

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Lenka Filinová

Finanční kontrola ve veřejné správě

Diplomová práce

Olomouc 2013

Prehlásenie

Ja nižšie podpísaná Lenka Filinová, autorka diplomovej práce na tému *Finanční kontrola ve veřejné správě*, ktorá je literárnym dielom v zmysle zákona číslo 121/2000 Sb., dávam týmto ako subjekt údajov svoj súhlas v zmysle § 4 písm. e) zákona číslo 101/2000 Sb., správcovi:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 511/8, Olomouc 774 47,

k spracovaniu osobných údajov v rozsahu mena a priezviska, a to vrátane zaradenia do katalógu, a ďalej k sprístupneniu mena a priezviska v katalógoch a informačných systémoch UP, a to vrátane neadresného sprístupnenia pomocou metód diaľkového prístupu. Údaje môžu byť takto sprístupnené užívateľom služieb Univerzity Palackého. Súhlas sa poskytuje na dobu ochrany autorského diela podľa zákona číslo 121/2000 Sb. Prehlasujem, že moje osobné údaje vyššie uvedené sú pravdivé.

Prehlasujem, že som diplomovú prácu na téma *Finanční kontrola ve veřejné správě* vypracovala samostatne a citovala som všetky použité zdroje.

V Trenčíne dňa 24. 3. 2013

.....
Lenka Filinová

Pod'akovanie

Pod'akovanie patrí vedúcej diplomovej práce JUDr. et Mgr. Lenke Veselej, Ph.D. za cenné rady, pripomienky, podnety, vrúcnu a užitočnú pomoc a odborné vedenie pri vypracovaní tejto diplomovej práce.

Obsah

Obsah.....	4
Zoznam použitých skratiek.....	6
Úvod.....	7
1 História finančnej kontroly	9
2 Základné pojmy	13
2. 1 Verejná správa	13
2. 2 Financovanie verejnej správy.....	15
2. 3 Kontrola.....	15
2. 3. 1 Funkcie	16
2. 3. 2 Druhy	17
3 Kontrolný systém Českej republiky.....	21
3. 1 Kontrola vykonávaná zákonodárnym, resp. zastupiteľskými orgánmi	22
3. 2 Kontrola vykonávaná Najvyšším kontrolným úradom.....	24
3. 3 Súdna kontrola verejnej správy	26
3. 4 Kontrola verejným ochrancom práv	27
3. 5 Kontrola vykonávaná orgánmi štátneho zastupiteľstva	31
3. 6 Kontrola vykonávaná na základe iniciatívy občanov	31
3. 7 Kontrola vykonávaná správnymi orgánmi.....	32
4 Zákon o finančnej kontrole	37
4. 1 Pôsobnosť zákona o finančnej kontrole	37
4. 2 Základné pojmy.....	39
4. 3 Systém finančnej kontroly	40
4. 4 Ciele finančnej kontroly	42
4. 5 Kontrolné metódy a postupy.....	43
5 Verejnosprávna kontrola	44
5. 1 Pôsobnosť kontrolných orgánov.....	45
5. 2 Audit	48
5. 2. 1 Procesné pravidlá	48
5. 3 Verejnosprávna kontrola na mieste	49
5. 3. 1 Legislatívny rámec pre výkon verejnosprávnej kontroly na mieste	49
5. 3. 2 Príprava a plánovanie kontrolnej činnosti.....	50
5. 3. 3 Stret záujmov a jeho riešenie	52
5. 3. 4 Zahájenie verejnosprávnej kontroly na mieste	52
5. 3. 5 Práva a povinnosti kontrolných pracovníkov a kontrolovaných osôb ...	55
5. 3. 6 Protokol.....	56
5. 3. 7 Sankčné prostriedky	57
5. 3. 8 Spolupráca v oblasti finančnej kontroly a podávanie správ o jej výsledkoch	59
5. 3. 9 Ukončenie verejnosprávnej kontroly vykonávanej na mieste	59
6 Finančná kontrola podľa medzinárodných zmlúv	61
7 Vnútorný kontrolný systém	63
7. 1 Riadiaca kontrola	64
7. 1. 1 Predbežná kontrola.....	65
7. 1. 2 Priebežná a následná kontrola.....	66
7. 2 Interný audit	67
7. 2. 1 Postavenie útvaru interného auditu.....	69

7. 2. 2 Plánovanie interného auditu.....	70
7. 2. 3 Auditné postupy	71
8 Vyhláška č. 416/2004 Sb.....	73
9 Zákon o štátní kontrole.....	75
10 Finančná kontrola verejnej správy v Slovenskej republike	77
10. 1 Finančná kontrola.....	78
10. 2 Vnútorný audit.....	79
10. 2. 1 Postavenie vnútorného auditora	79
10. 3 Vládny audit	80
10. 4 Sankčné prostriedky.....	81
Záver	82
Použitá literatúra a zdroje.....	84
Zhrnutie	88
Zoznam kľúčových slov	89

Zoznam použitých skratiek

- **ČR** Česká republika
- **Listina** ústavný zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- **Ústava** ústavný zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v znení neskorších predpisov
- **MF ČR** Ministerstvo financí České republiky
- **EU** Európska únia
- **ÚSC** územný samosprávny celok
- **NKU** Nejvyšší kontrolní úrad
- **Sb.** Sbírka zákonů České republiky
- **Z. z.** Zbierka zákonov Slovenskej republiky

Úvod

Finančná kontrola vo verejnej správe je podľa môjho názoru jeden z najdôležitejších inštitútov finančného práva. Preto by jej mala patriť i náležitá pozornosť nielen zo strany štátu, ako zákonodárcu, ale i nás občanov, aby sme sa danou problematikou oveľa viac zaoberali a požadovali jej patričné vykonávanie.

Cieľom diplomovej práce je čo možno najkomplexnejšie a najpresnejšie analyzovať problematiku finančnej kontroly vo verejnej správe. Z toho dôvodu sa čo v najväčšej miere zaoberám metódou analýzy a popisu a moja práca by mala slúžiť ako ucelený a zrozumiteľný prierez do príslušnej problematiky finančnej kontroly, keďže v súčasnosti sa postráda knižná publikácia, ktorá by ju komplexne a aktuálne riešila. V poslednej kapitole použijem komparačnú metódu, na základe ktorej som porovnam právne úpravy Českej a Slovenskej republiky.

Práca je rozdelená do desiatich kapitol. V prvých dvoch kapitolách chcem upriamiť pozornosť na históriu kontroly, už od jej vzniku až po súčasný stav, vymedziť základné pojmy, ktoré je potrebné poznať, ak sa chceme zaoberať finančnou kontrolou vo verejnej správe. Patrí tam samotná definícia verejnej správy a jej financovanie, určenie funkcií a druhov kontroly. V tretej kapitole v stručnosti načrtnem a vysvetlím kontrolný systém v Českej republike a jeho jednotlivé inštitúty. Samotné jadro svojej práce začína štvrtou kapitolou, ktorá sa bude venovať zákonu o finančnej kontrole vo verejnej správe, v ktorej vymedzím určenie jeho pôsobnosti, ciele a systémy a kontrolné postupy a metódy finančnej kontroly. Najrozsiahlejšia kapitola sa bude zaoberať verejnosprávnou kontrolou, ako jedného z troch systémov finančnej kontroly, a to konkrétne verejnosprávnej kontrole na mieste. Zároveň som sa budem snažiť prepojiť zákon o finančnej kontrole ako *ius specialis* a zákon o štátnej kontrole, ktorý je voči nemu *ius generalis*. V súčasnosti sa v Poslaneckej snemovni prejednáva novela zákona o finančnej kontrole, ktorej cieľom je odstrániť očakávané nezrovnalosti spojené s prijatím nového zákona o kontrole, ktorý nadobúda účinnosti dňa 1. 1. 2014 a tým pádom dôjde k zrušeniu doterajšieho účinného zákona o štátnej kontrole. Finančnej kontrole podľa medzinárodných zmlúv bude určená len jedna kapitola, bližšie sa budem snažiť rozobrať vnútorný kontrolný systém tvorený riadiacou kontrolou a interným auditom. Keďže interný audit nie je jadrom diplomovej práce, prihliadam k nemu len z pohľadu zákona o finančnej kontrole i keď by bolo možné sa ním zaoberať v omnoho širšom pojatí. Diplomovú

prácu ukončím stručným náčrtom systému finančnej kontroly v Slovenskej republike, ktorý sa v určitých aspektoch líši od systému v Českej republike.

Z hľadiska použitých zdrojov bude mojou snahou využiť predovšetkým odborné knihy a články publikované na internete, vo veľkej miere i internetové zdroje.

Zákonodarca si v poslednej dobe uvedomil potrebnosť jednotného a priehľadného procesno-právneho predpisu a to prijatím zákona o kontrole, čo by mohlo znamenať dobrý krok k zlepšeniu jej právnej úpravy. Diplomová práca reflektuje právny stav ku koncu januára 2013.

1 História finančnej kontroly

Pravdepodobne najstaršia zmienka o kontrole sa datuje k obdobiu asi 3 500 rokov pred Kristom. Už z čias mezopotámskych civilizácií sa dochovali záznamy, ktoré obsahujú značky vedľa čísel finančných transakcií. Egypťania požadovali svedka pri doprave obilia do sýpok a následnú certifikáciu príjmového dokladu. Gréci uprednostňovali na miesta archivárov otrokov, pretože podľa ich presvedčenia je mučenie otroka lepší spôsob overenia informácií než tvrdenie slobodného občana pod prísahou.¹ V období Starovekého Ríma bolo uplatňované tzv. vypočúvanie o účtoch. Kvestori – vyšetrovatelia, ktorých najala vláda za účelom predkladania ústnych správ o stave pokladne, skúmali účty provinčných guvernérov a tým sa snažili vypátrať podvod. Je pravdepodobné, že tu mohol vzniknúť názov „auditor“ ako ten, kto uvádza všetky skutočnosti. Slovo audit v latinskom jazyku znamená „vypočutie, počúvanie, dozvedanie sa“.²

„Audit v súčasnej podobe začal fungovať behom priemyselnej revolúcie v Anglicku, auditorská verifikácia zahrňovala už dôkladné skúmanie písomných záznamov a porovnávanie položiek v účtovných knihách s dokladovým materiálom.“³ Obchodné a vládne operácie sa stávali zložitejšími a ich rast bez pomoci interného auditu limitoval schopnosť managementu monitorovať firemné operácie a tým bol vyvolaný pokračujúci vývoj interného auditu v celom svete.⁴

Prvou kontrolnou inštitúciou u nás za čias Rakúsko – Uhorskej monarchie bola Dvorská účtovná komora (Hofrechnungskammer), ktorá bola založená v roku 1761. Počas svojej existencie zmenila niekoľkokrát svoj názov. Od roku 1792 – 1794 bola v činnosti Hlavná štátna účtáreň, v rokoch 1794 – 1805 sa premenovala na Najvyššiu štátnu kontrolu a v rokoch 1805 – 1840 inštitúcia dostala názov Generálne účtovné riaditeľstvo. Najvyšší účtovný kontrolný úrad bol založený v roku 1840 a naďalej pod týmto názvom pracoval až do roku 1866, kedy vznikol Najvyšší účtovný dvor, ktorý

1 Srov. DVOŘÁK, Bohdan; DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2003. Krátký výlet do historie, 6 s.

2 Srov. KAFKA, Tomáš. *Průvodce pro interní audit a risk management*. Vyd.1. Praha: C.H.Beck, 2009. Interní audit, 10 s.

3 Srov. DVOŘÁK, Bohdan; DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2003. Krátký výlet do historie, 6 s.

4 Tamtéž.

pôsobil do roku 1919. Hneď po vzniku Československej republiky v roku 1918 na tradíciu tohto úradu nadviazal Najvyšší účtovný kontrolný úrad v Prahe.⁵

Kontrola bola od roku 1919 zameraná na kontrolu pokladnej správy, kontrolu správnu a štátnu. Kontrola pokladnej správy sledovala prácu výkonných orgánov a súlad ich postupov s platnými predpismi, následne kontrola správna sledovala, či sa príjmy a výdaje realizujú podľa zákonov, predpisov a nariadení a v medziach rozpočtu. Posledným tretím typom bola štátna kontrola, ktorá sa zaoberala stanovením hospodárskeho plánu pre určité hospodárske alebo účtovné obdobie a zisťovala, či sa štátna správa týmto autoritatívne predpísanom pláne riadi. Najvyšší účtovný kontrolný úrad fungoval až do roku 1951, kedy ho nahradilo Ministerstvo štátnej kontroly. V období normalizácie konkrétne po roku 1968 bola zriadená sústava orgánov tzv. ľudové kontroly.⁶

V súvislosti s počiatkom demokratických zmien, ktoré nastali po roku 1989 bolo v prvej etape zriadené Federálne ministerstvo kontroly a zároveň i republikové ministerstvá pre Českú a Slovenskú republiku. V druhej etape, čiže od roku 1991, bola pôsobnosť vymedzená na štátnu správu a nej podriadené orgány vrátane právnických osôb a všetkých ostatných osôb, ktorým boli poskytnuté prostriedky zo štátneho rozpočtu. Tretia etapa predstavovala obnovenie Najvyššieho kontrolného úradu, ktorý bol zriadený v roku 1993 po vzniku samostatnej Českej republiky.⁷

V roku 2001 bol prijatý zákon o finančnej kontrole s účinnosťou od 1. 1. 2002 ako jeden z nevyhnutných krokov v rámci vstupných procesov do Európskej Únie. Zákon zaviedol do verejnej správy inštitút interného auditu. Ten sa u nás do tej doby vyskytoval hlavne v bankovom sektore, neskôr v sektore priemyslu a obchodu.⁸

V súčasnosti bol prijatý nový zákon o kontrole, ktorý nadobudne účinnosť od 1. 1. 2014 a nahradí tak doposiaľ platný a účinný zákon o štátnej kontrole. V súvislosti s prijatým zákonom o kontrole je prejednávaná novela zákona o finančnej kontrole,

5 ^{Srov.} *Nku.cz* [online]. [cit. 2011-10-22]. Historie kontroly v našich zemích. Dostupné z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/urad/historie-kontroly.htm>>.

6 ^{Srov.} DVOŘÁK, Bohdan; DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2003. Krátký výlet do historie. 7 s.

7 ^{Srov.} *Nku.cz* [online]. [cit. 2011-10-22]. Historie kontroly v našich zemích. Dostupné z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/urad/historie-kontroly.htm>>.

8 ^{Srov.} DVOŘÁK, Bohdan; DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Nakladatelství Český a moravský účetní dvůr, 2003. Krátký výlet do historie. 7 s.

ktorú po zamietnutí Senátom, musí schváliť Poslanecká snemovňa, ktorá ju má na pláne prejednať behom mesiaca apríl 2013.

2 Základné pojmy

2.1 Verejná správa

Určiť pozitívnu definíciu pojmu verejná správa, ktorá je zároveň ústredným pojmom správneho práva, činí mnohým autorom učebníc značné problémy. Preto by som predovšetkým objasnila význam slova „správa“, než pristúpim k jej samotnému vymedzeniu. V. Sládeček ju definuje ako „*zámernú činnosť sledujúcu dosiahnutie určitého cieľa (účelu)*“.⁹ Vychádza pritom už z názorov autorov J. Pražáka, J. Pošvářa a P. Průchy.¹⁰

Materiálne ju môžeme definovať ako „*súhrn zámerných činností, ktoré nie sú zákonodarstvom, súdnictvom ani vládou, ktorými sa zabezpečujú úlohy vo verejnom záujme a to na úrovni štátu i územnej samosprávy. Ide o zabezpečovanie takých úloh, za ktoré odpovedá štát a ostatné subjekty verejnej správy.*“¹¹ Na druhej strane formálne poňatie verejnej správy znamená, že ide o „súhrn inštitúcií, ktoré túto činnosť vykonávajú priamo, či sprostredkovane.“¹²

Chcela by som upriamiť pozornosť na základný znak verejnej správy a to je, ako je spomenuté v predchádzajúcom odseku, zabezpečovanie úloh vo verejnom záujme.¹³ Tento základný prvok ju odlišuje od správy súkromnej, kde figuruje súkromný záujem.

S prihliadnutím na povahu subjektu, ktorý je nositeľom verejnej moci môžeme verejnú správu členiť na štátnu správu, samosprávu a ostatnú verejnú správu.

Z hľadiska subjektov, ktoré štátnu správu na základe zákona vykonávajú, sa štátna správa delí na priamu, čiže vykonávanú bezprostredne orgánmi štátu a na

9 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. s. 18.

10 J. Pražák: „činnost sledující zámerne nějaký cíle alebo činnost nesúca sa za trvalým účelom riadiť ty ktoré záležitosti.“

J. Pošvář : „ludská činnost sledující zámerne nějaký cíle.“

P. Průcha : „společenské zřízení, které má určité specifické rysy a realizuje sa v specifických formách.“

Tamtéž.

11 Srov. PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, 3. přepracované vydání. Praha : ASPI, 2008. 85 s.

12 Tamtéž.

13 *Verejný záujem* : platná právna úprava tento pojem nevymedzuje. Ide o neurčitý pojem správneho práva. P. Průcha ho označuje vo svojom diele *Správne právo : obecná část* za obecné či verejne, resp. obecne prospešné záujmy, ktorých nositeľmi sú bližšie neurčené ničmenej aspoň rámcovo determinovateľné okruhy či spoločenstvá osôb ako tzv. verejnosť. (*Správni právo: obecná část*. 6.doplňené a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2004. 52 s.)

