

KONTROLA VČERA, DNES A ZÍTRA

PAVLÍNA VONDRÁČKOVÁ

Abstract: **Control Yesterday, Today and Tomorrow**

The text deals with the development of the regulation of the control in the Czech Republic. The text primarily describes the historical regulation of the control, then compare it with the contemporary regulation and finally, this paper offers the considerations *de lege ferenda*.

Keywords: control; Central Audit Office

Klíčová slova: kontrola; Nejvyšší kontrolní úřad

DOI: 10.14712/23366478.2017.38

1. POJEM KONTROLA

Označení procesu nazývaného kontrola bychom mohli zařadit nejméně do období středověku.¹ Pojem kontrola vychází z latinského *contra* (proti) a *rotulus* (svítek), což lze přeložit jako protizápis, či jako protisvítek.² Jde tedy o jakýsi odraz určitého jevu, jeho prozkoumání a ověření. Uvedený latinský název bychom si mohli vysvětlit též jako protipól původního zápisu či dokumentu. Ve středověku v Anglii se používal pojem *controlement* ve významu zjišťování a porovnávání. Tento pojem byl odvozen z pojmu, který zněl v úřední latině *contrarotulum*.³ Z historických pramenů lze zjistit, že v období středověké Anglie se z důvodů právní jistoty vedly o určitých významných událostech dvojí, autentické záznamy, resp. se pořizovaly dvojí dokumenty. Důvodem byla nedůvěra vlády vůči vykonavatelům veřejné správy. Autentický dokument byl uložen v archivu za účelem ověření autenticity s druhým dokumentem. Tím se vláda zajišťovala před možným paděláním listin či přetvářením skutečností a událostí. Pojem *controlment* v pojetí starověkého anglického práva ve starověké Anglii vyjadřo-

¹ Tento text byl zpracován v rámci programu „PROGRES Q02 – Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání“ realizovaného v roce 2018 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Online Etymology Dictionary [online]. 2004. [cit. 2015-04-08] *Control*. Dostupné z WWW: <http://www.etymonline.com/index.php?term=control>.

³ Tento pojem je zmiňován v klasickém administrativistickém díle anglického středověku *Dialogus de Scaccario*, jež v 80. letech 12. století sepsal Richard Fitzneale (POMAHAČ, Richard: Správní dozor a kontrolní řád. *Správní právo*, roč. 45, 5–6/2012, s. 265).

val přezkoušení jiného úředníka. Princip byl ten, že daňoví kontroloři nejenže kontrolovali daňové poplatníky, zdali odvedli správně daně do státního rozpočtu, ale i výběřčí daní, zdali nešídí. Výběřčí daní museli odevzdat přesný seznam základů, ze kterých byly daně vybrány a odvedeny. Porovnání těchto záznamů či dokumentů umožňovalo ověřit autenticitu každého z nich. Význam slova *kontrola* tak sahá do hluboké minulosti právního uspořádání, které vykazovalo nebývalou vyspělost.

Pojem kontrola je čteně používán v našem právním řádu, avšak v různých významech. Použití tohoto pojmu není konzistentní a vždy přiléhavé. V mnoha případech dochází k zaměňování významů s jinými pojmy, resp. v teorii nejsou vymezeny hranice mezi užitím jiných výrazů a často jsou různé pojmy používány promiscue.

Kontrola má vyjadřovat zjišťování nedostatků u kontrolovaných subjektů a ve většině případů i zajištění jejich nápravy. Řada kontrolujících subjektů má přímé oprávnění ukládat sankce.

Pojem *kontrola* je pojímán jako součást dozorčí činnosti, která má však cílenější nástroje k nápravě zjištěného stavu se stavem žádoucím. V jistém zjednodušení bychom mohli hovořit o tom, že kontrola je formou dozoru a je specializovanější.

