rostoucí zadlužení této země a hrozba bankrotu jejích veřejných financí mohou totiž přinést nemalé komplikace pro všechny členy eurozóny, respektive pro celou Evropskou Unii.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

- 1) PRŮCHA, Petr. *Správní právo : obecná část*. 2007. Brno : Doplněk, 2007. 420 s. ISBN 978-80-210-4276-6, 978-80-7239-207-0.
- 2) HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2.
- 3) GRŮŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2006. 323 s. ISBN 80-7201-620-2.
- 4) LAPEJTKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. druhé, aktualizované a rozšířené vydání. Brno : Akademické nakladatelství CERM, s. r. o., 2009. 160 s. ISBN 978-80-7204-618-8.
- 5) PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. druhé přepracované vydání. Praha : ASPI Publishing, s. r. o., 2002. 456 s. ISBN 80-86395-19-7.
- 6) PROKŮPKOVÁ, Danuše; STEIDLOVÁ, Jaromíra; KOTRBA, Rudolf. *Přezkoumávání hospodaření obcí*. Hradec Králové : E.I.A - Ekonomická a informační agentura, 1999. 183 s. ISBN 80-85490-77-3.
- 7) NOVÁKOVÁ, Ivana; VELÍŠKOVÁ, Anna. *Finanční kontrola v dotazech a odpovědích*. 1. vydání. Praha : Polygon, 2005. 184 s. ISBN 80-7273-124-6.
- 8) PROKŮPKOVÁ, Danuše. *Základy kontrolní činnosti*. Praha : BILANCE, spol. s. r. o., 1999. 118 s.
- 9) KOŘÍNKOVÁ, Květoslava. *Veřejná správa v EU : Kontrola veřejné správy*. první. Ústí nad Labem : Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2007. 32 s. ISBN 978-80-7044-911-0.
- 10) DVOŘÁK, Bohdan; DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice : Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2003. 261 s. ISBN 80-903246-0-6.
- 11) DVOŘÁK, Bohdan; DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Pracovní postupy a dokumentace při realizaci veřejnosprávních kontrol a interního auditu*. Pardubice : Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2004. 189 s. ISBN 80-903246-1-4.

Právní předpisy

- 1) Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- 2) 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.

- 3) Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.
- 4) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 5) Zákon č. 337/1991 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.
- 6) Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- 7) Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- 8) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 9) Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.
- 10) Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů.
- 11) Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů.
- 12) Zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 13) Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 14) Zákon č. 563/1991 Sb. o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.
- 15) Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.
- 16) Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
- 17) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- 18) Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.
- 19) Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
- 20) Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.
- 21) Pokyn CHJ - 1

Internetové zdroje

- 1) Plné znění zákona o finanční kontrole s komentářem Ministerstva financí České republiky, online dostupný na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html

- 2) Plné znění prováděcí vyhlášky k zákonu o finanční kontrole s komentářem Ministerstva financí České republiky, online dostupný na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/vyhlasky_16285.html

Anotace / Annotation

Téma bakalářské práce je „Finanční kontrola ve veřejné správě“. Hlavním cílem této práce je analýza finanční kontroly ve veřejné správě především na základě zákona o finanční kontrole ve veřejné správě, prováděcí vyhlášky k tomuto zákonu a zákona o státní kontrole. Bakalářská práce v úvodní kapitole charakterizuje základní instituty. Následující kapitola popisuje systém kontroly veřejné správy v České republice. Těžiště práce pak spočívá v analýze systému finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole, který tvoří veřejnosprávní kontrola, kontrola vykonávaná podle mezinárodních smluv a vnitřní kontrolní systém. Opomenuty nejsou ani zákon o státní kontrole a prováděcí vyhláška k zákonu o finanční kontrole.

Thesis topic is "Financial Control in Public Administration". The main objective of this work is the analysis of financial control in public administration in particular under the Law on Financial Control in public administration, the implementing regulations for this Act and the Act on State Control. Bachelor thesis in the introductory chapter describes basic institutions. The following chapter describes the control system of public administration in the Czech Republic. Focus of this work lies in analyzing the financial control system in accordance with the Law on Financial Control, which consists of public administration control, the control exercised by international treaties and internal control system. Neglecting neither the law on state control and the implementing decree to the Law on Financial Control.

Seznam klíčových slov / Keywords

Kontrola, finanční kontrola, veřejná správa, orgán veřejné správy, veřejné prostředky, zákon o finanční kontrole ve veřejné správě.

Control, financial control, public administration, public administrative authority, public funds, Law of financial control in public administration.