štátnu správu nepriamu, ktorá je vykonávaná verejnoprávnymi korporáciami¹⁴ v prenesenej pôsobnosti alebo ktorej výkon bol zverený súkromnej právnickej alebo fyzickej osobe na základe a v súlade so zákonom.¹⁵

Samospráva je vykonávaná verejnoprávnymi korporáciami, subjektami odlišnými od štátu. Jej predmetom je správa vecí verejných na miestnej úrovni, čiže na úrovni obcí a krajov alebo v súvislosti s výkonom určitého špecifického povolania, kde radíme profesné komory.¹⁶ Už samotný čl. 8 Ústavy hovorí, že sa zaručuje samospráva územných samosprávnych celkov. Na to navazuje čl. 99. Ústavy, na základe ktorého sa Česká republika člení na obce, ktoré sú základnými územnými samosprávnymi celkami a na kraje, ktoré sú vyššími samosprávnymi celkami. Pričom na základe čl.101 odst. 4 Ústavy štát môže zasahovať do činnosti územných samosprávnych celkov (ďalej len „ÚSC“) len ak to vyžaduje ochrana zákona a len spôsobom stanoveným zákonom. ÚSC vykonávajú samo.statnú alebo prenesenú pôsobnosť. Do samostatnej pôsobnosti patria hlavne tie záležitosti, ktoré sú mu vlastné, ktoré verejnoprávna korporácia vykonáva vlastným menom a na svoju vlastnú zodpovednosť.¹⁷ Pri prenesenej pôsobnosti vykonávajú záležitosti štátu.¹⁸

Za zbytkovú oblasť verejnej správy je považovaná ostatná verejná správa, ktorú vykonávajú čiastočne samosprávne a nesamosprávne inštitúcie, keď plnia verejné úlohy.¹⁹ Radíme do nej školskú a vysokoškolskú samosprávu.

14 *Verejnoprávna korporácia*: od štátu odlišný člensky organizovaný subjekt verejnej správy, ktorému bola zverená moc samostatne plniť verejné úlohy prostredníctvom svojich orgánov. (SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 21 s.)

15 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 19 s.

16 Tamtéž, 20 s.

17 Srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7.vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 117 s.

18 Tamtéž. 120 s.

19 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 21 s.

2. 2 Financovanie verejnej správy

Úlohou verejných financií je obstaranie finančných prostriedkov, ktoré slúžia ako zdroj financovania jednotlivých druhov netržných činností štátu a územnej samosprávy.²⁰

Verejné financie môžeme chápať z rôznych hľadísk. P. Mrkývka ich chápe jednak ako peňažné vzťahy vznikajúce pri získavaní, rozdelení a prerozdelení a užití peňazí, tak i nástroj verejnej politiky a samozrejme slúžia k uspokojovaniu potrieb obyvateľstva a naplňujú tým spôsobom verejný záujem.²¹

Do rozpočtovej sústavy v Českej republike patrí:

a) sústava verejných rozpočtov

- štátny rozpočet,
- rozpočet miest a obcí ako základných ÚSC a od roku 2001 rozpočty krajov ako vyšších ÚSC a rozpočty dobrovoľných zväzkov obcí,
- rozpočty príspevkových organizácií,
- rozpočty regionálnych rad regiónov súdržnosti.

b) mimorozpočtové fondy

- štátne fondy,
- mimorozpočtové fondy základných ÚSC,
- mimorozpočtové fondy vyšších ÚSC.²²

2. 3 Kontrola

V literatúre nájdeme, že slovo kontrola je odvodené od latinského slova *contra* – proti a *rotulus* – zvitok alebo zápis, čiže protizápis.²³ Osobne sa stotožňujem s definíciou kontroly, ktorú spomína J. Šelešovský a chápe ju ako činiteľ rovnováhy medzi žiadúcim a skutočným stavom.²⁴ Ide o skúmanie, dozor a dohľad konaný za

20 Srov. PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, 3. přepracované vydání. Praha: ASPI, 2008. 196 s.

21 MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 148 s.

22 Tamtéž, 202 s.

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

24 Srov. ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Finance, audit, kontrola: Průběžné vzdělávání úředníků ÚSC*.

tým účelom, aby určitá činnosť bola vykonávaná podľa predom určených predpokladov.²⁵

2. 3. 1 Funkcie

Rozlišujeme 6 základných funkcií kontroly:

1. **Informačná funkcia** a to:

- zistenie skutočnosti o kontrolovanom objekte,
- konfrontácia skutočnosti s očakávaným,
- objavenie odchýlok a ich zápis,
- prípadné zistenie výskytu odchýlok.

2. **Regulačná funkcia** ku ktorej ešte okrem prvkov zaradených do informačnej funkcie priradujeme:

- odstránenie nežiadúcich odchýlok,
- ide o kontrolu so spätnou väzbou.

3. **Inštitucionálna funkcia**

- podľa inštitúcie, ktorá ju vykonáva.

4. **Represívna funkcia**

- obsahuje prvky regulačnej funkcie, ale navyše sa pridáva vyvodenie represívnych dôsledkov.

5. **Motivačná funkcia**

- spočíva v pozitívnej motivácii pracovníkov, aby neustále zvyšovali svoju kvalitu a efektivitu výkonu svojej funkcie.

6. **Výchovná funkcia**

- subjekt kontroly pôsobí na kontrolovaný objekt ako výchovný činiteľ a v zmysle právnych noriem vychováva k presnosti, čestnosti a zodpovednosti pri výkone práce.²⁶

2. 3. 2 Druhy

Brno: Masarykova univerzita, 2006. 47 s.

25 Tamtéž, 48 s.

26 Srov. REKTORÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 24-25 s.

Existujú mnohé hľadiská, podľa ktorých môžeme rozdeľovať kontrolu. Viacerí autori si vystačujú len zo základným delením ako napríklad J. Šelešovský, ktorý ju rozdeľuje podľa toho kým je vykonávaná čiže na vnútornú (vo vnútri organizácie) a vonkajšiu a podľa toho v ktorej fáze riadiaceho procesu je vykonávaná – na predbežnú, priebežnú a následnú.²⁷ Napriek tomu vo svojom ďalšom diele v spolupráci s J.Rektoříkom rozvádza detailnejšie hľadiská, podľa ktorých môžeme kontrolu ďalej rozdeľovať. A to:

1. podľa subjektu kontroly môže ísť o kontrolu **individuálnu** alebo **koordinovanú**. Záleží, či ju vykonáva jeden subjekt alebo viacero subjektov kontroly. Obe môžu byť súborné (úplné, vyčerpávajúce), námatkové (kontroluje sa časť súboru) alebo výberové (podľa prijatého pravidla výberu),
2. podľa vzťahu k objektu kontroly existuje kontrola **vnútorná** a **vonkajšia**. Vnútorná kontrola je realizovaná subjektom kontroly, ktorý je súčasťou daného kontrolovaného systému. Napriek tomu vonkajšia kontrola je definovaná tým, že neexistuje vzťah podriadenosti a nadriadenosti, ani iný riadiaci vzťah,
3. podľa vymedzeného kontrolného systému k určitému objektu, napríklad: kontrolný systém v odvetví dopravy (Drážny úrad, Drážna inšpekcia, Dopravný úrad, Štátna letecká inšpekcia), kontrolné systémy v odvetví zdravotníctva (Hlavný hygienik ČR, Český inšpektorát kúpeľov) a pod.,
4. podľa organizačného vzťahu sa kontrola člení na **vertikálnu** a **horizontálnu**. Vertikálna kontrola je obsiahnutá v základných povinnostiach každého vedúceho. Uplatňuje sa hlavne v lineárnych organizačných štruktúrach. Horizontálna kontrola sa realizuje medzi pracovníkmi a pracovnými kolektívami na rovnakom stupni riadenia,
5. podľa systému kontroly je možné členiť kontrolu na **plánovitú** a **operatívnu** až každodennú. Plánovitá kontrola sa realizuje na základe určitého plánu kontrolnej činnosti a operatívna kontrola je zameraná na kontrolu bežnej, každodennej činnosti a využíva sa hlavne vo verejnej správe. Môžu byť zamerané i na prevenciu riadených systémov,
6. kontrolu môžeme deliť i podľa jej časového vzťahu ku kontrolovanej činnosti. Ide o **predbežnú**, **následnú**, **sústavnú** a **občasnú**. Predbežná kontrola sa vykonáva pred rozhodnutím, čiže kedy je ešte možné vopred vylúčiť

27 Srov. ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Finance, audit, kontrola: Průběžné vzdělávání úředníků ÚSC*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 49 s.

nedostatky. Priebežná kontrola je zameraná na súčasnosť a parciálne zásahy podľa charakteru zistených odchýlok. Následná kontrola pravidelne kontroluje opatrenia uložené komplexnými a tématickými kontrolami. Sústavná kontrola je podmienená vynaložením vysokých nákladov a zároveň viaže veľký počet pracovníkov. Napriek tomu občasná kontrola sa realizuje nepravidelne,

7. podľa vzťahu kontroly k podstate veci existuje kontrola **formálna** a **neformálna**. Formálna kontrola je zameraná na formálne náležitosti javov, má vylúčiť chyby, ktoré znemožňujú ďalšiu prácu s dokladmi. Neformálna kontrola sa zaoberá vecnou správnosťou, hospodárnosťou a účelnosťou jednotlivých operácií,
8. podľa spôsobu vyjadrovania javov a procesov sa člení na slovnú, hmotnú a hodnotovú. Slovná sa využíva ako výraz pre príčiny, tendencie, závery, pre hodnotenia pracovníkov a pod. Hmotná kontrola je vyjadrená fyzikálnymi jednotkami, tento druh sa považuje za najpresnejší. Hodnotová kontrola patrí medzi kontroly, ktoré produkujú presné a objektívne informácie o kontrolovanom objekte,
9. podľa odborného výkonu sa delí kontrola na **odbornú** a **laickú**. Odborná kontrola je vykonávaná odbornými útvarmi vo vnútri organizácie alebo odbornými inštitúciami zriadenými zákonom k prevádzaniu presne vymedzeného spôsobu a zamerania kontrolnej činnosti. Občiansku kontrolu uskutočňuje široká verejnosť.
10. Ďalším druhom je verejná kontrola.
11. Na základe výkonu kontroly z pohľadu hierarchickej úrovne usporiadania štátu je možné členiť kontrolu na štátnu, krajskú a obecnú.
 - **Štátna kontrola** vykonávaná na základe zákona č. 552/1991 Sb., o štátní kontrole v platnom znení a špecifickými zákonmi č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách v platnom znení.
 - **Krajská kontrola** vykonávaná na základe zákona č. 129/2000 Sb., o krajích v platnom znení.
 - **Obecná kontrola** vykonávaná zákonom č.128/2000 Sb., o obcích v platnom znení.²⁸

3 Kontrolný systém Českej republiky

Než pristúpim k samotnému jadru finančnej kontroly vo verejnej správe chceta by som stručne charakterizovať kontrolný systém a kontrolné inštitúcie, ktoré pôsobia v Českej republike.

Kontrolný systém môžeme rozdeliť na kontrolu vykonávanú subjektami, ktoré stoja mimo verejnú správu. Tu zaraďujeme kontrolnú činnosť zákonodárneho orgánu a zastupiteľských orgánov, Ústavného súdu, správnych a obecných súdov, Verejného ochrancu práv, orgánov štátneho zastupiteľstva, Najvyššieho kontrolného úradu (ďalej len „NKU“), kontrola na základe iniciatívy občanov. Môžeme uvažovať, že tu zaradíme i kontrolu prezidentom republiky voči verejnej správe.²⁹ Ďalej na kontrolu, ktorá je vykonávaná samotnou verejnou správou, členenú na vnútornú (služobný dohľad a instančný dozor) a vonkajšiu (správny dozor, finančná kontrola a obdobné kontrolné činnosti). A čiastočne samostatnou oblasťou je dohľad nad verejnoprávnymi samosprávnymi korporáciami.³⁰

3. 1 Kontrola vykonávaná zákonodárnym, resp. zastupiteľskými orgánmi

Zákonodárny orgán je oprávnený kontrolovať verejnú správu čo v najširšom zmysle. V konkrétnych vzťahoch činí kontrolu vlády, ako i jednotlivých jej členov.³¹

Naproti tomu zastupiteľské orgány kontrolujú zastupiteľstvá obcí a krajov vo vzťahu k ich ďalším orgánom. Táto kontrola je výrazom ich samosprávneho oprávnenia a smeruje len voči činnosti orgánov obce a kraja pri výkone ich samostatnej pôsobnosti.³²

Parlamentnú kontrolu môžeme stručne rozčleniť na:

- a) preventívnu a predbežnú kontrolu vlády,

29 *veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 27-30 s.
Konkrétne jeho právo suspenzívneho veta ako i návrh na zrušenie zákona predložený Ústavnému súdu (srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 214 s.

30 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 214 s.

31 Srov. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6.doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2004. 262 s.

32 Tamtéž, 262 -263 s.

- b) prejednávanie a schvaľovanie návrhov zákona podávaných vládou,
- c) schvaľovanie štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu,
- d) interpelácie,
- e) kontrolu vykonávanú orgánmi zákonodárneho zboru,
- f) oprávnenie skupiny poslancov a senátorov podať návrh na zrušenie zákona alebo iného právneho predpisu Ústavnému súdu.³³

Formy a spôsoby kontroly sú bližšie upravené v jednom poriadku Poslaneckej snemovne.³⁴ Chcela by som upriamiť pozornosť len na jednu kontrolovanú oblasť a to je schvaľovanie štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu. Návrh štátneho rozpočtu predkladá vláda a uznáva sa o ňom len Poslanecká snemovňa a to formou zákona.³⁵ Vláda jej zároveň podáva priebežné správy o jeho plnení a po ukončení rozpočtového roku predkladá tiež návrh štátneho záverečného účtu, ktorý má formu uznesenia.³⁶

3. 2 Kontrola vykonávaná Najvyšším kontrolným úradom

Čl. 97 Ústavy ho vymedzuje ako nezávislý orgán, ktorý vykonáva kontrolu hospodárenia so štátnym majetkom a plnenie štátneho rozpočtu. Jeho „postavenie, pôsobnosť, organizačnú štruktúru a ďalšie podrobnosti stanoví zákon.“³⁷³⁸

Kontrolná pôsobnosť NKU nemá všeobecný charakter.³⁹

NKU vykonáva kontrolu:

- hospodárenia so štátnym majetkom a finančnými prostriedkami, ktoré sú vybrané na základe zákona a to v prospech právnických osôb s výnimkou prostriedkov, ktoré sú vybrané obcami alebo krajinami v ich samostatnej pôsobnosti,
- štátneho záverečného účtu ČR a plnenie štátneho rozpočtu ČR,

33 Srov. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6.doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2004. 363 s.

34 Srov. zákon č. 90/1995 Sb.

35 Srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7.vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 369-370 s.

36 Tamtéž.

37 Srov. čl.97 odst.3 Ústavy.

38 Konkrétně z.č. 166/1993 Sb.

39 SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 406 s.

- hospodárenie s prostriedkami poskytnutými ČR zo zahraničia a ďalej s tými, za ktoré štát prebral záruku,
- vydávanie a umorovanie štátnych cenných papierov,
- zadávanie štátnych zakázok.⁴⁰

Jeho povinnosťou je predovšetkým skúmať kontrolnú činnosť z hľadiska zákonnosti, vecnej správnosti, účelnosti a hospodárnosti, avšak nemá žiadne exekutívne právomoci, čiže nemôže autoritatívne zasahovať do činnosti kontrolovaných subjektov. Jeho kontrola je vždy následná.⁴¹

3. 3 Súdna kontrola verejnej správy

Listina základných práv a slobod (ďalej len „Listina“) zakotvila súdnu kontrolu verejnej správy na ústavnej úrovni v čl. 36 odst. 2, ktorý stanoví: *„každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach skráteneý rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak nestanoví zákon inak.“*⁴²

Soudní řád správní⁴³ určuje tieto prostriedky ochrany:

1. žaloba proti rozhodnutiu správneho orgánu,
2. žalobu vo veciach samosprávy,
3. žalobu proti nečinnosti správneho orgánu,
4. žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu alebo donútenia správneho orgánu,
5. žalobu vo veciach politických strán,
6. kompetenčné žaloby,
7. rušenie opatrenia obecnej povahy.⁴⁴

Samostatné miesto súdnej kontroly verejnej správy má Ústavný súd, ktorý má postavenie *„špecializovaného súdneho orgánu ochrany ústavnosti, štátneho orgánu súdneho typu.“*⁴⁵

40 Srov. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6.doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2004. 272-273 s.

41 Srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7.vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 373 s.

42 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 393-394 s.

43 Srov. zákon č. 150/2002 Sb.

44 Srov. Tamtéž, 397 s.

45 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 345 s.