Podstatou kontroly je sledování určité činnosti, její porovnávání se zamýšleným cílem nebo účelem, zjištění skutečného stavu věci a odchylek od stavu žádoucího, jakož i jejich příčin a ve většině případů i náprava nedostatků. Kontrola je na rozdíl od dozoru vykonávána nejen mimo subordinační strukturu, ale též ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, přičemž se na tyto vztahy neomezuje a uplatňuje se i ve vztazích mezi subjekty nepodřízenými, tj. zejména vůči fyzickým a právními osobám stojícím vně veřejné správy. V takovém případě je však nutné, aby byla právními normami pregnantně upravena pravidla výkonu dozorčí činnosti. Kontrola by neměla pouze ověřovat stávající stav a porovnávat jej se stavem žádoucím, identifikovat odchylky a cílit na jejich odstranění, či represivními prostředky zajistit nápravu, ale měla by i do jisté míry analyzovat příčiny nežádoucího stavu a poskytnout zpětnou vazbu tam, kde to je možné. Kontrola by tak měla působit i preventivně a její závěry by měly být použitelné pro srovnatelnou skupinu případů. Typová zjištění se stanovením nápravných opatření, popř. i s vytýčením konkrétních sankcí, by měla sloužit k využití pro další potenciální kontrolované subjekty z důvodů jejich představy o nežádoucím chování a postizích s cílem se nežádoucímu jednání vyhnout. Z odborné literatury, ale i z právních předpisů vyplývá, že je pojem kontrola používán nejednotně, nejednoznačně a jednotliví autoři si jej vykládají různým způsobem.

Například K. Engliš *kontrolu* definoval jako hodnocení určitého hospodářského aktu nebo jejich komplexu podle určité normy nebo podle určitého účelu.⁴

J. Drachovský pod pojem *kontrola* zahrnoval veškeré kautely a úřední jednání, jimiž má být zabezpečeno správné a účelné nakládání se státním majetkem a řádné a účelné hospodaření.⁵

⁴ HÁCHA, Emil, Jiří HOETZEL, František WEYR, Karel LAŠTOVKA. *Slovník veřejného práva československého*. Repr. pův. vyd. z r. 1932. Praha: Eurolex Bohemia, 2000.

⁵ Tamtéž.

E. Pouperová hodnotí vymezení *kontroly* K. Englišem a J. Drachovským jako speciální, neboť nejde o vymezení všeobecné kontroly, ale jen o *kontroly hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky*.⁶

Podle R. Pomahače je pojem *kontrola* spojen s německým výrazem *Aufsicht*. Tedy ten, kdo má na někoho výhled (*Sicht, Aussicht*), může toho, koho má v dohledu, kontrolovat, resp. hlídat. Dozor a dohled podle R. Pomahače jsou jazykovými ekvivalenty této představy.⁷ R. Pomahač chápe pojem *kontrola* na rozdíl od dozoru jako formu správní činnosti, která má za úkol nejen porovnávat a vyhodnocovat jako dozor, ale i ovlivňovat kontrolovanou osobu, aby se chovala žádoucím způsobem. Zdá se tedy, že R. Pomahač spatřuje v kontrole cílenější a silnější prostředek k dosažení nápravy pomocí sankčních instrumentů než v dozoru. R. Pomahač považuje kontrolu za specializovanou správní činnost odborníků, kteří mají prostředky na to, aby jimi změnili reálné chování, kdežto dozor je podle něj obecnou formou správní činnosti spočívající v porovnání, vyhodnocování a ovlivňování dozorovaných subjektů. Z toho lze usoudit, že dozor v pojetí R. Pomahače v sobě nezahrnuje cílené represivní nástroje ke změně zjištěného stavu, ale jedná se pouze o jemnější formu „ovlivňování“⁸.

Někteří autoři vnímají kontrolu na rozdíl od regulace jako *cílenější formu* činnosti, které lze dosáhnout regulací předpokládaného cíle. Např. M. Hálová zdůrazňuje, že *kontrola* je nedílnou součástí jakékoli účelné a cílevědomé lidské činnosti, již je sledován určitý účel a cíl. Kontrola je nedílnou součástí výkonu veřejné správy, bez níž by veřejná správa nemohla smysluplně a účelně fungovat. *Podstatou kontroly je sledování určité činnosti, její porovnávání se zamýšleným cílem nebo účelem, zjištění skutečného stavu věci a odchylek od stavu žádoucího a v závislosti na výsledku tohoto porovnání její usměrňování směrem k vytčenému účelu nebo cíli*. Podle M. Hálové si zaslouží zejména normovat v právním řádu kontrolu, jež je vykonávána vůči nepodřízeným subjektům veřejné správy, tedy fyzickým a právníckým osobám, jež stojí vně veřejné správy. Tato kontrola je v teorii správního práva označována doktrinálním termínem *správní dozor*.⁹

Z. Červený používal pojem *vnější správní kontrola* pro dnes užívaný pojem *správní dozor*.¹⁰ Autoři učebnice správního práva o *kontrolě* hovoří v souvislosti s *dozorčí* činností *vnitřních vztahů* veřejné správy a zdůrazňují, že nejde o správní dozor, byť se mu obsah vykonávaných činností podobá. Správní dozor je vnímán jako kontrola realizovaná mimo vztahy nadřízenosti a podřízenosti. J. Staša označuje *finanční kontrolu* za specifickou oblast dozorčí činnosti ve veřejné správě.¹¹

V. Sládeček v souvislosti s veřejnou správou používá pojem *vnější správní kontrola*, kterou rozděluje do dvou oblastí, a to na:

⁶ KOLEKTIV autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. 1. vyd. Olomouc: Periplum 2000, s. 159.