Právomoc Ústavného súdu a jeho pôsobnosť môžeme vymenovať nasledovne:

- kontrola ústavnosti a zákonnosti právnych predpisov,
- incidentná kontrola ústavnosti,⁴⁶
- rozhodovanie o komunálnych sťažnostiach,⁴⁷
- posudzovanie zákonnosti rozhodnutí o rozpustení politickej strany alebo iného rozhodnutia týkajúceho sa činnosti politickej strany,
- rozhodovanie sporov o rozsah kompetencií štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy.⁴⁸

3. 4 Kontrola verejným ochrancom práv

Verejný ochranca práv (ďalej len „ochranca“) podľa zákona o Verejnom ochránci práv „pôsobí k ochrane osôb pred jednaním úradov a ďalších inštitúcií uvedených v tomto zákone, pokiaľ sú v rozpore s právom, neodpovedajú princípom demokratického právneho štátu a dobrej správy, ako i pred ich nečinnosťou a tým prispieva k ochrane základných práv a slobôd.“⁴⁹

Ochranca je osoba, ktorá je nezávislá a nestranná, volená Parlamentom, ale nie je mu podriadená. Jeho kontrola spočíva v neformálnom šetrení, zahájenom buď z vlastnej iniciatívy alebo na základe sťažností a podnetov občanov, ktorí namietajú protiprávnosť alebo iné pochybenia v konaní verejnej správy.⁵⁰ Ide o neformálnu autoritu, ktorá nemá právne prostriedky, ktorými by priamo zasahovala do verejnej správy, avšak jeho postavenie požíva všeobecného rešpektu.⁵¹

Zásadne nenahrádza činnosť orgánov štátnej správy a neruší alebo nemení ich rozhodnutia. Môže však požadovať zjednanie nápravy od úradov a inštitúcií.⁵²

Ochranca je oprávnený zaoberať sa sťažnosťami, ktoré smerujú proti činnosti:

46 tj. "rozhodovanie o ústavnej sťažnosti proti zásahu orgánu verejnej správy do ústavne zaručených základných práv a slobôd."(Srov.SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 347 s.)

47 Ide o "sťažnosti orgánov územnej samosprávy proti nezákonnému zásahu štátu do samosprávy."(Tamtéž)

48 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 347-348 s.

49 Srov. § 1 odst.1 zák.č. 349/1999 Sb. (z.o Veřejném ochránci práv)

50 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 347-374 s.

51 Srov.HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7.vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 430 s.

52 Srov. Působnost veřejného ochránce práv. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2013-02-22]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>>

- ministerstiev a iných správnych úradov s pôsobnosťou pre celé územie ČR a správnych úradov nim podliehajúcich,
- orgánov územnej samosprávy, ale len pri výkone štátnej správy,
- Českej národnej banky,
- Rady pre rozhlasové a televízne vysielanie,
- Polície ČR s výnimkou vyšetrovania pri jej postavení v trestnom konaní,
- Armády ČR a Hradnej stráže,
- Väzenskej služby ČR,
- zariadení, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, ochranná a ústavná výchova a ochranné liečenie,
- zdravotných poisťovní,
- orgánov súdov a štátnych zastupiteľstiev pri výkone štátnej správy.⁵³

3. 5 Kontrola vykonávaná orgánmi štátneho zastupiteľstva

Štátne zastupiteľstvo je „sústava úradov štátu určených k zastupovaniu štátu pri ochrane verejného záujmu.“⁵⁴

Vo vzťahu k verejnej správe a k jej kontrole prísluší štátnemu zastupiteľstvu kontrola dodržiavania právnych predpisov v miestach, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, ochranné liečenie, ochranná alebo ústavná výchova a i v akýchkoľvek miestach, kde sa na základe zákonného oprávnenia obmedzuje osobná sloboda.⁵⁵ Najvyšší štátny zástupca má zvláštnu žalobnú legitimáciu k ochrane verejného záujmu, ktorá smeruje proti úkonu správneho orgánu, ktorým sa zakladajú, menia alebo rušia alebo záväzne určujú práva alebo povinnosti, avšak pokiaľ tam uvidí závažný verejný záujem.⁵⁶

53 Tamtéž.

54 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 411 s.

55 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 412 s.

56 Srov. Tamtéž.

3. 6 Kontrola vykonávaná na základe iniciatívy občanov

Fyzické a právnické osoby sa môžu obracať na správne orgány so svojimi petíciami, sťažnosťami, podnetmi a oznámeniami.

Sťažnosťou sa rozumie podanie, ktoré sa bezprostredne týka sťažovateľa. Správni rád určuje podmienky podania sťažností:

- a) môžu ju podať len dotknuté osoby,⁵⁷
- b) smeruje len proti nevhodnému správaniu úradných osôb alebo postupu správneho orgánu,
- c) správny poriadok neposkytuje iný prostriedok ochrany,
- d) a podáva sa u orgánu, ktorý vedie konanie.⁵⁸

Listina vo svojom čl.18 zakotvuje petičné právo, na základe ktorého sa sám alebo spoločne s inými mám právo obraciať na štátne orgány a na orgány územnej samosprávy a to vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Avšak nesmie sa ňou zasahovať do nezávislosti súdu alebo vyzývať k porušovaniu základných práv a slobôd zaručených Listinou.⁵⁹

3. 7 Kontrola vykonávaná správnymi orgánmi

V rozhodujúcej miere sa táto kontrola riadi zákonom č. 552/1991 Sb., o státní kontrole v znení neskorších predpisov. Ide o kontrolu vykonávanú ministerstvami a inými ústrednými správnymi úradmi, ktoré ju vykonávajú v rozsahu pôsobnosti stanovenej zvláštnymi právnymi predpismi, a zároveň ako kontrolu vykonávanú príslušným orgánom ako súčasť plnenia vlastných úloh v príslušnom odvetví.

57 § 2 odst.3 zákona č.500/2004 Sb., správni rád: „Správny orgán šetrí práva nabytá v dobrej viere, ako i oprávnené záujmy osôb, ktorých sa činnosť správneho orgánu v jednotlivom prípade dotýka (ďalej len „dotknuté osoby“) a môže zasahovať do týchto práv len za podmienok stanovených zákonom a v nezbytnom rozsahu“.

58 Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 371s.

59 Tamtéž, 367 s.

Ďalej by sme mohli tu zaradiť i kontrolu vykonávanú orgánmi obcí a krajov pri výkone ich prenesenej pôsobnosti a to v rozsahu stanovenom zvláštnymi zákonmi. V neposlednej rade tu náleží i špecializovaná kontrola, resp. odborný dozor alebo inšpekcia podľa zvláštnych právnych predpisov.⁶⁰

60 Srov. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6.doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2004. 274 s.

4 Zákon o finanční kontrole

4. 1 Působnost' zákona o finanční kontrole

Zákon o finanční kontrole vymezuje „*usporiadanie a rozsah finančnej kontroly vykonávanej medzi orgánmi verejnej správy, medzi orgánmi verejnej správy a žiadateľmi alebo príjemcami verejnej finančnej podpory a vo vnútri orgánov verejnej správy. Stanoví predmet, hlavné ciele a zásady finančnej kontroly vykonávanej podľa tohto zákona a podľa zvláštnych právnych predpisov, pokiaľ tak tieto predpisy stanovujú.*“⁶¹

V prvom odstavci príslušného zákona sa objavujú finančno-kontrolné vzťahy, ide teda o spoločenské vzťahy definované ako vzťahy právne, ktoré predstavujú vecnú pôsobnosť zákona. Nachádzajú sa tu špecifikované subjekty i objekty týchto vzťahov a ich obsahové komponenty.⁶²

Podľa zákona o finanční kontrole tvorí finančnú kontrolu:

- „*systém finančnej kontroly vykonávanej kontrolnými orgánmi podľa § 7 až 11,*
- *systém finančnej kontroly vykonávanej podľa medzinárodných zmlúv,*
- *vnútorný kontrolný systém.*“⁶³

Zvláštnymi právnymi predpismi, podľa ktorých je vykonávaná finančná kontrola sú napr.:

- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích,
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech,
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích,
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.⁶⁴

Zákon vymezuje vecnú a osobnú pôsobnosť z pozitívneho i z negatívneho hľadiska. Konkrétne v odst. 2 zaraďuje do jeho pôsobnosti i:

61 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 1 odst. 1.

62 Srov. DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Český a moravský účetní dvůr, 2003. 11 s.

63 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 3 odst. 1.

64 Tamtéž.

- a) kontrolu štátneho podniku, ktorá je vykonávaná ministerstvom, ktoré plní menom štátu funkciu jeho zakladateľa,
- b) kontrolu Pozemkového fondu ČR.

Naopak v odst. 3 zákona vyčleňuje z jeho pôsobnosti:

- a) kontrolu vykonávanú NKU,
- b) preskúvanie hospodárenia ÚSC,
- c) kontrolu právnických osôb, ku ktorým štát alebo ÚSC plnia funkciu zakladateľa, ale ak sú žiadateľmi prípadne príjemcami verejnej finančnej podpory, bude sa na nich zákon vzťahovať,⁶⁵
- d) kontrolu hospodárenia s majetkom zvláštneho charakteru.⁶⁶

4. 2 Základné pojmy

Zákon v § 2 udáva definície základných pojmov, ktoré nie sú vždy zhodné s definíciami uvedenými v iných právnych predpisoch a ani v teórii správneho práva.⁶⁷

Za orgán verejnej správy považuje zákon o finančnej kontrole „*organizačnú zložku štátu, ktorá je účtovnou jednotkou podľa zvláštneho právneho predpisu, štátnu príspevkovú organizáciu, štátny fond, územný samosprávny celok, mestskú časť hlavného mesta Prahy, príspevkovú organizáciu územného samosprávneho celku alebo mestskej časti hlavného mesta Prahy a inú právnickú osobu zriadenú k plneniu úloh verejnej správy zvláštnym právnym predpisom alebo právnickú osobu zriadenú na základe zvláštneho právneho predpisu, ktorá hospodári s verejnými prostriedkami.*“⁶⁸

Za dôležité pojmy, ktoré považujem za smerodajné k mojej práci, by som chcela, okrem definície orgánu verejnej správy, uviesť verejné financie, verejné prostriedky, verejné príjmy a výdaje a verejnú finančnú podporu.

65 BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2006. 81 s.

66 Ide o kontrolu ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostných zborov a spravodajských služieb, ktorá sa nezverejňuje. "Ide o verejné prostriedky, ktorými sú financované činnosti podliehajúce prísnemu režimu utajenia." Srov. Zákon č. 320/2001 Sb. plné znění s komentářem. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2005 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>

67 Srov. Zákon č. 320/2001 Sb. plné znění s komentářem. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2005 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>

68 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 2 písm. a).

Verejné prostriedky sú definované ako verejné financie a „veci, majetkové práva a iné majetkové hodnoty, ktoré patria štátu alebo inej právnickej osobe vymedzenej ako orgán verejnej správy.“⁶⁹

Verejné financie je širší pojem zahrňujúci v sebe verejné príjmy a verejné výdaje.⁷⁰ Pričom za verejné príjmy považujeme príjmy štátu alebo právnických osôb definovaných ako orgán verejnej správy a verejné výdaje sú výdajmi, ktoré sú vynaložené „zo štátneho rozpočtu, rozpočtu územných samosprávnych celkov a z iných peňažných fondov štátu, územného samosprávneho celku alebo iných právnických osôb definovaných ako orgán verejnej správy, ďalej z iných prostriedkov sústredených v Národnom fonde a z iných prostriedkov zo zahraničia poskytnutých na základe medzinárodných zmlúv alebo poskytnutých k plnení úloh verejnej správy.“⁷¹

4. 3 Systém finančnej kontroly

Finančná kontrola je tvorená:

- a) systémom finančnej kontroly vykonávanej kontrolnými orgánmi a to konkrétne Ministerstvom financií Českej republiky (ďalej len „MF ČR“), správcami kapitol (ďalej len „SK“) a ÚSC. Označujeme ju ako verejnosprávnu kontrolu,
- b) systémom finančnej kontroly vykonávanej podľa medzinárodných zmlúv (medzinárodnými organizáciami alebo orgánmi verejnej správy ČR),
- c) vnútorným kontrolným systémom v orgánoch verejnej správy, ktorý zahrňuje v sebe riadiacu kontrolu a interný audit.⁷²

Systém podľa písm. a) „zahrňuje finančnú kontrolu skutočností rozhodných pre hospodárenie s verejnými prostriedkami hlavne pri vynakladaní verejných výdajov vrátane verejnej finančnej podpory u kontrolovaných osôb a to pred ich poskytnutím, v priebehu ich použitia a následne po ich použití, vrátane auditu podľa priamo použiteľných predpisov Európskych spoločenstiev.“⁷³

69 Srov. Zákon č. 320/2001 Sb. plné znení s komentářem. *Ministerstvo financií ČR* [online]. 2005 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html.>

70 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 2 písm.f)

71 Tamtéž, § 2 písm.i).

72 Srov. REKTOŘÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 66 s.

73 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o

Finančná kontrola vykonávaná podľa písm.b) zahrňuje kontrolu zahraničných prostriedkov vykonávanou medzinárodnými organizáciami, podľa vyhlásených medzinárodných zmlúv, ktorými je ČR viazaná.⁷⁴

Riadiacu kontrolu, ktorú zaradujeme pod vnútorný kontrolný systém, zaisťujú zodpovední zamestnanci pri príprave operácií pred ich schválením, pri ich priebežnom sledovaní až do ich konečného vyporiadania a vyúčtovania.⁷⁵

Ďalšou kategóriou kontroly spadajúcou tiež pod vnútorný kontrolný systém je interný audit, ktorý organizačne oddelene a funkčne nezávisle vyhodnocuje primeranosť a účinnosť riadiacej kontroly, vrátane preverovania správnosti vybraných operácií.⁷⁶

Trojstupňovú organizačnú kontrolu systému finančnej kontroly tvoria podľa zákona:

1. MF ČR ako ústredný správny úrad pre finančnú kontrolu. Vykonáva funkciu centra metodického riadenia, koordinácie a usmerňovania finančnej kontroly vo verejnej správe.
2. Správcovia rozpočtových kapitol štátneho rozpočtu a orgány ÚSC ako správcovia verejných rozpočtov.
3. Ostatné organizačné zložky štátu, organizačné zložky ÚSC a právnické osoby, ktoré hospodária s verejnými prostriedkami.⁷⁷

4. 4 Ciele finančnej kontroly

V § 4 zákona o finanční kontrole sú uvedené hlavné ciele finančnej kontroly, ktoré rešpektujú obecné ciele uplatňované v EU. Tie vychádzajú zo zásad obsiahnutých v smernici Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných inštitúcií (INTOSAI).⁷⁸

změně některých zákonů, § 3 odst. 2.

74 Tamtéž, § 3 odst.3.

75 Tamtéž, § 3 odst.4 písm.a)

76 Tamtéž, § 3 odst.4 písm.b)

77 Srov. REKTOŘÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 65 s.

78 Členstvo štátu v INTOSAI je viazané na členstvo v OSN a ide o nevládnú organizáciu. Za ČR je jej členom Najvyšší kontrolní úrad. Organizácia sa sústreďuje na zjednocovanie postupu činnosti kontrolných inštitúcií v členských štátoch, spracovanie spoločných metodík, na vydávanie smerníc a pokynov pre finančné riadenie a kontrolu verejnej správy. (Srov. KOŘÍNKOVÁ, Květoslava. *Veřejná správa v EU: Kontrola veřejné správy*. První. Ústí nad

Za hlavné ciele sa teda považuje preverovanie:

1. dodržiavania právnych predpisov a opatrení prijatých orgánmi verejnej správy v medziach týchto predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami k zaisteniu stanovených úloh týmito orgánmi,
2. zaistenia ochrany verejných prostriedkov proti rizikám, nezrovnalostiam alebo iným nedostatkom spôsobených hlavne porušením právnych predpisov, nehospodárnym, neúčelným a neefektívnym nakladaním s verejnými prostriedkami alebo trestnou činnosťou,
3. včasného a spoľahlivého informovania vedúcich orgánov verejnej správy o nakladaní s verejnými prostriedkami,
4. hospodárneho, efektívneho a účelného výkonu verejnej správy.⁷⁹

Prelína sa tu zásada zákonnosti pri hospodárení s verejnými prostriedkami ako i zásada ich ochrany proti rizikám a to pri zneužití verejných prostriedkov pri porušení právnych predpisov. V neposlednom rade i zásada informovanosti orgánov verejnej správy o tom, ako sú verejné prostriedky užívané. Do zákona o finančnej kontrole boli premietnuté zásady pre hodnotenie výkonnosti verejnej správy v súlade s obecnými predpismi EÚ a to v súlade s analýzou tzv. „E“ - hospodárny, efektívny a účelný výkon verejnej správy. Za hospodárne využitie verejných prostriedkov sa považuje zaistenie stanovených úloh a to čo s najnižším vynaložením týchto prostriedkov. Efektívne využitie verejných prostriedkov spočíva v dosiahnutí čo najvyššie možného rozsahu, kvality a prínosu plnených úloh v porovnaní s objemom prostriedkov, ktoré boli vynaložené na ich plnenie. Účelnosťou je také použitie prostriedkov, ktoré by malo zaistiť optimálnu mieru dosiahnutia cieľov pri plnení určených úloh.⁸⁰

4. 5 Kontrolné metódy a postupy

§ 6 zákona o finančnej kontrole demonštratívny spôsobom uvádza kontrolné metódy a postupy pri výkone finančnej kontroly. K ich bližšej charakteristike sa však

79 Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2007. 7 s.)
Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finančnej kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 4.

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

venuje prevádzací právny predpis, ktorým sa budem zaoberať v samostatnej kapitole.⁸¹

Za kontrolné metódy sa považujú:

- a) zistenie skutočného stavu hospodárenia s verejnými prostriedkami a jeho porovnanie s dokumentáciou,
- b) sledovanie správnosti postupov pri hospodárení s verejnými prostriedkami,
- c) šetrenie a overovanie skutočností, ktoré sa týkajú operácií,
- d) kontrolné výpočty,
- e) analýza údajov vo finančných výkazoch alebo iných informačných systémoch a vyhodnotenie ich vzájomných vzťahov.⁸²

Kontrolné postupy sa členia:

- a) schvaľovacie postupy,
- b) operačné postupy,
- c) hodnotiace postupy,
- d) revízne postupy.

Zahrňujú i auditné metódy a postupy k naplneniu požiadavkov priamo použiteľných predpisov Európskych spoločenstiev.⁸³

5 Verejnosprávna kontrola

Verejnosprávna kontrola je systém finančnej kontroly vykonávanej kontrolnými orgánmi podľa § 7 až 11, ktorú koordinuje a metodicky riadi MF ČR ako ústredný správny úrad pre výkon finančnej kontroly vo verejnej správe. K tomuto účelu má k dispozícii územne finančné orgány.⁸⁴

Členíme:

1. Predbežná kontrola

Tieto kontroly predchádzajú rozhodnutiam o schválení použitia verejných prostriedkov. Sústreďuje sa na obdobie pred prijatím rozhodnutia alebo schválenia

81 Jedná sa o vyhlášku č. 416/2004 Sb., ktorou sa prevádza zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

82 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 6 odst. 1.

83 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 6 odst.3.

84 8 finančných riaditeľstiev a vyše 200 finančných úradov.

zmluvy zaväzujúcej orgány verejnej správy k verejným výdajom alebo iným plneniam majetkovej povahy ako už zo samotného názvu vyplýva.⁸⁵ Kontrolné orgány posudzujú plánované a pripravované operácie a skúmajú, či zodpovedajú stanoveným úlohám verejnej správy a hlavne či sú v súlade s právnymi predpismi, schválenými rozpočtami, programami, projektami a uzavretými zmluvami o nakladaní s verejnými prostriedkami.⁸⁶

V prípade nedostatkov nie je do doby ich odstránenia vydané rozhodnutie o vykonaní operácie, ak sú však nedostatky závažné nebude operácia schválená.⁸⁷

EU kladie dôraz práve na predbežnú kontrolu, pretože práve v tomto štádiu je ešte možné platbu zrušiť.⁸⁸

2. Priebežná kontrola

Týka sa operácií, ktoré prebiehajú v reálnom čase a kontrolné orgány overujú či kontrolované subjekty pri hospodárení s verejnými prostriedkami dodržiavajú stanovené podmienky a postupy pri uskutočňovaní a vyúčtovaní schválených operácií. Overujú prispôsobovanie sa realizujúcich sa operácií pri „zmenách ekonomických, právnych, provozných proti novým rizikám, či sú včas a hlavne presne vykonávané zápisy o uskutočňovaných operácií v zavedených evidenciách a automatizovaných informačných systémoch a či zaisťujú včasnú prípravu stanovených finančných, účtovných výkazov, hlásení a správ.“⁸⁹

3. Následná kontrola

Je vykonávaná následne po vyúčtovaní operácií. Kontrolné orgány preverujú u vybraného vzorku operácií predovšetkým to, či údaje o hospodárení pravdivo a verne zobrazujú zdroje, stav a pohyb verejných prostriedkov a či odpovedajú skutočnostiam rozhodným pre ich uskutočnenie. Ďalej sa venujú tomu, či preskúmané operácie sú v súlade s právnymi predpismi, schválenými rozpočtami, programami, projektami, uzavretými zmluvami alebo inými rozhodnutiami a či spĺňajú kritéria hospodárnosti,

85 Tamtéž. 7 s.

86 Srov. REKTOŘÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 69 s.

87 Srov. DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Pracovní postupy a dokumentace při realizaci veřejnosprávních kontrol a interního auditu*. Pardubice: Český a moravský účetní dvůr, 2004. 43 s.

88 BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2006. 83 s.

89 Srov. REKTOŘÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 69-70 s.

efektívnosti a účelnosti. Poslednou časťou následnej kontroly je preverovanie plnenia opatrení, ktoré boli prijaté orgánmi verejnej správy vrátane opatrení k odstráneniu, zmierneniu alebo predchádzaniu rizík.⁹⁰

Predbežnú a priebežnú verejnosprávnu kontrolu „*zaisťujú zodpovední vedúci zamestnanci pri finančnom jednaní činnosti orgánu verejnej správy.*“⁹¹

Následnú kontrolu a kontrolu preverovania primeranosti a účinnosti kontrolného systému u kontrolovaných osôb zaisťujú zamestnanci, ktorých poveril vedúci kontrolného orgánu k špecializovanej kontrolnej činnosti a ktorá je oddelená od finančného riadenia tohto orgánu.⁹²

5. 1 Pôsobnosť kontrolných orgánov

MF ČR je ústredným orgánom štátnej správy pre finančnú kontrolu⁹³ a zodpovedá za harmonizáciu metodického riadenia systému finančnej kontroly vo verejnej správe a jej koordináciu a má za úlohu vykonávať funkciu centrálnej harmonizačnej jednotky, ktorej účelom je harmonizácia a metodické riadenie výkonu finančnej kontroly vo verejnej správe.⁹⁴

Zákon určuje jeho pôsobnosť spolu s územnými finančnými orgánmi vo vzťahu k výkonu verejnosprávnej kontroly voči týmto kontrolovaným subjektom:

- a) organizačné zložky štátu, štátne fondy, Regionálne rady regiónov a ostatné štátne organizácie,
- b) poskytovatelia verejnej finančnej podpory, ale s výnimkou ÚSC,
- c) žiadatelia o verejnú finančnú podporu a u jej príjemcov, u právnických a fyzických osôb, ktoré sú napojené do systému riadenia alebo využívania prostriedkov EU podľa priamo použiteľných predpisov Európskych spoločenstiev.⁹⁵

90 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 11.

91 Srov. DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Český a moravský účetní dvůr, 2003. 44s.

92 Tamtéž.

93 V súlade s ustanovením § 4 zákona č.2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR.

94 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 7 odst.1

95 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 7 odst.2.

Podľa odst.3 zákona je verejnosprávna kontrola u ozbrojených síl, ozbrojených bezpečnostných zborov a u spravodajských služieb vykonávaná výlučne MF ČR.⁹⁶

Pôsobnosť MF ČR ako i územných finančných orgánov je zákonom obmedzená, pretože je nimi vykonávaná „*pokiaľ zvláštny právny predpis nestanoví inak*“.⁹⁷

Územné samosprávne celky zabezpečujú finančnú kontrolu nielen svojho hospodárenia, ale i hospodárenia svojich organizačných zložiek a príspevkových organizácií⁹⁸ vo svojej pôsobnosti. Tiež vykonávajú verejnosprávnu kontrolu u žiadateľov o verejnú finančnú podporu, ale i u jej príjemcov, ktorým je tiež poskytovaná a súčasne zaisťujú preverovanie primeranosti a účinnosti tohto systému a hlavne pravidelne, aspoň jedenkrát ročne, činia jeho hodnotenie.⁹⁹

Krajské úrady v prenesenej pôsobnosti plnia kontrolné funkcie voči obciam a nimi zriadených organizáciám. Avšak tu je kontrola smerovaná na preverenie rozhodných skutočností pre poskytnutie prostriedkov zo štátneho rozpočtu alebo iných štátnych peňažných prostriedkov štátu, zo štátneho fondu alebo Národného fondu a jej predmetom je súlad s právnymi predpismi, hospodárnosť, účelnosť a efektívnosť ich použitia a poslednou sférou kontroly sú skutočnosti pre poskytnutie štátnej záruky.¹⁰⁰

Správca kapitoly štátneho rozpočtu je povinný vytvoriť systém finančnej kontroly, ktorým zaisťujú finančnú kontrolu svojho hospodárenia, tak i hospodárenia organizačných zložiek štátu a príspevkových organizácií vo svojej pôsobnosti. Ďalej musí zaisťovať aspoň jedenkrát ročne jeho hodnotenie a zaručiť preverovanie primeranosti a účinnosti tohto systému. Zároveň zákon upravuje jeho pôsobnosť tiež u žiadateľov o verejnú finančnú podporu a u jej príjemcov a to s výnimkou tých, ktorým bola poskytnutá podpora z rozpočtu ÚSC.¹⁰¹

96 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 7 odst.3.

97 Tamtéž. § 7.

98 Sú v zmysle § 23 a 27 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, právníckými osobami zriaďovanými územními samosprávnými celkami, ktoré sa zapisujú do obchodného registru.

99 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 9.

100 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 10.

101 Tamtéž. § 8.

Verejnosprávna kontrola kontrolovaných osôb napojených do systému riadenia alebo využívania prostriedkov EU podľa priamo použiteľných predpisov Európskych spoločenstiev je vykonávaná riadiacim orgánom a platobnou agentúrou.¹⁰²

5. 2 Audit

Novela zákona o finančnej kontrole¹⁰³ priniesla zásadnú zmenu, ktorá sa zaoberá systémom kontroly osôb, ktoré sú na zmluvnom základe zapojené do systému využívania prostriedkov alebo riadenia EU podľa priamo použiteľných predpisov Európskych spoločenstiev. V tomto prípade sa režim verejnosprávnej kontroly mení na výkon auditu. Len MF ČR a Poverené auditné subjekty môžu pre programové obdobie 2008 až 2013 vykonávať tieto auditné činnosti, na ktoré sa použijú procesné pravidlá podľa § 13a zákona o finančnej kontrole.¹⁰⁴ Môžeme povedať, že sa prijatím novely verejnosprávna kontrola rozšírila a audit sa stal jej súčasťou.¹⁰⁵ Kontrolné orgány posudzujú primeranosť a účinnosť systému finančnej kontroly a zároveň i správnosť operácií.

5. 2. 1 Procesné pravidlá

Dôležitú úlohu majú medzinárodne uznávané auditorské štandardy, ktoré sa majú pri výkone auditu použiť. Zákon zároveň uvádza výčet ustanovení zákona o štátnej kontrole a zákona o finančnej kontrole, ktoré sa pri výkone auditu nepoužijú.¹⁰⁶

Zamestnanec kontrolného orgánu vykonávajúci audit vypracuje správu, v ktorej uvedie nielen nedostatky, ale i doporučenia smerujúceho k zdokonaleniu systému finančnej kontroly. Takisto je povinný zoznámiť kontrolovanú osobu so zisteniami a s obsahom správy o audite a poskytnúť jej písomné vyhotovenie. Kontrolovaná osoba môže zaujať písomné stanovisko, ktoré je súčasťou správy o

102 Tamtéž, § 8a.

103 Konkrétne zákon č. 298/2007 Sb.

104 Srov. BLÁHA, Pavel. *Novela zákona o finanční kontrole*[online]. Unes (Účetnictví neziskového sektoru), 1.3.2008 [cit. 1.4.2013]. Dostupné na : <[http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d9088v11907-novela-zakona-o-financni-kontrola/?search_query=\\$issue=34161](http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d9088v11907-novela-zakona-o-financni-kontrola/?search_query=$issue=34161)>.

105 Srov. *Doporučený přístup k aplikaci zákona č.298/2007Sb. - o finanční kontrole*[online]. Ministerstvo financí 2005[cit. 1.4.2013]. Dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_40027.html>.

106 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 13a odst.1.

audite. Lehota k zaujatí stanoviska nesmie byť kratšia ako 5 dní a určuje ju zamestnanec kontrolného orgánu. Kontrolovaná osoba následne informuje orgán verejnej správy, ktorého zamestnanec vykonával audit, o tom, že prijala a plní opatrenia k náprave zistených nedostatkov. Audit je ukončený dňom, kedy bola doručená správa o audite vedúcemu orgánu verejnej správy, ktorý vykonal príslušný audit.¹⁰⁷

5. 3 Verejnospprávna kontrola na mieste

5. 3. 1 Legislatívny rámec pre výkon verejnospprávnej kontroly na mieste

Legislatívny rámec pre výkon verejnospprávnej kontroly na mieste je tvorený nielen zákon o finanční kontrole, ale tiež zákonom o státní kontrole, správním řádem, vyhláškou MF č. 416/2004 Sb., ktorou sa provádí zákon o finanční kontrole a pokynom CHJ – 1 k jednotnému uplatňovaniu procesných pravidiel pri výkone verejnospprávnej kontroly na mieste a pri realizácii následných opatrení súvisujúcich s touto kontrolou MF čj. 171/60 189/2002.¹⁰⁸

Vzťah medzi zákonom o finanční kontrole a zákonom o státní kontrole je viacmenej netradičný, pretože podľa § 13 zákona o finanční kontrole sú postupy pre výkon verejnospprávnej kontroly na mieste upravené normami oboch zákonov a z toho dôvodu musíme prihliadať k obom zákonom. Môžeme to vidieť napr. v otázkach ukladania poriadkových pokút, kde sa normy zákonov navzájom prelínajú, a navyše v nich platí zásada, že v „konaní o uložení poriadkových pokút sa postupuje podľa správního řádu.“¹⁰⁹

Rozdiel medzi spomínanými zákonmi nájdeme v ich vzťahu k správnímu řádu, pretože pre konanie podľa zákona o státní kontrole platí správní řád v celom rozsahu až na výnimku § 18, napriek tomu zákon o finanční kontrole na neho odkazuje len v jednom ustanovení, a to v § 21 odst.1.

Predmetom vyhlášky MF ČR je úprava prípravy a plánovania verejnospprávnej kontroly. Pokyn CHJ – č.1 k jednotnému uplatňovaniu procesných pravidiel by mal

107 Tamtéž.

108 Srov. DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Pracovní postupy a dokumentace při realizaci veřejnosprávních kontrol a interního auditu*. Pardubice: Český a moravský účetní dvůr, 2004. 9s.

109 Tamtéž.

služít k zjednotení výkonu veřejnosprávné kontroly na místě, avšak obsahuje veľa chýb a nepresností, ktorých následkom je buď nadbytočnosť alebo nepoužiteľnosť v praxi. Z tohto dôvodu je lepšie použiť metodické listy bývalého Ministerstva štátnej kontroly a to z rokov 1991 až 1993.¹¹⁰

5. 3. 2 Příprava a plánovanie kontrolnej činnosti

Plánovanie vo verejnosprávnej kontrole neupravuje žiadny zákon, preto vychádzame z:

- a) „*príslušných ustanovení prevádzející vyhlášky MF č. 416/2004 Sb.*,
- b) *z pracovních štandardov INTOSAI.*“¹¹¹

V mnohých prípadoch sa na táto časť kontrolnej činnosti opomína a to hlavne z časového nedostatku ako i z absencie potrebného počtu kontrolórov. Napriek tomu ide o dosť dôležitý úsek, pretože na ňom závisí, či bude kontrola vykonaná kompletne a dôkladne.

K vytvoreniu vlastného plánu kontroly je nutné v prvom rade urobiť analýzu a vyhodnotenie rizík kontrolného prostredia s porovnaním s jej cieľom.¹¹²

Vyhláška MF ČR, ktorá slúži k prevádzaniu zákona o finančnej kontrole, rozumie pod pojmom kontrolné postupy „*systematicky usporiadané úkony, ktorými sa na základe zvolených kontrolných metód zhromažďujú, triedia a vyhodnocujú a dokumentujú informácie za účelom ich využitia.*“¹¹³¹¹⁴

Zamestnanci poverení vedúcim kontrolného orgánu k špecializovanej kontrolnej činnosti, ktorá je oddelená od finančného riadenia tohto orgánu, uplatňujú kontrolné postupy, ktoré sú usporiadané do 4 fáz verejnosprávnej kontroly a to konkrétne príprava, plánovanie, výkon a realizácia ich výsledkov. Kontrolné orgány zároveň prostredníctvom týchto osôb zaisťujú verejnosprávnú kontrolu, ktorej predmetom je preverovanie a vyhodnotenie primeranosti a účinnosti systému

110 Tamtéž. 10 s.

111 Tamtéž.

112 Srov. DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Pracovní postupy a dokumentace při realizaci veřejnosprávních kontrol a interního auditu*. Pardubice: Český a moravský účetní dvůr, 2004. 9s. 10-11 s.

113 Tamtéž, 86 s.

114 Účel ich využitia je uvedený v § 3 vyhlášky MF ČR č. 416/2004 Sb., kterou se mění zákon č. 320/2001 Sb.

finančnej kontroly u kontrolovaných osôb.¹¹⁵ Kontrolný postup pri príprave verejnosprávnej kontroly zahŕňa tieto informácie, ktoré sa týkajú predovšetkým:

- identifikácie kontrolovanej osoby,
- vnútorného systému riadenia a kontroly u nej,
- jej zdrojov financovania,
- právnych predpisov, ktorými sa riadi jej činnosť ako i jej zmluvných vzťahov,
- výsledkov analýzy a vyhodnotenie rizík spojených s jej činnosťou a zároveň návrhov už konkrétnych cieľov verejnosprávnej kontroly,
- a hlavne sa musí určiť časový harmonogram a personálne zabezpečenie kontroly.¹¹⁶

Pri fáze plánovania kontroly sa kontrolný postup skladá zo spracovania jej programu, ktorý vychádza už informácií vyhodnotených a zhromaždených vo fáze prípravy, už z konkrétneho časového a personálneho zabezpečenia jej výkonu. Ďalej pokračuje vo výbere kontrolných metód a zároveň ich spracovania do revízných a hodnotiacich postupov a schválenie programu verejnosprávnej kontroly na mieste a poverenie konkrétnej osoby k jej výkonu.¹¹⁷

Pracovné štandardy INTOSAI kladú dôraz hlavne na prípravnú a plánovaciu fázu verejnosprávnej kontroly, čo na rozdiel od českej právnej úpravy má v zahraničí kľúčový význam.¹¹⁸ Podľa môjho názoru by sa mala česká právna úprava dôkladnejšie venovať týmto fázam kontroly, pretože len dobre spracovaná príprava a naplánovanie kontroly môže zaistiť jej dôkladný priebeh a zistenie všetkých podstatných nedostatkov financovania verejnej správy.