⁷ POMAHAČ, Richard. Správní dozor a kontrolní řád. *Správní právo*, roč. 45, 5/2012, s. 264.

⁸ POMAHAČ, Richard. Správní dozor a kontrolní řád. *Správní právo*, roč. 45, 5/2012, s. 267.

⁹ HÁLOVÁ, Miloslava. Právní úprava kontrolního postupu při výkonu správního dozoru a působnost připravovaného zákona o kontrole. *Správní právo*, roč. 45, 5/2012, s. 315 a 316.

¹⁰ KOHAJDA, Michael. *Dozor nad regulovanými subjekty finančního trhu* [online]. Praha, 2008, s. 24. Vedoucí práce Milan Bakeš.

¹¹ Tamtéž, s. 321.

1. *kontrolu vykonávanou samotnou veřejnou správou (správní kontrolu)*, kterou dále dělí na:

- *kontrolu vnitřní* (služební dohled a instanční dozor),
- *kontrolu vnější* (správní dozor, finanční kontrola a obdobné činnosti);

2. *kontrolu vykonávanou subjekty stojícími mimo veřejnou správu a vůči veřejné správě směřující* (Ústavní soud, Parlamentu, Veřejný ochránce práv, Nejvyšší kontrolní úřad, případně kontrola na základě iniciativy občanů).¹²

Jiné členění kontroly podává J. Průcha, který kontrolu veřejné správy člení na:

1. *správní kontrolu* (služební dohled a správní dozor),
2. *vnější kontrolu* (vykonávanou zastupitelskými orgány, soudy, Nejvyšším kontrolním úřadem, státní kontrolu, Veřejným ochráncem práv, z iniciace občanů).¹³

P. Průcha je názoru, že kontrola zpravidla bezprostředně nezahrnuje vlastní nápravu příp. zjištěného závadného stavu, zatímco dozor ano.¹⁴ Shodně s M. Kohajdou tento názor nepovažují za příléhavý.

M. Kohajda upozorňuje, že pojem kontrola se v českém pozitivním právu začal používat až v poválečném období a byl oblíben zejména před rokem 1989, přičemž byl používán i ve smyslu správního dozoru. M. Kohajda uvádí, že „*nápravné prostředky bývají spojené jak s kontrolou, tak s dozorem. Pokud by za jakoukoli činností porovnávání žádoucího a skutečného jednání nenásledovala možnost zjednat nápravu případného nedostatku, ztrácela by tato činnost opodstatnění své existence.*“¹⁵

Nicméně kontrola skutečně nemusí vždy mít k dispozici sankční instrumentárium. Příkladem takové kontroly je kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem, který byl konstituován jako orgán nalézací bez represivních oprávnění.

M. Kohajda spatřuje v rámci realizace *kontroly* mnohem užší vztah mezi kontrolujícím a kontrolovaným subjektem, než jaký nastává při výkon dozoru. Kontrolující subjekt má vůči kontrolovanému „*moc jistého ovládnání, silného ovlivňování jeho činnosti*“.¹⁶ M. Kohajda doplňuje, že: „*... jistý stupeň podřazenosti (a záměrně se zde vyhýbám slovu ‚podřízenosti‘) dozorovaného subjektu pod dozorcujícím subjektem se v těchto vztazích vyskytuje vždy. Tento vztah vychází z povinnosti (založené právní normou) dozorovaného subjektu strpět výkon dozoru, popř. i aktivně spolupracovat. Proto je nutné u ‚kontroly‘ zdůraznit právě vztah přímé podřazenosti mezi těmito subjekty, obvykle vyplývající z vnitřní organizace veřejné správy, ale tento vztah může vycházet také ze vztahu subjektů k určitému předmětu, jenž je vlastním předmětem kontroly (například jak je tomu u finanční kontroly, kdy soukromoprávní subjekt přijímající veřejné prostředky, je kontrolován subjektem veřejnoprávním, který tyto prostředky poskytuje).*“¹⁷

¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 214.

¹³ Tamtéž, s. 214.

¹⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 299.