Pracovné štandardy stanovujú: „*Kontrolór by mal naplánovať kontrolu tak, aby bolo zaistené jej vysoko kvalitné prevedenie ekonomickým, efektívnym a účinným spôsobom a v primeranej lehote.*“¹¹⁹

Ďalej štandardy stanovujú, aby práca všetkých kontrolórov, ktorí pôsobia na všetkých úrovniach a vo všetkých kontrolných fázach bola preverovaná skúsenými pracovníkmi taktiež z kontrolných rád a aby kontrolór pri určení jej rozsahu a predmetu preskúmal a vyhodnotil spoľahlivosť vnútorného riadenia a kontroly a

115 Srov. DVOŘÁK : *Pracovní postupy...*,93 s.

116 Srov. Aktuálne znenie: vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou sa mění zákon č. 320/2001 Sb., § 24.

117 Srov. Aktuálne znenie: vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou sa mění zákon č. 320/2001 Sb., § 25.

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

119 Tamtéž, 14 s.

rozvrhnúť kontrolné kroky tak, aby zaistil dostatočnú istotu zistenia chýb a iných nesprávností, ktoré by ovplyvňovali výsledky kontroly.¹²⁰

5. 3. 3 Stret záujmov a jeho riešenie

Za účelom zaistenia objektivity kontroly je nevyhnutné zaistiť, aby bola vykonávaná osobami, u ktorých je vylúčený stret záujmov. Zabezpečujú to vedúci kontrolných orgánov a to voči svojim zamestnancom povereným k výkonu verejnosprávnej kontroly a to vo vzťahu k jej predmetu tak i ku kontrolovanej osobe. Následný postup, ktorý vznikne pri vzniku stretu záujmov, upravuje zákon o štátnej kontrole, ako to vyplýva z § 13 zákona o finančnej kontrole.¹²¹

Akonáhle kontrolný pracovník zistí skutočnosti, ktoré by nasvedčovali jeho podjatosti, je povinný bezprostredne to oznámiť svojmu nadriadenému. V rovnakej situácii tak učinia i kontrolované osoby, ktoré oznámia dané skutočnosti kontrolnému orgánu a to akonáhle sa o nich dozvedia. Proti rozhodnutiu, ktoré vydá vedúci kontrolného orgánu bez zbytočného odkladu, nie je možné podať samostatné odvolanie.¹²²

5. 3. 4 Zahájenie verejnosprávnej kontroly na mieste

Verejnosprávna kontrola na mieste je zahájená predložením písomného poverenia kontrolného orgánu a to kontrolovanej osobe, ktorá je povinná predložiť na vyžiadanie výsledky predchádzajúcich kontrol, ktoré sa vzťahujú k predmetu zahajovanej kontroly.¹²³

K zaisteniu odbornosti výkonu kontroly a v prípade nedostatku odborného personálu kontrolného orgánu umožňuje zákon prizvať ďalšie osoby, ako napr. znalcov, tlmočníkov alebo odborných expertov, pričom pri ich výbere dbá kontrolný orgán práv a právom chránených záujmov kontrolovaných osôb. Vedúci kontrolného orgánu zároveň odpovedá za jej výber a vystaví jej poverenie v potrebnom rozsahu a na nevyhnutnú dobu.

120 Tamtéž.

121 Tamtéž, 45s.

122 Srov. Aktuálne znenie : zákon č. 552/1991 Sb., o štátní kontrole, § 10.

123 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 14 odst.1, odst.2.

Povinnosťou vedúceho kontrolného orgánu je poučiť prizvané osoby o ich právach a povinnostiach, vrátane povinnosti zachovania mlčanlivosti o všetkých skutočnostiach, o ktorých sa dozvedeli pri výkone kontroly.¹²⁴

5. 3. 5 Práva a povinnosti kontrolných pracovníkov a kontrolovaných osôb

Zákon o finančnej kontrole je zákon ius specialis a zákon o štátnej kontrole je ius generalis.¹²⁵ Tento vzťah môžeme vidieť v § 13 zákona o finančnej kontrole, ktorý hovorí, že vzájomné vzťahy medzi kontrolnými orgánmi a kontrolovanými osobami sa riadia pri výkone verejnosprávnej kontroly na mieste treťou časťou zákona o štátnej kontrole,

ak nestanoví tento zákon inak.¹²⁶ Zároveň tento vzťah je vyjadrený i v § 8 zákona o štátnej kontrole, ktorého znenie je: „Podľa kontrolného poriadku postupujú kontrolné orgány uvedené v § 2 tohto zákona len v tých prípadoch, kedy zvláštny zákon nestanoví iný postup.“¹²⁷

Aby som mohla prísť k určeniu jednotlivých práv a povinností kontrolných pracovníkov nemôžem vynechať znenie § 13 odst. 2 zákona o finančnej kontrole, ktoré hovorí o tom, že kontrolní pracovníci môžu používať kontrolné oprávnenie podľa tohto zákona a podľa časti tretej zákona o štátnej kontrole a to len v nevyhnutnom rozsahu a k splneniu účelu tejto kontroly.

Na základe kontrolného rádu sú kontrolní pracovníci oprávnení:

- a) vstupovať do objektov, zariadení a prevádzok, na pozemky a do iných priestorov kontrolovaných osôb, pokiaľ súvisia s predmetom kontroly, pričom nedotknuteľnosť obydlija je zaručená,¹²⁸
- b) požadovať na kontrolovaných osobách, aby v stanovenej lehote predložili doklady,

124 Srov. Zákon č. 320/2001 Sb. plné znení s komentárom. *Ministerstvo financí ČR* [online].2005 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>

125 Srov. DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Český a moravský účetní dvůr, 2003. 46 s.

126 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 13 odst.1.

127 Srov. Aktuálne znenie : zákon č. 552/1991 Sb., o štátní kontrole, § 8 odst.2.

128 Srov. Čl. 12 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

- c) zoznamovať sa s utajovanými informáciami v prípade, že sa preukáže osvedčením pre príslušný stupeň tohto utajenia vydaným podľa zvláštného právneho predpisu,¹²⁹
- d) požadovať od kontrolovaných osôb poskytnutie úplných a pravdivých informácií o zisťovaných skutočnostiach,
- e) zaisťovať doklady a ich prevzatie musí kontrolovanej osobe písomne potvrdiť,
- f) požadovať, aby kontrolované osoby podali písomnú správu o odstránení zistených nedostatkov a to v stanovenej lehote,
- g) ukladať poriadkové pokuty v prípadoch, ktoré stanovuje tento zákon,
- h) používať telekomunikačné zariadenia kontrolovaných osôb v nezbytných prípadoch pre zabezpečenie kontroly.¹³⁰

Zistenie skutočného stavu veci je prioritnou úlohou kontrolných pracovníkov, ktorí sú zároveň povinní zachovať mlčanlivosť o všetkých skutočnostiach zistených pri výkone kontroly a zamedziť ich zneužitiu. Zbaviť tejto povinnosti ich môže len ten, v ktorom záujme túto povinnosť majú alebo vo verejnom záujme vedúci kontrolného orgánu.¹³¹

Kontrolní pracovníci majú povinnosť oznámiť zahájenie kontroly kontrolovanej osobe a to predložením poverenia k vykonaniu kontroly a zároveň musia šetriť jej práva a právom chránené záujmy. V prípade prevzatia dokladov kontrolovanej osobe sú povinní jej ich neprodľane vrátiť ak pominú dôvody prevzatia a sú zodpovední za ich riadnu ochranu pred stratou, zničením, poškodením alebo zneužitím. Následne je ich úlohou vypracovať kontrolný protokol o výsledkoch kontroly.¹³²

Zákon o státní kontrole ukladá kontrolovaným osobám poskytnúť súčinnosť, ktorá odpovedá oprávneniam kontrolných pracovníkov, čiže vytvoriť základné podmienky pre vykonanie kontroly. Jediná výnimka je prípustná a to v prípade oprávnenia kontrolných pracovníkov požadovať úplné a pravdivé informácie, kde kontrolované osoby môžu túto povinnosť odoprieť v prípade, že by ich splnením spôsobili nebezpečie trestného stíhania sebe alebo osobám blízkym.¹³³

129 Vid' zákon č. 412/2005 Sb., o ochrane utajovaných informácií a o bezpečnostní spůsobilosti.

130 Srov. Aktuálne znenie : zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, § 11.

131 Srov. Aktuálne znenie : zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, §12, §13.

132 Srov. Tamtéž, § 12.

133 Bližšie ich určuje § 116 zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

5. 3. 6 Protokol

Jednou z povinností kontrolných pracovníkov je vypracovanie kontrolného protokolu o výsledkoch kontroly. Jeho obsahom je popis zistených skutočností a to s uvedením konkrétnych nedostatkov a označenie porušených právnych predpisov. Jeho súčasťou je označenie kontrolného orgánu ako i zúčastnených kontrolných pracovníkov, ktorí sú povinní ho i podpísať, označenie kontrolovanej osoby ďalej miesto a čas a predmet vykonanej kontroly, kontrolné zistenia a nakoniec označenie dokladov a ostatných materiálov, o ktoré sa protokol opiera.¹³⁴

Kontrolované osoby musia byť zoznámené s obsahom protokolu a zároveň musia obdržať i jeho kópiu, čo potvrdzujú svojim podpisom. Odmietnutie podpisu spolu s odmietnutím sa oboznámenia s jeho obsahom sa zaznačí do protokolu. Kontrolovaná osoba môže podať proti protokolu námietky, ktoré musia byť písomné a odôvodnené a to v lehote 5 dní v prípade, že kontrolný pracovník nestanoví lehotu dlhšiu.¹³⁵

Za podmienky, že zákon nestanoví niečo iné, rozhoduje o námietkách vedúci kontrolného orgánu. Za predpokladu, že bude námietkam plne vyhovené môže o nich rozhodnúť i samotný kontrolný pracovník. V opačnom prípade je povinný ich do 7 dní od ich doručenia predložiť vedúcemu kontrolného orgánu. Proti rozhodnutiu o námietkach nepripúšťa zákon opravný prostriedok.¹³⁶

Za podmienky, že je s kontrolovanou osobou zahájené správne konanie o uložení sankcie alebo opatrenia v priamej súvislosti so skutočnosťou uvedenou v protokole a to všetko do 3 mesiacov od doručenia námietok, je kontrolný pracovník prípadne vedúci kontrolného orgánu oprávnený rozhodnúť, že sa námietky vybaví v rámci tohto správneho konania. Avšak ak je správne konanie zahájené v priamej súvislosti len so skutočnosťami, ktoré sú obsiahnuté v protokole a sú oddeliteľné od ostatných zaprotokolovaných skutočností, koná sa správne konanie len o nich. A opäť nie je podľa zákona prípustný opravný prostriedok.¹³⁷

134 Srov. Aktuálne znenie : zákon č. 552/1991 Sb., o štátní kontrole, § 15.

135 Tamtéž, §15-17.

136 Srov. Aktuálne znenie : zákon č. 552/1991 Sb., o štátní kontrole, § 18 odst.1 -3.

137 Srov. Tamtéž, § 18 odst.4.

5. 3. 7 Sankčné prostriedky

V prípade, že kontrolovaná osoba nevytvorí základné podmienky pre vykonanie kontroly na základe § 14 zákona o štátní kontrole, umožňuje zákon kontrolnému orgánu uložiť poriadkovú pokutu až do výšky 50 000 Kč a to i opakovane, ale s obmedzením, že ich úhrn nesmie presiahnuť čiastku 200 000 Kč. Jej uloženie je časovo limitované a to do 1 roku odo dňa zistenia nesplnenia povinnosti. Poriadkové pokuty vyberá orgán, ktorý ich uložil a pokiaľ ich uložila obec ako kontrolný orgán, sú príjmami obce, v opačnom prípade sú príjmami štátneho rozpočtu Českej republiky.¹³⁸

V prípade, že by vyššie uvedené sankčné prostriedky uložené podľa zákona o štátní kontrole nespĺnili svoj účel, a ani dodatočnej lehote nebude zaistené plnenie povinností podľa tohto zákona, umožňuje zákon o finanční kontrole uložiť kontrolovaným osobám pokutu za marenie verejnosprávnej kontroly vykonávanej na mieste a to až do výšky 1 000 000 Kč. Pri jej uložení sa musí prihliadnuť k závažnosti, dobe trvania a následkom protiprávneho jednania a pokutu je možné uložiť do 6 mesiacov odo dňa, kedy kontrolovaná osoba nespĺnila povinnosť a to v dodatočne stanovenej lehote.¹³⁹

Zákon o finanční kontrole upravuje tretiu možnosť uloženia poriadkovej pokuty a to v prípade, kedy kontrolovaná osoba bez zbytočného odkladu a to najneskôr v lehote určenej kontrolovaným orgánom neprijme opatrenia k odstránení zistených nedostatkov. Kontrolované orgány tak ukladajú opatrenia k náprave, ak tak stanoví zvláštny právny predpis¹⁴⁰ alebo predávajú svoje kontrolné zistenia orgánom verejnej správy a tie následne ukladajú kontrolovaným osobám opatrenia k náprave. V poslednom prípade sa na „*orgány verejnej správy a ich zamestnancov vzťahuje povinnosť mlčanlivosti podľa tohto zákona alebo zvláštneho právneho predpisu.*“¹⁴¹¹⁴² Kontrolovaným osobám, ktoré neprijali tieto opatrenia alebo ich nespĺnili v určených termínoch, môže byť uložená pokuta až do výšky 1 000 000 Kč a to do 6 mesiacov

138 Srov. Tamtéž. §19.

139 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 17.

140 Konkrétne zák. č. 129/2000 Sb., zákon o krajích.

141 Konkrétne zák. č. 148/1998 Sb., zákon o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů.

142 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 18.

odo dňa, kedy sa kontrolné orgány dozvedeli o nesplnení opatrení k náprave, ale najneskôr do 3 rokov od ukončenia verejnosprávnej kontroly na mieste.¹⁴³

Zákon o finanční kontrole vo svojom ustanovení § 21 odst. 2 výslovne uvádza, že konanie o pokutách uložených podľa tohto zákona a podľa zákona o štátní kontrole sa riadi správnym rádom.¹⁴⁴

5. 3. 8 Spolupráca v oblasti finančnej kontroly a podávanie správ o jej výsledkoch

„Orgány verejnej správy vzájomne spolupracujú pri zaisťovaní primeraného a účinného systému finančnej kontroly vo verejnej správe.“¹⁴⁵ Spolupráca zahŕňa vzájomné informovanie sa o programoch a zámeroch orgánov verejnej správy o svojich finančných kontrolách, ako o ich výkone tak i výsledkoch.¹⁴⁶

MF ČR, ako ústredný správny úrad pre finančnú kontrolu, podáva spolu s návrhom štátneho záverečného účtu vláde i ročnú správu o výsledkoch finančných kontrol, ktorú zároveň posiela NKU. Naopak MF ČR sú predkladané ročné správy o výsledkoch finančných kontrol od správcov rozpočtových kapitol, krajov a hlavného mesta Prahy.¹⁴⁷ Informačná povinnosť voči MF ČR nebráni kontrolnému orgánu, aby zdelil správcovi dane porušenie rozpočtovej alebo daňovej kázne.¹⁴⁸ Ostatné orgány verejnej správy plnia spravodajskú povinnosť voči správcom kapitol štátneho rozpočtu, to sa nevzťahuje na ÚSC. Obce, ktoré sa nachádzajú v príslušnom obvode kraja, plnia svoju spravodajskú povinnosť voči krajskému úradu a takisto i mestské časti hlavného mesta Prahy voči Magistrátu mesta. Vyhláška MF ČR č. 416/2004 Sb., ktorou sa prevádza zákon o finanční kontrole stanovuje rozsah a štruktúru týchto správ o výsledkoch finančných kontrol.¹⁴⁹

Zákon upravuje aj oprávnenie MF ČR, aby mu boli poskytované pre výkon štátnej správy na úseku finančnej kontroly údaje zo základného registra obyvateľov a

143 Srov. Aktuálne znenie : zákon č. 552/1991 Sb., o štátní kontrole, §20.

144 Tamtéž. § 21 odst.1

145 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 23.

146 Srov. Tamtéž.

147 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 22.

148 Vyplýva to zo zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, § 59 a zák. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 22.

149 Srov. Zákon č. 320/2001 Sb. plné znění s komentářem. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2005 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>.

z agendového informačného systému evidencie obyvateľov. Platí tu obmedzenie, že je ich možné užiť len ak sú nevyhnutné k splneniu danej úlohy.¹⁵⁰

5. 3. 9 Ukončenie verejnosprávnej kontroly vykonávanej na mieste

Určenie začiatku a konca verejnosprávnej kontroly na mieste nám presne stanoví hranice medzi kontrolným a následným realizačným štádiom kontrolného procesu. Zákon preto taxatívne stanoví okamžik jej ukončenia a to:

1. *„marným uplynutím lehoty pre podanie námietok,*
2. *marným uplynutím lehoty pre podanie odvolania,*
3. *dňom doručenia rozhodnutia kontrolného orgánu, proti ktorému sa nie je možné ďalej odvolať podľa zvláštneho právneho predpisu.“¹⁵¹*

150 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 23a.

151 Srov. Zákon č. 320/2001 Sb. plné znění s komentářem. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2005 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html.