¹⁵ KOHAJDA, Michael. *Dozor nad regulovanými subjekty finančního trhu* [online]. Praha, 2008, s. 26. Vedoucí práce Milan Bakeš.

¹⁶ Tamtéž, s. 26.

¹⁷ Tamtéž, s. 26.

Je žádoucí a potřebné, aby byly v každé zemi nastaveny přiměřené kontrolní mechanismy, neboť bez kontroly se obejít nelze, resp. její absence se brzy projeví obcházením pravidel, korupcí apod. Kontrola tak má významnou úlohu korektivní a preventivní. Kontrola by však měla být organizována tak, aby kontrolní mechanismy byly vyvážené a přehledné a nepřekrývaly se, aby nedocházelo k duplicitám kontroly a tím ke zbytečné administrativní zátěži a s tím spojenými náklady.

2. STRUČNÁ HISTORIE KONTROLY NA NAŠEM ÚZEMÍ

Za pozornost stojí zejména vývoj externí kontroly na našem území, který byl a je velmi ovlivněn politickými procesy.

Po vzniku samostatné Československé republiky byl zřízen nový demokratický kontrolní orgán – *Nejvyšší účetní kontrolní úřad*, kterému byly oproti rakouské úpravě rozšířeny kontrolní pravomoci ve věci státního dluhu, kde vykonával předběžnou kontrolu, a dále v oblasti majetkových dávek, ale i účetnictví podniků apod., kde vykonával následnou kontrolu. Avšak tento úřad nedisponoval exekutivními pravomocemi a nemohl si vynuocovat přijetí opatření k nápravě ze strany kontrolovaných osob. Po II. světové válce spadala do působnosti Nejvyššího účetního kontrolního úřadu též kontrola národních výborů, Fondu znárodněného hospodářství, fondů národní obnovy, Národního pozemkového fondu apod.¹⁸ Vedle působení Nejvyššího účetního kontrolního úřadu zřizovalo Národní shromáždění pro věci kontroly státního a veřejného hospodářství zvláštní komise pro vybrané finanční (daňové) otázky. Na činnost těchto komisí později navázala činnost stálých parlamentních úsporných a kontrolních komisí a výborů, jež úzce spolupracovaly s Nejvyšším účetním kontrolním úřadem.

Činnost Nejvyššího účetního kontrolního úřadu byla ukončena vládním nařízením č. 73/1951 Sb., kterým bylo zřízeno *Ministerstvo státní kontroly* jako instituce zajišťující centralizovaný direktivní způsob řízení konstituovaný podle sovětského vzoru kontroly. Tím se význam kontroly přesunul z oblasti veřejné do oblasti politické, neboť uvedeným právním předpisem získala Komunistická strana Československa vliv nad kontrolou do té doby věcně a účelně zaměřenou i z politického hlediska a prosazování své libovůle. Došlo k rozšíření kontroly do téměř všech oblastí života a kontrola přestala plnit svoji základní roli předcházet nedostatkům v oblasti státního hospodářství a zobecňovat systémová pochybení. Kontrola se stala nástrojem politické vůle vládnoucí politické strany a byla vnímána jako perzekuční nástroj k vyřizování účtů. V tomto období získala kontrola negativní stigma, což ji velmi limitovalo v následném přizpůsobení se mezinárodním standardům uplatňovaným při kontrole ve světě.

V roce 1961 se projevil sovětský vliv ještě významněji, neboť došlo ke spojení státní kontroly se státní statistikou a byl vytvořen *Ústřední úřad státní kontroly a statistiky*¹⁹ s orgány v krajích a okresech. Zákonem č. 23/1963 Sb., o lidové kontrole a národohospodářské evidenci byl vytvořen nový systém tzv. lidové kontroly a statistiky zasahující

¹⁸ MIKULE, Vladimír. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. *Správní právo*, 3/1993, s. 133.

¹⁹ Zákonem č. 56/1961 Sb., o zřízení Ústředního úřadu státní kontroly a statistiky.

takřka do všech oblastí občanského života. Výbory lidové kontroly byly pro obyvatelstvo velkým postrachem.

V roce 1968 se Národní shromáždění pokusilo získat přímý vliv na činnost státní kontroly zřízením svého orgánu – *Ústřední komise lidové kontroly*.

V souvislosti se zřízením československé federace byl v lednu 1969 zřízen *Nejvyšší kontrolní úřad ČSR*, který měl pravomoc kontrolovat tvorbu a užití prostředků státního rozpočtu a hospodaření s hmotnými finančními a ostatními prostředky republiky a jejich zdroji. Do jeho kompetence spadala rovněž kontrola provádění zákonů a opatření ČNR, vyřizování stížností a podnětů občanů.

V roce 1970 byl na úrovni federace zřízen *Výbor lidové kontroly ČSSR*, jako ústřední orgán státní správy, v jehož čele byl člen vlády a jehož další členy jmenovala a odvolávala vláda. Na úrovni republik byly zřízeny Výbory lidové kontroly ČSR a SSR. V říjnu 1971 byl přijat nový federální zákon o lidové kontrole²⁰ a zákon ČNR o výborech a komisích lidové kontroly.²¹ Obdobný zákon byl přijat i pro SSR. Soustavy orgánů lidové kontroly na úrovni federace i republik se staly významným, přímým nástrojem řízení a ovládání společnosti ze strany komunistické vlády a Komunistické strany Československa. Tento stav bohužel přetval do pádu komunistického režimu v 90. letech 20. století.²²

V porevoluční době došlo v souvislosti s potřebou obnovení demokratické formy fungování státní moci též k diskuzím o revizi kontrolních mechanismů ve společnosti. Odpor ke kontrole jako takové však byl velmi silný a řešení nového systému bylo odkládáno. Nenáviděné ústřední výbory lidové kontroly byly sice zrušeny, ale nedošlo k vytvoření demokratického kontrolního aparátu, nýbrž na úrovni federace bylo vytvořeno *Ministerstvo státní kontroly*²³ a pro ČSR bylo zřízeno *Ministerstvo státní kontroly*²⁴. Následně byly na úrovni federace i republik přijaty zákony o kontrole.²⁵ Přijetí nové právní úpravy nebylo možné považovat za krok vpřed, neboť nově ustavené kontrolní orgány nebyly nezávislé na výkonné moci.

K významné změně v oblasti kontroly došlo až po roce 1991, kdy byl s účinností od 1. 1. 1992 ústavním zákonem zřízen *Nejvyšší kontrolní úřad České republiky*.²⁶ Jednalo se o stručný zákon o dvou článcích, který stanovil, že Nejvyšší kontrolní úřad České republiky kontroloval tvorbu a užití prostředků státního rozpočtu České republiky, státní závěrečný účet České republiky, hospodaření a nakládání s finančními i hmotnými prostředky České republiky a s jejich zdroji včetně dluhů a hospodaření s jejími úvěry, pohledávkami a majetkovými právy, dodržování povinností a práv vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo povinností uložených na jejich základě, pokud upravují finančně ekonomické vztahy a rovněž výkon státní správy. Kromě těchto činností

²⁰ Zákon č. 103/1971 Sb., o lidové kontrole.

²¹ Zákon ČNR č. 116/1971 Sb., o výborech a komisích lidové kontroly.

²² MIKULE, Vladimír. Nejvyšší kontrolní úřad znovu. *Správní právo*, 3/1993, s. 135.

²³ Zákon č. 296/1990 Sb., o změnách v soustavě federálních ústředních orgánů státní správy.

²⁴ Zákon č. 288/1990 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy ČR.

²⁵ Zákon č. 405/1991 Sb., o kontrole v ČSFR, zákon SRN č. 418/1991 Sb., o štatnej kontrole, zákon ČNR č. 552/199 Sb., o státní kontrole.

²⁶ Zákon č. 481/1991 Sb., ústavní zákon České národní rady, kterým se zřizuje Nejvyšší kontrolní úřad České republiky.

vykonával Nejvyšší kontrolní úřad České republiky i řadu dalších povinností ve vztahu k Poslanecké sněmovně PČR. Významným bylo, že zákon deklaroval nezávislost tohoto úřadu a zdůraznil jeho povinnost se řídit při své činnosti pouze zákony.

Po zřízení *Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky*²⁷ působilo na našem území stále i Ministerstvo státní kontroly²⁸ jako orgán moci výkonné. Ministerstvo státní kontroly kromě základních povinností rovněž vyřizovalo různé stížnosti, petice, podněty ze strany veřejnosti. Mezi oběma kontrolními orgány docházelo k částečnému překrývání jejich působnosti, kompetenčním sporům a snahám o vzájemné kontroly, což vytvářeno nezdravé konkurenční prostředí a posléze způsobovalo otevřenou nevraživost zejména ze strany Ministerstva státní kontroly. Kontrola byla vykonávána nesystémově a chaoticky, což bylo nutné razantně změnit.²⁹

Po vzniku České republiky v roce 1993 získala kontrola přijetím Ústavy na významu. Kontrole byla v Ústavě věnována samostatná hlava V a byla zakotvena existence nově zřízeného *Nejvyššího kontrolního úřadu*. Tento nový supervizní úřad, který má za úkol vykonávat nalézací a nikoli represivní kontrolu si postupem doby vydobyl své místo a autoritu. Nepochybně tomu přispěl nemalou měrou jeho první prezident JUDr. Lubomír Voleňák, který usiloval o apolitičnost a nezávislost nově zřízené kontrolní instituce a její vazby na další kontrolní orgány ve světě.