6 Finančná kontrola podľa medzinárodných zmlúv

Finančná kontrola podľa medzinárodných zmlúv je upravená v § 24 zákona o finančnej kontrole, ktorý hovorí o pravidlách pre výkon finančnej kontroly podľa medzinárodných zmlúv. „*Ak tak stanoví vyhlásená medzinárodná zmluva, ktorou je Česká republika viazaná, môžu vykonávať medzinárodné organizácie svojimi kontrolnými orgánmi alebo určenými zmocnencami finančnú kontrolu podľa tohto zákona v rozsahu a za podmienok, ktoré táto zmluva stanoví.*“¹⁵² Medzinárodná organizácia je navyše oprávnená od orgánu verejnej správy požadovať spoluprácu pri výkone a zaistení finančnej kontroly a zároveň je dožiadaný orgán povinný jej vyhovieť. Dotknuté orgány sa vzájomne informujú o predmete, účelu a výsledkoch finančnej kontroly a to v rámci svojej spolupráce. Príslušné orgány verejnej správy, v prípade, že to umožňuje medzinárodná zmluva, ktorou je česká republika viazaná, sú oprávnené požadovať od medzinárodných organizácií správy ohľadom nimi vykonaných finančných kontrolách a sú povinné informovať Ministerstvo financií o finančných kontrolách a výsledkoch, ktoré poskytl na základe ich vyžiadania medzinárodným organizáciám.¹⁵³

Aby bolo možné dosiahnuť plnej kompatibility spolupracuje Česká republika s Európskymi spoločenstvami na konkrétnych úlohách rozvoja kontrolných systémov. Ich spolupráca je na základe Európskej dohody¹⁵⁴ zameraná na:

- „*výmenu príslušných kontrolných informácií,*
- *zjednotenie kontrolnej dokumentácie,*
- *školiacu a poriadenskú činnosť.*“¹⁵⁵

Rámcová dohoda medzi vládou Českej republiky a Európskou komisiou¹⁵⁶ umožňuje Komisii vyslať vlastných zástupcov za účelom vykonania technickej alebo finančnej kontroly, resp. audit, ktoré Komisia považuje za nevyhnutné k sledovaniu realizácie opatrení.¹⁵⁷

152 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finančnej kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 24 odst.1.

153 Srov. Tamtéž, §24 odst. 2-5.

154 Konkrétné : zdelenie č.7/1995 Sb.

155 Srov. Zákon č. 320/2001 Sb. plné znění s komentářem. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2005 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>.

156 Konkrétné : zdelenie č. 207/1997 Sb.

157 Srov. Zákon č. 320/2001 Sb. plné znění s komentářem. *Ministerstvo financí ČR* [online].

7 Vnútorý kontrolný systém

Zákon o finanční kontrole upravuje vnútorný kontrolný systém vo svojej štvrtej časti. „Vnútorý kontrolný systém sleduje prostredníctvom kontrolných činností vykonávaných riadiacimi pracovníkmi, metodickými útvarmi, správcami rozpočtu, kontrolným odborom a interným auditom všetky stránky činnosti organizácie a ich úsekov.“¹⁵⁸ Jeho cieľom je vytvárať podmienky, aby výkon verejnej správy bol predovšetkým hospodárny, účelný a efektívny. Musí byť navyše spôsobilý včas zisťovať, minimalizovať a vyhodnocovať riziká, či už finančné, prevádzkové alebo právne, ktoré vznikajú pri plnení stanovených cieľov a schválených zámerov orgánu verejnej správy. Okrem toho sa od neho vyžaduje, aby bol schopný podávať dostatočné, presné a včasné informácie o výskyte závažných nedostatkov a o prijímaných opatreniach k náprave a to príslušným úrovniam konania. Zodpovednosť za zavedenie a následné udržanie vnútorného kontrolného systému nesie vedúci orgánu verejnej správy.¹⁵⁹ Z toho dôvodu napríklad stanoví rozsah právomocí a zodpovednosti vedúcich a ostatných zamestnancov pri nakladaní s verejnými prostriedkami, zaistí záznam o všetkých operáciách a kontrolách a aby bola vedená dokumentácia. Okrem toho sleduje a zaisťuje plnenie rozhodujúcich úloh orgánov verejnej správy a to k dosiahnutiu už schválených zámerov a cieľov. Ak by sa vyskytli závažné zistenia v rámci vnútorného kontrolného systému musí o nich informovať MF ČR.¹⁶⁰

Nedostatok právnej úpravy sa ukazuje napríklad v postavení starostu obce ako vedúceho orgánu verejnej správy. Ide tu o jeho právne postavenie, ktoré mu prisudzuje zákon o finanční kontrole a zákon o obciach na druhej strane. Z predošlých ustanovení zákona o finanční kontrole môžeme usúdiť, že jeho postavenie je „posilnené“ oproti jeho právnomu postaveniu v zákone o obciach. Zákon o obciach prisudzuje rozhodovanie o hospodárení obce zastupiteľstvu obce, prípadne rade. Starosta podľa neho odpovedá za včasné objednanie preskúmania hospodárenia

2005 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z:

<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>.

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

159 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 25.

160 Tamtéž.

obce.¹⁶¹ Preto by sa ponúkalo riešenie úpravy jeho postavenia v zákone o finanční kontrole, aby zodpovedalo jeho právomociam prisúdeným mu zákonom o obcích.¹⁶²

Je potrebné zdôrazniť, že na výkon finančnej kontroly a to v rámci vnútorného kontrolného systému sa nevzťahujú procesné pravidlá, o ktorých som písala vyššie, podľa § 12 až 21 zákona o finanční kontrole. Avšak základný rámec postupov pre riadiacu kontrolu vymedzujú ustanovenia prevádzajúcej vyhlášky a rovnako to platí pre rámec auditných postupov.¹⁶³ Pravidlá pre výkon interného auditu sa nachádzajú v Štandardoch pre profesionálnu prax interného auditu.¹⁶⁴¹⁶⁵

7. 1 Riadiaca kontrola

Riadiacou kontrolou sa myslí finančná kontrola, ktorú zabezpečujú vedúci príslušných orgánov alebo vedúci zamestnanci a to ako súčasť vnútorného riadenia orgánu verejnej správy, pričom ide o nepretržitý proces. To znamená, že prebieha predbežná kontrola (čiže kontrola operácií pred ich schválením), priebežná kontrola (pri uskutočňovaní operácií až do ich konečného vyúčtovania) a následná kontrola (preverenie vybraných operácií a to v rámci hodnotenia dosiahnutých výsledkov a správnosti hospodárenia).¹⁶⁶

Ministerstvo financií vydalo metodickú príručku pre výkon riadiacej kontroly v orgánoch verejnej správy, ktorá je určená vedúcim zamestnancom orgánov verejnej správy, aby im bola nápomocná pri výkone ich pôsobnosti v rámci finančnej kontroly.¹⁶⁷ Na jej základe môžeme určiť základné ciele riadiacej kontroly a to:

1. ochrana majetku – čiže riadne hospodárenie s majetkom a s jeho naložením,
2. zaručenie správnosti a pravdivosti finančných operácií,

161 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 103 odst.4 písm.a)

162 Srov. BŘEŇ, Jan. Obce a výkon finanční kontroly(2). *Deník veřejné správy* [online]. 2013 [cit. 2013-03-17]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6580592>>.

163 Konkrétno § 8 odst.3 písm.a), § 9 odst.1, § 10 až 16, § 18 až 20,22 až 24 pre riadiacu kontrolu a pre auditné postupy : § 27 až 31 vyhlášky č. 416/2004 Sb., plné znění. Jedná sa o medzinárodne uznávané štandardy obsiahnuté v Rámci pre profesionálnu prax interného auditu, ktorý bol schválený správnu radou Inštitútu interných auditorov so sídlom v USA v roku 1999 a splatnosťou od 1.1.2002. Srov.DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Český a moravský účetní dvůr, 2003. 161 s.

165 Srov. Zákon č. 320/2001 Sb. plné znění s komentářem. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2005 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>.

166 Srov. DVOŘÁČEK, J. *Interní audit a kontrola*. Praha: C.H.Beck, 2003. 190 s.

167 Metodická příručka pro výkon řídicí kontroly v orgánech veřejné správy [online] dostupná na <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_16254.html#Lit>.

3. skĺbenie riadiacej kontroly s rozpočtovými, finančnými a účtovnými postupmi,
4. dosiahnutie stanovených cieľov organizácie a zaistenie kvality vykonávaných činností.¹⁶⁸

7. 1. 1 Predbežná kontrola

Predbežná kontrola je zaisťovaná príkazcom operácie (ďalej len „príkazca“), správcom rozpočtu a hlavným účtovníkom.

Na základe prevádzajúcej vyhlášky a jej § 10 je predbežná kontrola dvojfázová:

1. pred právnym úkonom, prostredníctvom ktorého vzniká nárok na verejný príjem orgánu verejnej správy alebo mu vzniká záväzok k verejnému výdaju,
2. a pred faktickým prijatím verejného príjmu alebo uskutočnením verejného výdaju.¹⁶⁹

Príkazca¹⁷⁰ môže byť výlučne len vedúci orgánu verejnej správy alebo vedúci zamestnanec ním poverení k nakladaniu s verejnými prostriedkami. Ten musí preveriť hlavne súlad pripravovanej operácie so stanovenými úlohami a zámermi a cieľmi orgánu verejnej správy, súlad operácie s právnymi predpismi a s kritériami pre hospodárny, účelný a efektívny výkon verejnej správy. Musí navyše prijať také opatrenia, ktoré by vylúčili alebo aspoň zmiernili riziká, ktoré sa môžu pri uskutočnení operácie vyskytnúť a doložiť operáciu vecne správnymi a úplnými podkladmi. Zodpovedá tiež za výšku i splatnosť nároku a za správne určenie dlžníka.

Jeho kontrolný postup je ukončený vydaním písomného pokynu k plnení verejných príjmov.¹⁷¹

Príkazca je pri riadení verejných výdajov povinný v rámci prvej fáze preveriť nevyhnutnosť, vecnú správnosť operácie, jej súlad s právnymi predpismi ako i s kritériami hospodárnosti, efektívnosti a účelovosti a s podmienkami pre zadávanie

168 Metodická príručka pro výkon řídicí kontroly v orgánech veřejné správy [online] dostupná na <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_16254.html#Lit>.

169 Srov. Zákon č. 320/2001 Sb. plné znění s komentářem. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2005 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>.

170 Jedná sa napríklad o riaditeľa krajského úradu a ním poverení vedúci zamestnanci v prípade kraja, čo sa týka obce ide o starostu a následne tiež ním poverení vedúci zamestnanci. Srov. REKTOŘÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 72 s.

171 Srov. Zákon č. 320/2001 Sb. plné znění s komentářem. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2005 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>.

verejných zákazok. V druhej fáze je zodpovedný za výšku a splatnosť záväzku, za určenie veriteľa a jeho súlad s individuálnym alebo limitovaným príslubom.¹⁷² Ukončenie kontrolného postupu je vydanie písomného pokynu k uskutočneniu operácie. V návaznosti na postup príkazcu pri riadení verejných výdajov v prvej fáze nastupuje správca rozpočtu.

Jeho úlohou je preveriť súlad operácie s pravidlami stanovenými v zákone o rozpočtových pravidlech a v zákone o rozpočtových pravidlech územných rozpočtů,¹⁷³ so schválenými verejnými výdajmi a inými rozhodnutiami týkajúcich sa nakladania s verejnými prostriedkami. Je zodpovedný za preverenie možných rozpočtových rizík a za určenie spôsobu ich odstránenia, prípadne zmiernenia. Hlavný účtovník navazuje až v druhej fáze a to na postup príkazcu. Jeho povinnosťou je overiť podpis príkazcu s jeho podpisovým vzorom a predovšetkým odpovedá za úplnosť a súlad náležitostí podkladov hlavne zo zákonom o účtovníctve.

Ako záruka pre prípad vynechania predbežnej kontroly slúži § 26 odst.5 zákona o finanční kontrole, ktorý ukladá správcovi rozpočtu a hlavnému účtovníkovi povinnosť písomne oznámiť vedúcemu orgánu verejnej správy danú skutočnosť a ten následne je povinný to preveriť a prijať opatrenie k zabezpečeniu riadneho výkonu predbežnej kontroly.¹⁷⁴

7. 1. 2 Priebežná a následná kontrola

Ako už zo samotného významu slova „priebežná“ vyplýva, ide o kontrolu vykonávanú súčasne s vykonávanými operáciami a to vrátane konečného vyporiadania a vyúčtovania. Následná kontrola nastupuje až spätne, zameraná je na konečný výsledok operácie. Obe tieto kontroly zabezpečujú vedúci zamestnanci a prípadne ďalší zamestnanci, ktorí majú jej výkon vo funkčnej náplni. Uplatňujú sa tu

172 Ide o legislatívne skratky pre ním zaisťované úkony, ktoré vedú k uisteniu o príslube finančného krytia pripravovaných operácií v súlade so schválenými verejnými výdajmi orgánu verejnej správy. (Srov. Komentár k prováděcí vyhláške č. 416/2004 Sb., online dostupný na <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/vyhlasaky_16285.html>).

173 Konkrétno zák. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v znení neskorších predpisov.

174 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 26. Ďalej podľa komentára k zákonu o finančnej kontrole, online dostupný na <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>.

hlavne operačné, hodnotiace a revízne postupy, ktoré bližšie vysvetlím v ďalšej kapitole. Zákon pamätá i na situáciu nehospodárneho, neefektívneho a neúčelného nakladania s verejnými prostriedkami, ďalej v prípade jeho rozporu s právnymi predpismi, kde ukladá informačnú povinnosť zamestnancov voči vedúcemu orgánu verejnej správy a ten je povinný prijať opatrenia k náprave zistených nedostatkov a opatrenia k zabezpečeniu jej riadneho výkonu.¹⁷⁵

7. 2 Interný audit

Vo svojej práci sa budem venovať internému auditu len z pohľadu jeho právnej úpravy v zákone o finančnej kontrole vo verejnej správe. Existuje množstvo definícií interného auditu. Podľa môjho názoru ho čo najlepšie vystihuje R. Sivák, ktorý uvádza, že interný audit je *„uskutočňovaný samostatným útvarom vo vnútri organizácie, ktorý poskytuje nezávislú, objektívnu analytickú činnosť a konzultačnú činnosť. Zameriava sa na pridanú hodnotu (úžitok) pre vlastníka a manažment tým, že zavádza systematický, metodický prístup pri riadiacich, kontrolných procesoch na minimalizáciu rizika v riadiacom procese.“*¹⁷⁶

Zákon o finančnej kontrole definuje interný audit ako *„nezávislé a objektívne preskúmavanie a vyhodnocovanie operácií a vnútorného kontrolného systému orgánu verejnej správy.“*¹⁷⁷

Interný audit zaisťuje vo vnútri orgánu verejnej správy funkčne nezávislý útvar, prípadne k tomu zvlášť poverený zamestnanec, organizačne oddelený od riadiacich výkonných štruktúr.¹⁷⁸

„Požiadavok funkčnej nezávislosti znamená, že:

- *interný audit musí byť nezávislý na činnostiach, ktoré audituje,*
- *funkčne musí byť vylúčená právomoc a odpovednosť za auditovanú oblasť,*
- *interný audit nesmie byť poverovaný úlohami, ktoré sú v rozpore s nezávislým výkonom funkcie.“*¹⁷⁹

175 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finančnej kontrole vo verejnej správe a o zmene niektorých ďalších zákonů, § 27. Ďalej podľa komentára k zákonu o finančnej kontrole, online dostupný na

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html.

176 Srov. SIVÁK, Rudolf, ČIERNIK, Anton. *Finančná kontrola verejných prostriedkov v trhovej ekonomike*. Bratislava: Ekonóm, 2004. 128 s.

177 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finančnej kontrole vo verejnej správe a o zmene niektorých zákonů, § 28 odst.2.

178 Srov. Tamtéž § 28 odst.1.

I Medzinárodné štandardy pre profesnú prax interného auditu požadujú od interného auditu nezávislosť a podmienku jeho objektívnosti. Objektivita „vyžaduje, aby interní audítori nepodriaďovali svoj úsudok týkajúci sa predmetu auditu iným subjektom alebo jedincom.“¹⁸⁰

Má za úlohu zistiť či:

- právne predpisy a prijaté opatrenia sú v činnosti orgánu verejnej správy dodržiavané,
- riziká týkajúce sa jeho činnosti sú včas rozpoznávané a či sú prijímané opatrenia k ich odstráneniu alebo zmierneniu,
- riadiace kontroly dostatočne informujú vedúceho orgánu verejnej správy,
- je účinnosť vnútorného kontrolného systému postačujúca a či dostatočne reflexuje prebiehajúce zmeny ekonomického, právneho, prevádzkujúceho charakteru,
- dosiahnuté výsledky pri plnení rozhodujúcich úloh orgánu verejnej správy poskytujú dostačujúce uistenie, že schválené zámery a ciele budú splnené.¹⁸¹

Následne podľa výsledkov jeho šetrenia útvár interného auditu predloží vedúcemu orgánu verejnej správy doporučenia k zdokonaľovaniu kvality vnútorného kontrolného systému, predchádzaniu a zmierneniu rizík a k prijatiu nápravy zistených nedostatkov.¹⁸²

Zákon príkladne uvádza tieto druhy auditov:

- finančný – jeho úlohou je overenie toho, či údaje vykázané vo finančných, účtovných a iných výkazoch verne zobrazujú majetok, jeho finančné zdroje a hospodárenie s ním,

179 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 28. Ďalej podľa komentára k zákonu o finanční kontrole, online dostupný na <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>.

180 Srov. BÁČOVÁ, Jana, ŠENFELD, Antonín. *Mezinárodní rámec profesní praxe interního auditu* [online] január 2011 [cit. 18.3.2013]. Dostupné na : <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Standards_2011_Czech.pdf>.

181 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 28. Ďalej podľa komentára k zákonu o finanční kontrole, online dostupný na <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>.

182 Tamtéž, § 28 odst. 3.

- audit systému – preveruje a hodnotí systémy zaistenia príjmov orgánu verejnej správy, vráťanie vymáhanie pohľadávok, financovanie jeho činnosti a zaistenie správy verejných prostriedkov,
- audit výkonu – skúma hospodárnosť, efektívnosť a účelnosť operácií tak i primeranosť a účinnosť vnútorného kontrolného systému.¹⁸³

7. 2. 1 Postavenie útvaru interného auditu

Základným požiadavkom na organizačné zaradenie útvaru interného auditu (ďalej len „útvár“) v rámci organizačnej štruktúry orgánu verejnej správy (ďalej len „orgán“) je jeho priame podradenie vedúcemu orgánu, ktorý má povinnosť zaistiť jeho funkčnú nezávislosť a organizačnú oddelenosť od riadiacich výkonných štruktúr.¹⁸⁴ Menovanie a odvolanie vedúceho útvaru, prípadne povereného zamestnanca, je vždy vykonávané vedúcim orgánu. U subjektov s malou pravdepodobnosťou výskytu neprimeraných rizík pri hospodárení s verejnými prostriedkami pripúšťa zákon o finančnej kontrole výnimku z povinnosti vytvoriť interný audit a umožňuje príslušným orgánom ho nahradiť výkonom verejnosprávnej kontroly podľa druhej časti daného zákona.¹⁸⁵ Zákon okrem toho ešte dovoľuje obciam a mestským častiam, ktorých počet obyvateľov je menší ako 15 000, nahradiť ho inými opatreniami, pokiaľ však v priebehu zistia, že prijaté opatrenia sú nedostačujúce a neúčinné sú bez zbytočného odkladu povinné zriadiť útvár.¹⁸⁶

7. 2. 2 Plánovanie interného auditu

*„Plán auditárskej činnosti v orgáne sa zostavuje ako strednedobý (teória uvádza horizont 3 – 5 rokov) a ročný.“*¹⁸⁷ Strednedobým plánom rozumieme dokument, ktorý stanoví priority vytvorené na základe doterajších výsledkov činnosti

183 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finančnej kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 28 odst.4.

184 Tamtéž, § 28.

185 Srov. DVOŘÁČEK, J. *Interní audit a kontrola*. Praha: C.H.Beck, 2003. 192 s.

186 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finančnej kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 29 odst.6

187 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finančnej kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 30. Ďalej podľa komentára k zákonu o finančnej kontrole, online dostupný na <www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>.

orgánu verejnej správy s prihliadnutím k zámerom, k výsledkom analýzy rizík¹⁸⁸ a cieľom riešenia jeho potrieb a to na viacročnom základe.¹⁸⁹

Je tvorený:

- „zhodnotením východísk pre zostavenie plánu,
- stanovením auditorských oblastí,
- stanovením oblastí prioritného významu na základe zhodnotenia rizikových faktorov.“¹⁹⁰

Ročný plán upresňuje rozsah, typ a druh auditu na základe strednedobého plánu, ďalej ich ciele, časové rozvrhnutie a i personálne zaistenie. Jeho obsahom by malo byť zhrnutie východísk potrebných pre jeho zostavenie, kapacitné rozloženie činnosti auditu na jednotlivé oblasti, rozpis plánovaných auditorských akcií a metodologickej činnosti a taktiež špecifikácie odbornej prípravy zamestnancov interného auditu.¹⁹¹ Spracovanie spomínaných plánov ma na starosti útvar, ktorý berie ohľad na výsledky verejnosprávnej a inej kontroly u príslušného orgánu verejnej správy a zároveň vychádza z objektívneho hodnotenia rizík vyplývajúcich z určených úloh orgánu. Vedúci orgánu môže vyžiadať od útvaru výkon určitého auditu i mimo schválený ročný plán, pokiaľ existujú pre to zvlášť odôvodnené prípady. Zároveň v spolupráci s vedúcim útvaru prejednáva plány, pričom ich i schvaľuje a berie ohľad na jeho doporučenia.¹⁹²

Útvar je zodpovedný za včasné predkladanie správ o zisteniach z vykonaných auditov vedúcemu orgánu verejnej správy s priložením doporučenia k zdokonaleniu kvality vnútorného kontrolného systému, k prevencii a k zmierneniu rizík a tiež opatrení k náprave nedostatkov. Ak nebudú prijaté jeho opatrenia k náprave alebo tak preukáže oznámenie riadiacej kontroly písomne upozorní vedúceho orgánu

188 Rizikom sa rozumie pravdepodobnosť, že "pri zaistovaní riadnej finančnej správy, riadenia projektov a programov nastane určitá udalosť, jednanie alebo stav s následnými nežiadúcimi dopadmi. Srov. Pokyn k zpracování plánů činnosti útvaru interního auditu na základě analýzy rizik pro strukturální fondy a Fond soudržnosti online dostupný na <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_8569.html>.

189 Srov. Pokyn k zpracování plánů činnosti útvaru interního auditu na základě analýzy rizik pro strukturální fondy a Fond soudržnosti online dostupný na <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_8569.html>.

190 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole...§30.

191 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých dalších zákonů, § 30. Ďalej podľa komentára k zákonu o finančnej kontrole, online dostupný na www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html

192 Srov. Aktuálne znenie: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, § 30.

verejnej správy.¹⁹³ Taktiež je povinný mu predložiť ročnú správu o činnosti interného auditu, ktorá „obsahuje zhodnotenie úrovne vnútorného kontrolného systému, výskyt závažných nedostatkov, ktoré nepriaznivo ovplyvnili činnosť orgánu, doporučenia k realizácii finančnej kontroly.“¹⁹⁴

7. 2. 3 Auditné postupy

Auditné postupy sú upravené vo vyhláške Ministerstva financií a zahŕňajú „systematicky usporiadané úkony interného auditu k nezávislému a objektívnemu preskúmvaniu a vyhodnocovaniu operácií a vnútorného kontrolného systému orgánu verejnej správy.“¹⁹⁵

Program interného auditu je vypracovaný internými auditormi na základe ich ročného plánu. Pri jeho spracovaní musia auditori brať ohľad na ciele preverovaných činností orgánu verejnej správy, preverenie účinnosti vnútorného systému riadenia a kontroly. Objektom ich záujmu je tiež zhodnotenie rizík spojených s kontrolovanou činnosťou, prostriedky ich odstránenia a samozrejme sa zameriavajú na zdokonalenie systému riadenia rizík v danej činnosti orgánu.¹⁹⁶

Program auditu pred jeho zahájením a jeho prípadné zmeny schvaľuje vedúci útvaru. Interní auditori kladú dôraz na zistenie, či nedochádza k trestným činom alebo priestupkom v súvislosti s výkonom verejnej správy v auditovanej činnosti orgánu. Pri pozitívnom zistení informujú písomne vedúceho orgánu a zaistia príslušné doklady. Za riadny výkon auditu odpovedá vedúci útvaru. Auditnými postupmi sa môžu preverovať i jednotlivé operácie. Ich konkrétnym cieľom je zistiť, či informácie obsiahnuté v dokumentácií sú postačujúce pre objektívny záver o ich súlade s právnymi predpismi, dodržania kritérií hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti, zaistenie ochrany verejných prostriedkov proti rizikám, prípadne pred trestnou činnosťou.¹⁹⁷

193 Srov. DVOŘÁČEK, J. *Interní audit a kontrola*. Praha: C.H.Beck, 2003. 193 s.

194 Tamtéž.

195 Srov. Aktuálne znenie : vyhláška č.416/2004 Sb., ktorou sa provádí zákon o finanční kontrole vo veřejnéj správě, § 27.

196 Srov. REKTOŘÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 81 s.

197 Srov. REKTOŘÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 82 s.

8 Vyhláška č. 416/2004 Sb.

Vyhláška, ktorou sa prevádza zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, v znení zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb., v znení neskorších predpisov, bola publikovaná v Sbírcе zákonů dňa 28 júna 2004. Orgány verejnej správy mali trojmesačnú lehotu, v ktorej mali povinnosť s ňou zosúladiť svoj systém finančnej kontroly. Dôvody pre jej vydanie nachádzame v nedostatku predchádzajúcej vyhlášky, ktorú nahradila. Predovšetkým chcel tvorca bližšie spojiť vyhlášku so zákonom, aby docielil jeho dôkladnejšej interpretácie. Ďalší dôvod jej vzniku boli závery medzinárodnej skupiny expertov z krajín EU v programe Sigma, ktorých cieľom bolo nezávislé ohodnotenie stavu systému finančnej kontroly vo verejnej správe. Na základe ich výsledkov doporučili vydanie prevádzajúceho predpisu.¹⁹⁸

Vyhláška obsahuje bližšie podrobnosti o kontrolných metódach, bližšie podrobnosti o kontrolných postupoch a štruktúru a rozsah správ o výsledkoch finančných kontrol, postup a termíny ich predkladania.

V kapitole „Kontrolné metódy a postupy“ som stručne definovala len metódy, preto by som chcela v tejto kapitole naopak upriamiť pozornosť na kontrolné postupy.

Pri výkone predbežnej, priebežnej, následnej verejnosprávnej kontroly a taktiež pri výkone predbežnej, priebežnej a následnej riadiacej kontroly vo vnútornom kontrolnom systéme sa uplatňujú schvaľovacie, operačné, hodnotiace a revízne postupy. Ale pri výkone interného auditu ide o špeciálnu kombináciu revíznych a hodnotiacich postupov.¹⁹⁹

1. Schvaľovacie postupy - *„zaistujú preverenie podkladov pripravovaných operácií ktoré tieto operácie v prípadoch zistenia nedostatkov pozastavia až do doby ich odstránenia.“*²⁰⁰
2. Operačné postupy – zaistujú sledovanie a usmernenie prevádzkujúcich a finančných funkcií. Prostredníctvom nich môžu vedúci zamestnanci sledovať

198 BLÁHA, Pavel. *Prováděcí vyhláška zákona o finanční kontrole* [online]. Unes (Účetnictví neziskového sektoru), 1.2.2005 [cit. 19.3.2013]. Dostupné na <[http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d8804v11620-provadecci-vyhlaska-zakona-o-financni-kontrola/?search_query=\\$issue=3412](http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d8804v11620-provadecci-vyhlaska-zakona-o-financni-kontrola/?search_query=$issue=3412)>.

199 Srov. Aktuálne znenie : vyhláška č.416/2004 Sb., ktorou sa provádí zákon o finanční kontrole ve veřejní správě, § 8.

200 Srov. POKORNÁ, Jitka. *Finanční kontrola: diplomová práce*. Brno: Masarykova univerzita, máj 2009. 24 s.

priebeh operácií od ich vzniku až po koniec a je obmedzená chybovosť ľudského faktoru, pretože sa pri nej odporúčajú používať technické prostriedky a zariadenia.

3. Hodnotiace postupy – za ich cieľ sa považuje prijímať systémové opatrenia, ktoré majú predchádzať chybným operáciám a včas ich na nich upozorňovať.
4. Revízne postupy – uplatnia sa pri následnej verejnosprávnej i následnej riadiacej kontrole vybraných operácií. Ide o úkony, ktorých účelom je preveriť a vyhodnotiť údaje v evidenciách, v informačných systémoch orgánu verejnej správy, prípadne príjemcu verejnej finančnej podpory.²⁰¹

201 BLÁHA, Pavel. *Prováděcí vyhláška zákona o finanční kontrole* [online]. Unes (Účetnictví neziskového sektoru), 1.2.2005 [cit. 19.3.2013]. Dostupné na <[http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d8804v11620-provadeci-vyhlaska-zakona-o-financni-kontrole/?search_query=\\$issue=3412](http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d8804v11620-provadeci-vyhlaska-zakona-o-financni-kontrole/?search_query=$issue=3412)>.

9 Zákon o státní kontrole

V súčasnosti je kontrola vo verejnej správe upravená viac ako 200 právnymi predpismi, ktoré sa zaoberajú hmotnoprávnymi otázkami a z toho 60 právnych predpisov upravuje kontrolný proces. Už len samotné číslo predpovedá problém samotný a to duplicitu právnej úpravy, jej nejednotnosť a roztrieštenosť. Prax ukázala, že nie je výnimkou kedy jeden kontrolný orgán postupuje podľa rôznych procesných pravidiel v závislosti na predmete kontroly.²⁰² Dôvodová správa uvádza za príklad kedy zamestnanci ústredného správneho úradu vykonávajú kontrolu prenesenej pôsobnosti na krajskom úrade a zároveň tí istí zamestnanci kontrolujú jemu poskytnuté finančné dotácie a obe kontroly majú rozdielny právny režim.²⁰³

Zákon o státní kontrole č. 552/1991 Sb., zo dňa 6.12.1991 a účinný od 1. 1. 1992 bude od 1. 1. 2014 zrušený a nahradený zákonom o kontrole (kontrolným rádom) č. 255/2012 Sb.

Hlavným dôvodom jeho nahradenia je, že v zhlľadom na svoj obmedzený vecný rozsah je súčasný zákon o státní kontrole nedostačujúci. Zákon o kontrole sa bude vzťahovať na väčší počet kontrolných postupov a jeho vecná pôsobnosť bude tým pádom širšia, preto sa zdá byť vhodnejšia varianta vytvorenia nového zákona ako rozsiahla novelizácia súčasného zákona o státní kontrole.²⁰⁴

Nová právna úprava sľubuje zníženie byrokratickej záťaže kontrolovaných subjektov, vytvorenie jednotných pravidiel aplikovateľných na všetky druhy kontrolovaných činností. Samozrejme sa vyčlenia špecifické kontroly, ktoré majú zvláštnu právnu úpravu ucelenú a nie je možné ich podradiť pod obecný predpis. V skratke sa jedná o zjednotenie a sprehľadnenie procesu kontroly v rámci verejnej správy.²⁰⁵

202 Srov. Důvodová zpráva k návrhu zákona o kontrole [online]. Dostupné na : <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=575&CT1=0>>.

203 Srov. Státní správa má nový kontrolní řád. [online] [cit. 21.3.2013] Dostupné na : <<http://www.prvnizpravy.cz/zpravy/z-vlady/statni-sprava-ma-novy-kontrolni-rad/>>.

204 Tamtéž.

205 Srov. Návrh zákona o kontrole (kontrolní řád) ST 575. In: *Parlamentní servis* [online]. 2012 [cit. 2013-03-21]. Dostupné z: <<http://www.parlamentniserwis.cz/index.php?form>>

Zákon upravuje výkon štátnej kontroly v Českej republike, určuje orgány vykonávajúce štátnu kontrolu, ktorými sú ministerstvá a iné ústredné správne úrady v rozsahu, ktoré stanovujú zvláštne zákony, miestne orgány štátnej správy a územnej samosprávy a to za podmienky, že vykonávajú štátnu správu v rozsahu určenom zvláštnymi zákonmi a ostatné orgány štátnej správy, do ktorých pôsobnosti patrí špecializovaná kontrola. Ide o kontrolu, ktorá sa nevzťahuje na vzťahy v rámci nadriadenosti a podriadenosti, taktiež sa s určitými výnimkami nevzťahuje na súdy, prokuratúru, výkon pôsobnosti ozbrojených bezpečnostných zborov a Váženskej služby Českej republiky.²⁰⁶

Avšak jeho základ tvoria práva a povinnosti kontrolných pracovníkov, prostriedky ochrany proti podjatosti, vypracovanie protokolu, ktorý obsahuje zistené nedostatky a označenie porušených právnych predpisov a následne upravuje konanie o námietkach proti nemu.

206 [%5B0%5D=359&p=clanek.te2>](#).
Srov. REKTORÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003. 44 s.

10 Finančná kontrola verejnej správy v Slovenskej republike

Právnu úpravu finančnej kontroly v Slovenskej republike predstavuje zákon č. 502/2001 Z. z., o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Účinnosť zákona sa datuje od 1. januára 2002.

Predmetom tohto zákona je úprava 3 kontrolných mechanizmov, ktoré predstavujú finančná kontrola, vnútorný audit a vládny audit ako súčasť systému verejnej vnútornej finančnej kontroly. Na základe § 2 odst.2 písm. r) sa systémom verejnej vnútornej kontroly rozumie: „*system zahrňujúci finančné riadenie, vnútorný audit, vládny audit a činnosti vykonávané ministerstvom financií pri plnení úloh Centrálnej harmonizačnej jednotky pre finančnú kontrolu,*²⁰⁷ *vnútorný audit a vládny audit.*“²⁰⁸

Zákon sa nevzťahuje na vykonávanie auditu podľa zákona o auditoroch, audite a dohľade nad výkonom auditu, ani na kontrolu vykonávanú podľa osobitných predpisov ako napríklad zákonom o Najvyššom kontrolnom úrade, zákonom o kontrole v štátnej správe a zákonom o sociálnom poistení.

Finančná kontrola predstavuje súhrn činností, ktorými sa overuje splnenie podmienok na poskytnutie verejných prostriedkov a dodržiavanie hospodárnosti, účelnosti a efektívnosti ich hospodárenia. Súčasťou overenia je i dostatočná informovanosť o finančných operáciách a takisto sa skúma, či boli prijaté opatrenia k náprave zistených nedostatkov.²⁰⁹

10. 1 Finančná kontrola

Rovnako ako v systéme finančnej kontroly v Českej republike sa delí na:

1. predbežnú finančnú kontrolu,
2. priebežnú finančnú kontrolu,
3. následnú finančnú kontrolu.