Se shora uvedeného stručného historického exkurzu vyplývá, jaký vliv měla na kontrolu politická moc. Významným dějinným mezníkem v oblasti kontroly se stal rok 1951, kdy Komunistická strana Československa upevnila své postavení, nastolila vládnoucí vůli, kopírovala sovětský model kontroly, který v sobě nenesl žádné prvky nezávislosti. Jistou nadějí se stal rok 1964, kdy se Národní shromáždění pokusilo uplatnit přímý vliv na činnost státní kontroly a zbavit se informační povinnosti na výkonných orgánech. Normalizační rok 1970 však vrátil pozitivní směr hluboko zpět do totalitní minulosti a závislosti kontroly na politické moci. Nezdravé kontrolní klima v naší zemi panovalo až do revolučních změn v roce 1989. Ale ani poté nebylo jednoduché nastolit demokratické principy výkonu kontroly. To se zdařilo až po rozpadu republiky v roce 1993 zřízením Nejvyššího kontrolního úřadu a postupně i zavedením dalších kontrolních mechanismů na úrovni veřejné správy.

3. ZÁKON O FINANČNÍ KONTROLE A ZÁKON O ŘÍZENÍ A KONTROLE VEŘEJNÝCH FINANČÍ

Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem, který má omezené kompetence, nemohla být dostačující. Zrušením neoblíbených výborů lidové kontroly a zrušením kompetencí generální prokuratury znamenalo absenci kontroly v oblasti veřejné správy. Nebyla také zajištěna kontrola finančních prostředků poskytovaných České republice z Evropské unie. Z tohoto důvodu se vláda a Parlament shodly na nutnosti vytvořit nový zákon o kontrole ve veřejné správě. V průběhu legislativního procesu do-

²⁷ Prezidentem tehdejšího Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky byl Pavel Hussar.

²⁸ Ministrem Ministerstva státní kontroly byl Igor Němec.

²⁹ MIKULE, Vladimír. Nejvyšší kontrolní úřad ponovu. *Správní právo*, 3/1993, s. 136.

šlo k přehodnocení cíle zákona a zákon o kontrole ve veřejné správě byl přepracován na zákon o finanční kontrole. Tento zákon známý pod označením třístadvacítka dle svého číselného označení z. č. 320/2001 Sb., nabyl účinnosti dne 1. ledna 2002. V průběhu jeho existence se ukázala nutnost zákon několikrát novelizovat. Celkem bylo přijato 19 novel. Během posledních deseti let bylo realizováno 8 pokusů o kompletní přepracování zákona. Poslední pokusy o přijetí nového zákona, který byl nazván jako zákon o řízení a kontrole veřejných financí, byly odůvodněny částečně nutností transponovat směrnici 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, ale též poukazem na to, že zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě vznikl v době přípravy České republiky na vstup do EU a v současnosti již neplní svou funkci. Zákonu o finanční kontrole bylo zejména vytýkáno, že věnuje jen minimální pozornost úpravě interního auditu, že v praxi dochází ke kumulaci jiných činností do stejné organizační jednotky s interním auditem, tím i k narušení nezávislosti interního auditu a omezování jeho činnosti. Bylo vyhodnoceno, že pro ochranu všech veřejných prostředků je nezbytné rozšířit právní regulaci interního auditu zavedením dohledu nad ním. Stávající právní úpravě bylo vytýkáno, že je složitá, že je úprava postupů v provádění vyhláše nepřehledná a že zákon nedává předpoklady pro vytvoření řádného systému finanční kontroly u všech organizací veřejné správy, které hospodaří a nakládají s veřejnými prostředky. Dále bylo poukazováno na to, že schvalovací postupy podle zákona o finanční kontrole jsou rigidní, bez možnosti nastavení, které by odpovídalo potřebám konkrétní organizace a umožnilo jí bez nadbytečné administrativní zátěže ošetřovat rizika spojená s hospodařením a nakládáním s veřejnými prostředky. Stejně požadavky jsou kladeny na nejmenší organizace, jako například malé mateřské školy, i na organizace se složitou organizační strukturou a tisíci zaměstnanci. Není zajištěn „princip čtyř očí“ v jednotlivých fázích schvalujícího postupu, přestože se na jeho průběhu podílejí dvě schvalující osoby, z nichž však každá kontroluje jinou oblast. Bylo vytýkáno, že příkazce operace v mnoha případech bere schvalovací postup pouze jako administrativní proces bez zamyšlení se nad jeho cílem a naplnění jeho účelu. Proces řídicí kontroly je de facto oddělen od reálného řízení a rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky a ochrana veřejných prostředků není dostatečná. V řadě případů dochází k nadměrnému překrývání, duplicitě a rozporuplným výstupům několika kontrolních a auditních aktivit různých veřejných orgánů. V jiných případech naopak chybí dostatečná kontrola administrativních procesů a finančních operací. Právní úprava neřeší uspokojivě u orgánů veřejné správy provádění kontrol hospodaření s prostředky poskytnutými České republikou ze zahraničí. Rovněž není uspokojivě zajištěno sdílení kontrolních informací a dokumentace, které by mohlo předcházet opakování již provedených kontrol a nejistotě kontrolovaných subjektů z důvodu rozdílných výsledků kontrol. Důsledkem selhání systému vnitřního řízení a kontroly jsou i tzv. korupční kauzy.

Navrhovaná nová právní úprava zákona o řízení a kontrole veřejných financí si vzala za cíl zjednodušit legislativní úpravu systému řízení a kontroly veřejných financí tak, aby tento systém byl efektivní, snižoval byrokracii a umožňoval koordinaci různých systémů ověřování při ochraně vnitrostátních a zahraničních veřejných prostředků na principu jednotného auditu. Nový zákon měl definovat zodpovědnost konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních me-

chanismů nezbytných pro výkon řádné správy veřejných prostředků, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky. Nový zákon se zaměřil na zdůraznění sdílení informací z předchozích kontrol, na promítnutí doporučení Evropského účetního dvora a Nejvyššího kontrolního úřadu, kterými je zlepšení kontrolních systémů, zaměření kontroly na ověřování přínosů a potřebnosti a současně i na dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Evropský účetní dvůr i Nejvyšší kontrolní úřad ve svých doporučeních zdůrazňují, aby se kontrolní orgány nezabývaly ryze formálními chybami, které pak nesmyslně kráčí žadatelům dotace, ale nastavily kvalitnější monitorovací systémy s důrazem na dosahování výsledků. Nový návrh zákona měl za cíl upravit schvalovací postupy řídicí ekonomické kontroly s výraznou mírou flexibility a posílit postavení a roli interního auditu. Návrh zákona podrobněji definoval interní audit, požadavky na interního auditora, vedoucího interního auditu a stanovil povinnost plánovat výkon interního auditu na základě vyhodnocení rizik, náležitosti plánů a omezení pro výkon interního auditu mimo roční plán pouze ve zvlášť odůvodněných případech. Návrh zákona umožňoval, aby vedle řídicí ekonomické kontroly byl u podřízených organizací vykonáván také interní audit. Jako nový prvek řízení a kontroly byl do nového návrhu zákona vtělen Výbor pro interní audit jako orgán dohlížející na celý systém. Výbor pro interní audit měl kromě dohledové funkce i pravomoc rozhodovací (např. dávat souhlas ke schválení statutu a plánům interního auditu), zajišťovat poradenskou službu a přiměřený a efektivní systém řízení a kontroly veřejných financí a zvláště účinný interní audit. Návrh zákona se týkal všech organizací, které jsou správci kapitol státního rozpočtu, tj. ministerstev a dalších státních úřadů, dále též státních fondů, měst a jejich obvodů, krajů, zdravotních pojišťoven, Správy železniční dopravní cesty, příspěvkových organizací zřízených krajem nebo městem a ministerských školských zařízení. Na přijetí zákona byla závislá i podpora pro ústavní rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, aby mohl prověřovat prakticky veškeré veřejné finance.

Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, rozpočtový výbor a kontrolní výbor doporučily Poslanecká sněmovně návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí schválit. Poslanecká sněmovna tento zákon skutečně schválila na své 59. schůzi dne 14. 7. 2017. Senát návrh zákona projednal na své 9. schůzi Senátu dne 16. 8. 2017 a návrh zákona drtivou většinou odmítl, kdy ze 71 hlasujících bylo 60 senátorů pro zamítnutí zákona. Podle senátorů by zákon v praxi znamenal více byrokracie a nikoli efektivnější kontrolu. Bylo poukazováno na to, že některé obce by místo jednoho auditora musely zřídít útvar interního auditu, přičemž zákonem požadované množství auditorů s předepsaným vzděláním je v současnosti nereálné na trhu sehnat.