207 Jedná sa o organizačný útvar ministerstva financií zodpovedný za harmonizáciu a vytváranie metodík finančnej kontroly, vnútorného auditu a vládneho auditu.

208 Srov. Aktuálne znenie zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov., § 2 odst.2 písm. r).

209 Tamtéž, § 2 odst.1.

Rozdiel medzi nimi spočíva nielen vo vymedzení obdobia, kedy sa dané kontroly vykonávajú, ale i v ich nutnosti použitia. Predbežná kontrola sa vykonáva obligatórne, čiže bez nej nie je možné vykonať žiadne finančné operácie, a to pred samotným vykonaním finančnej operácie a vykonávajú ju takisto ako priebežnú finančnú kontrolu, zamestnanci poverení vedúcim orgánom verejnej správy alebo zamestnanci, ktorí zodpovedajú za rozpočet, verejné obstarávanie, správu majetku alebo iné finančné operácie.²¹⁰ Priebežná kontrola sa vykonáva fakultatívne a len voči vybratej operácii. Na to, aby sa uskutočnila je potrebné vytvoriť podmienky na jej výkon a musí existovať vôľa ju urobiť zo strany vedúceho zamestnanca orgánu. Následnú kontrolu, čiže kontrolu už po vykonaní finančnej operácie, je povinný urobiť každý subjekt verejnej správy na vzorke svojich finančných operácií v rámci svojho rozpočtu. Je ukončená prerokovaním správy v prípade zistenia nedostatkov alebo v opačnom prípade oboznámením kontrolovaného subjektu so záznamom.²¹¹

10. 2 Vnútorý audit

Za výkon vnútorného auditu sú zodpovední vedúci ústredných orgánov, ktorí buď umožnia jeho výkon vlastným zamestnancom (vnútorní audítori, ďalej len „audítor“) alebo nezávislej vnútornej organizačnej jednotke skladajúcej sa z vnútorných audítorov (útvary vnútorného auditu, ďalej len „útvary“), pričom sú funkčne a organizačne oddelené od riadiacich štruktúr.²¹²

Vnútorým auditom sa myslí nezávislá, konzultačná aktivita hodnotiaca dodržiavanie všeobecne záväzných predpisov, ktorá sleduje možné riziká a umožňuje nájsť opatrenia na ich odstránenie. Poskytuje dostatočnú informovanosť zodpovedným zamestnancom za finančné riadenie a vykonáva hodnotenie úrovne ich činnosti. Výsledkom vnútorného auditu sú odporúčania. Auditor pri jeho výkone využíva predovšetkým postupy typu finančného auditu, auditu zhody, výkonnosti, systémového auditu a auditu informačných systémov.²¹³

Vnútorý audit sa uskutočňuje v ústrednom orgáne, v rozpočtovej a príspevkovej organizácii, ktorá je v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti, ďalej v štátnom

210 Srov. HRAŠKO, Ján. *Finančná kontrola*[online]. Epi.sk, 1.4.2010[cit. 23.3.2013]. Dostupné na : <<http://www.epi.sk/GlobalSearch/SearchResult.aspx?linkid=4165949>>.

211 Tamtéž.

212 Srov. Aktuálne znenie zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole, § 26 odst.1.

213 Srov. Aktuálne znenie zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole, § 26 odst.1.

účelovom fonde, ktorý je ním spravovaný a v právnickej osobe v pôsobnosti ústredného orgánu, ktorá sprostredkúva poskytovanie verejných prostriedkov. Zákon uvádza za výnimku útvar vnútorného auditu ministerstva financií, ktorý vykonáva audit v rámci kapitoly štátneho rozpočtu, ktorú spravuje.²¹⁴

10. 2. 1 Postavenie vnútorného auditora

Vnútorný auditor Ministerstva financií je menovaný samotným ministrom. Auditora iného ústredného orgánu menuje prípadne odvoláva vedúci spomínaného ústredného orgánu a to po prerokovaní s ministrom, ktorý zároveň zodpovedá za efektívne využitie jeho výsledkov. Auditor sa riadi Ústavou, zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi a zohľadňuje medzinárodné štandardy pre profesionálnu prax vnútorného auditu a etický kódex vnútorného auditora.

Nápodobne ako systém vnútorného auditu v Českej republike sa vykonáva v súlade so strednedobým plánom, s ročným plánom, ale zákon tu navyše spomína ešte program jednotlivého vnútorného auditu (ďalej len „audítorská akcia“). Strednedobý a ročný plán činí útvar prípadne samostatný audítor, ale program audítorskej akcie vypracúva audítor a zasiela ho na schválenie vedúcemu ústredného orgánu.²¹⁵

10. 3 Vládny audit

Vládny audit obsahujúci prvky následnej finančnej kontroly a vnútorného auditu je nástrojom vlády na overenie zákonnosti, hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti pri hospodárení s verejnými prostriedkami. Overuje tiež účinnosť riadenia ak kontroly orgánov verejnej správy spravujúcich kapitolu štátneho rozpočtu.²¹⁶

Auditujúce orgány sú Ministerstvo financií, správa finančnej kontroly a iné ministerstvá, ktoré participujú na realizácii prostriedkov finančnej pomoci zo zahraničia. Subjekt podliehajúci vládne auditu je orgán verejnej správy, iná právnická a fyzická osoba v prípade, že sa jej poskytujú verejné prostriedky a ak tak určí zákon prípadne osobitný predpis.

214 Tamtéž, § 27.

215 Srov. Aktuálne znenie zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole, § 27.

216 Srov. HRAŠKO, Ján. *Finančná kontrola*[online]. Epi.sk, 1.4.2010[cit. 23.3.2013]. Dostupné na : <<http://www.epi.sk/GlobalSearch/SearchResult.aspx?linkid=4165949>>.

Vládnym auditom sa:

- a) overuje dodržiavanie osobitných predpisov, hodnotí rozhodnutia vydané na základe osobitných predpisov, tiež hospodárnosť, efektívnosť, účelnosť a účinnosť pri hospodárení s verejnými prostriedkami, kontroluje dostatočnú a úplnú informovanosť ohľadom finančných operácií,
- b) zisťujú sa riziká a odporúčajú sa návrhy na zlepšenie finančného riadenie,
- c) a iné činnosti podľa osobitných predpisov.²¹⁷

O výsledkoch vládneho auditu sa vypracuje predbežná správa, ktorá je odovzdaná auditovanej osobe, aby sa s ňou zoznámila a podala prípadné námietky, ktorými namieta pravdivosť a preukázateľnosť zistených nedostatkov. Auditujúci orgán ich preverí, prerokuje správu s kontrolovaným subjektom. Vypracuje správu z vládneho auditu a doručí ju auditovanej osobe.

10. 4 Sankčné prostriedky

Kontrolný orgán môže uložiť kontrolovanému subjektu prípadne auditovanej osobe pokutu a to až do 100 000 eur, ďalej zamestnancovi kontrolovaného subjektu a auditovanej osobe do 3000 eur v prípade nesplnenia zákonných povinností. Zákon ďalej upravuje uloženie pokuty do 100 000 eur v prípade nevykonania predbežnej finančnej kontroly pričom uložením pokuty nezaniká porušená povinnosť. Na základe orgánu, ktorý ich ukladá, sú pokuty príjmami štátneho rozpočtu, prípadne príjmami rozpočtu obce alebo vyššieho územného celku.²¹⁸

217 Tamtéž.

218 Srov. HRAŠKO, Ján. *Finančná kontrola*[online]. Epi.sk, 1.4.2010[cit. 23.3.2013]. Dostupné na : <<http://www.epi.sk/GlobalSearch/SearchResult.aspx?linkid=4165949>>.

Záver

Finančná kontrola vo verejnej správe, dovoľujem si povedať, nepatrí k problematike, s ktorou sa v bežnom živote stretávame. Sama som v tejto oblasti pred písaním diplomovej práce nemala žiadny prehľad a už vôbec nie skúsenosti. Napriek tomu všetkému by mala byť predmetom nášho záujmu. Už len samotný fakt, že sme platcami daní, ktoré štát využíva i na financovanie verejnej správy, by mal upriamiť našu pozornosť akým spôsobom je zabezpečovaná kontrola čerpania verejných financií a či je táto právna úprava dostatočná. V opačnom prípade by nastal tak nežiadúci stav, ktorý by umožňoval páchanie trestnej činnosti a celkovo by bol neudržateľný. Hospodárenie s verejnými prostriedkami by malo byť hospodárne, efektívne a účelné, čo by mala kontrola i nakoniec preukázať. K tomuto cieľu by mala byť smerovaná.

V poslednej dobe sa stretávame s právnymi krokmi snažiacimi sa o zlepšenie súčasného stavu kontroly verejnej správy, teda zabráneniu jej roztrieštenosti a duplicity, ako je už spomínané prijatie nového zákona o kontrole. Snaha Ministerstva financií ako predkladateľa novely zákona o finančnej kontrole, ktorej hlavným cieľom je reflektovať prijatý procesný právny predpis, sa stretáva, bohužiaľ, s kritikou. Tá spočíva predovšetkým v tom, že okrem jej nedostatkov spočívajúcich v rozpore s medzinárodnými štandardmi a dobrou praxou, prispieva k nepriehľadnosti finančného kontrolného systému a má za úmysel zaviesť novú auditnú činnosť a to „audit vo verejnej správe“, ktorým opäť hrozí už dlhšie trvajúci problém a to duplicita právnej úpravy.²¹⁹ V súčasnosti sa má novelou zaoberať Poslanecká snemovňa po tom ako bola zamietnutá Senátom.

Podľa môjho názoru som cieľ, ktorý som si v úvode stanovila a to zanalyzovanie súčasnej právnej úpravy finančnej kontroly vo verejnej správe splnila a pomocou metódy popisu som detailnejšie rozobrala jednotlivé jej prvky. Metóda historická sa odráža predovšetkým v prvej kapitole, ktorá sa venuje histórii kontroly a vývinu jej právnej úpravy.

219 Srov. Tým CEGG. *Novela zákona o finanční kontrole Ministerstva financií je v rozporu s mezinárodními standardy a dobrou praxí.* [online] 23.12.2012 [cit. 25.3.2013]. Dostupné na: <<http://good-governance.cz/do-tretiho-cteni-miri-dalsi-zakon-kterym-nas-ministerstvo-financi-vraci-do-minuleho-stoleti/>>.

Pevne verím, že v budúcnosti sa právna úprava finančnej kontroly bude len zlepšovať a pochyťí jej celkovú problematiku v takom rozsahu, aby nedochádzalo k zneužívaniu systému a aby dostatočne podchytila problematiku, s ktorou sa stretávame v praxi.

Použitá literatura a zdroje

Monografie:

DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ Jana. *Zákon o finanční kontrole v praxi a předpisy související*. Pardubice: Nakladatelství český a moravský účetní dvůr, 2003, 264 s.

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2006, 741 s.

MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 252 s.

KAFKA, Tomáš. *Průvodce pro interní audit a risk management*. Praha: C.H.Beck, 2009, 192 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2.vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 497 s.

PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance*. 3.aktualizované a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2008, 712 s.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vydanie. Praha: C.H.Beck, 2009, 832 s.

KOŘÍNKOVÁ, Květoslava. *Veřejná správa v EU: Kontrola veřejné správy*. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2007, 32 s.

ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Finance, audit, kontrola: Průběžné vzdělávání úředníků ÚSC*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 117 s.

REKTOŘÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: EKOPRESS, s.r.o., 2003, 212 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecní část*. 6.doplnené a aktualizované vydanie. Brno: Doplněk, 2004, 427s.

DVOŘÁK, Bohdan, DVOŘÁKOVÁ, Jana. *Pracovní postupy a dokumentace při realizaci veřejnosprávních kontrol a interního auditu*. Pardubice: Český a moravský účetní dvůr, 2004, 189 s.

DVOŘÁČEK, Jiří. *Interní audit a kontrola*. Praha: C.H.Beck, 2003, 201 s.

SIVÁK, Rudolf, ČIERNIK, Anton. *Finančná kontrola verejných prostriedkov v trhovej ekonomike*. Bratislava: Ekonóm, 2004, 178 s.

POKORNÁ, Jitka. *Finanční kontrola: bakalárska práca*. Brno: Masarykova univerzita, máj 2009. 45 s.

Internetové zdroje:

Historie kontroly v našich zemích. [online]. Nku.cz [22.10.2011]. Dostupné na:
< <http://www.nku.cz/cz/urad/historie-kontroly.htm>>.

Působnost veřejného ochránce práv. [online]. Veřejný ochránce práv. [cit. 22.02.2013]. Dostupné na: <<http://www.ochrance.cz/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>>.

BŘEŇ, Jan. *Obce a výkon finanční kontroly(2)*[online]. Deník veřejné správy, 2013.[cit. 13.03.2013]. Dostupné na: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6580592>>.

Metodická příručka pro výkon řídicí kontroly v orgánech veřejné správy[online][cit. 20.02.2013].Dostupná na:

<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_16254.html#Lit>.

Zákon č. 320/2001 Sb. plné znění s komentářem [online]. Ministerstvo financí ČR, 2005 [cit. 9.03.2013].Dostupné

na:<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_15307.html>.

Komentár k provádějící vyhlášce č. 416/2004 Sb. [online]. Dostupný na:

<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/vyhlasky_16285.html>.

BÁČOVÁ, Jana, ŠENFELD, Antonín. *Mezinárodní rámec profesní praxe interního auditu*. [online].január 2011[cit. 18.03.2013]. Dostupné na:

<<https://na.theiia.org/standards->

[%20guidance/Public%20Documents/Standards_2011_Czech.pdf](https://na.theiia.org/standards-%20guidance/Public%20Documents/Standards_2011_Czech.pdf)>.

Pokyn k zpracování plánů činnosti útvaru interního auditu na základě analýzy rizik pro strukturální fondy a Fond soudržnosti [online]. [13.03.2013]. Dostupný na:

<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_8569.html>.

BLÁHA, Pavel. *Prováděcí vyhláška zákona o finanční kontrole* [online]. Unes (Účetnictví neziskového sektoru), 1.02.2005 [cit. 19.03.2013]. Dostupné na:

<[http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d8804v11620-provadeci-vyhlaska-%20zakona-o-financni-kontrole/?search_query=\\$issue=3412](http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d8804v11620-provadeci-vyhlaska-%20zakona-o-financni-kontrole/?search_query=$issue=3412)>.

Dôvodová správa k návrhu zákona o kontrole[online][cit. 10.03.2013].Dostupné na:

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=575&CT1=0>>.

Státní správa má nový kontrolní řád. [online][cit. 23.03.2013]. Dostupné

na:<<http://www.prvnizpravy.cz/zpravy/z-vlady/statni-sprava-ma-novy-kontrolni-rad/>>.

Návrh zákona o kontrole(kontrolní řád) ST575[online]. Parlamentní servis, 2012 [cit. 21.03.2013]. Dostupné na: <<http://www.parlamentniserwis.cz/index.php?form%5B0%5D=359&p=clanek.te2>>.

HRAŠKO, Ján. *Finanční kontrola* [online].Epi.sk, 1.04.2010[cit. 23.03.2013].

Dostupné na: < <http://www.epi.sk/GlobalSearch/SearchResult.aspx?linkid=4165949>>.

BLÁHA, Pavel. *Novela o finanční kontrole*[online]. Unes (Účetnictví neziskového sektoru), 1. 3. 2008[cit. 31. 3. 2013]. Dostupné na:

<[http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d9088v11907-novela-zakona-o-financni-%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20kontrole/?search_query=\\$issue=34I61](http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d9088v11907-novela-zakona-o-financni-%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20kontrole/?search_query=$issue=34I61)>.

Doporučený přístup k aplikaci zákona č. 298/2007 Sb. - o finanční kontrole[online].

Ministerstvo financí, 2005[cit. 30. 3. 2013]. Dostupné na :

<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_40027.html>.

Právne predpisy:

ústavný zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, v znění neskorších předpisů,

ústavný zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v znění neskorších předpisů,

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád,

zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník,

zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů,

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,

zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole,

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),

zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů,

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, v znění neskorších předpisů,

zákon č. 502/2001 Z. z., o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov,

vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole.

Zhrnutie

Názov diplomovej práce je Finančná kontrola vo verejnej správe a má za cieľ predovšetkým analyzovať danú problematiku a pokúsiť sa o jej ucelený obraz. Práca sa skladá z 10 kapitol, kde v prvých kapitolách definujem základné pojmy ako verejná správa a jej financovanie, stručne rozoberám kontrolný systém v Českej republike. Štvrtú kapitolu predstavuje zákon o finančnej kontrole vo verejnej správe, ktorý je ťažiskom mojej práce a len okrajovo je spomenutý zákon o štátnej kontrole a vyhláška č. 416/2004 Sb. V poslednej kapitole sa venujem systému finančnej kontroly na Slovensku.

Abstract

The topic of my thesis is "Financial control in public administration" and its target is to analyze this issue and try to describe it as a whole. The thesis consists of 10 chapters, in the first couple of chapters I define basic terms, such as public administration and its funding, I briefly write about the control system in the Czech republic. The fourth chapter is about the Financial Control in the Public Administration Act, which is the core of my thesis, and marginal part of the thesis is devoted to the State Inspection Act and the regulation 416/2004 Sb. The last chapter is dedicated to the financial control system in the Slovakia.

Zoznam klíčových slov

Financie, kontrola, veřejná správa, finanční kontrola, interný audit, auditor, zákon o finanční kontrole ve veřejné správě.

Key words

Finance, control, public administration, financial control, internal audit, auditor, Financial Control in the Public Administration Act.