Novému zákonu o řízení a kontrole veřejných financí bylo senátory předně vyčítáno, že je připraven ledabyle, že se v něm vyskytují formální i gramatické chyby, odkazy na neexistující paragrafy, že obsah navrženého zákona nekoresponduje s důvodovou zprávou a že na určitých místech je s ní dokonce v přímém rozporu. Navrženému zákonu bylo ze strany senátorů vytýkáno, že neřeší duplicity kontrol, které zatěžují zejména menší obce jako příjemce evropských dotací. Byla kritizována i s tím související administrativní zátěž. V otázce posílení pravomocí Ministerstva financí jako vrchního auditu nad ostatními subjekty Senát kritizoval, že jde o přílišnou koncentraci moci,

kterou pokládá za nebezpečnou. Senát tedy přišel s myšlenkou, že by bylo vhodnější svěřit výkon auditu do kompetence premiéra. K tomu je třeba dodat, že se jedná o nestandardní úpravu, neboť audit je v kompetenci premiéra pouze ve třech zemích Evropské unie, a to v Maďarsku, Belgii a na Maltě. Podle senátorů audit vykonávaný Ministerstvem financí nenahrazuje audit prováděný finančními úřady, interní audity, ani povinné postupy podle kontrolního řádu. Bylo poukazováno, že zákon zaváděním nové terminologie komplikuje situaci, neboť zejména malé obce budou vystavené zátěži učit se nové pojmy jako je „správce veřejného rozpočtu“, „schvalující pověřená osoba“ nebo „schvalující orgán“. Podle některých senátorů ze zákona úmyslně vypadla kontrola zákonitosti upravená v současném znění § 20 zákona č. 320/2001 Sb., která ukládá povinnost ověřovat soulad operace s právními předpisy, jakož i s cílem řízení kontroly veřejných financí. Napadána byla i účinnost navrhovaného zákona, která byla stanovena od 1. 1. 2018, která neumožňuje subjektům, na které zákon dopadá, potřebnou přípravu k zavedení nových postupů. Senátoři v rámci své kritiky nešetřili na adresu zákona označením jako paskvil či nedochůdče apod. I při následném projednání návrhu zákona na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR bylo poslanci konstatováno, že Senátem vrácený zákon obsahuje velké množství nedostatků, vyvolává nárůst byrokracie a znehledňuje zavedené systémy. Poslanecká sněmovna na své 60. schůzi dne 5. 9. 2017 návrh zákona zamítla, přičemž z přihlášených 154 poslanců se zdrželo 63 hlasování, 52 bylo proti přijetí návrhu zákona a 39 hlasů bylo pro jeho přijetí.

Ukazuje se, že téma kontroly je velmi citlivé a navrhované změny narážejí na odpor subjektů, na něž má kontrola dopadat, ale o budoucím uspořádání kontrolních mechanismů v naší zemi nepadá ani shoda napříč politickým spektrem. Další velmi diskutovanou oblastí je rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu o kontrolu hospodaření územních samosprávných celků a na kontrolu nakládání s veřejnými prostředky. Nesdílím názor některých autorů, že pokud stát dal územně samosprávným celkům právo samosprávy, tak toto právo a priori vylučuje možnost kontroly, kterou je možné vnímat jako zásah do suverenity těchto veřejnoprávních korporací. Odlišují právo na rozhodování včetně nakládání s vlastním majetkem a povinnost těchto subjektů dodržovat právní předpisy a chovat se jako řádný hospodář. Autonomie územních samosprávných celků neznamená, že by jejich činnost neměla být prověřována a kontrolována. Neblahé zkušenosti s nakládáním s prostředky poskytnutými České republice z Evropské unie prokazují důvodnost hloubkových kontrol. Současně je však nutné reflektovat i to, aby kontrolované subjekty nebyly zatěžovány duplicitními kontrolami a aby tak na ně nebyla kladená velká administrativní, ale i finanční zátěž. V souvislosti s rozšířením kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu poukazují na jím vykazovanou produktivitu spočívající v průměrném uskutečnění cca 40 kontrol za rok, což je podle mého názoru velmi nízké číslo nedávající předpoklad pro vytvoření báze systémových nedostatků, na jejichž odstranění by měla být zaměřena pozornost. Některé kontrolní působnosti tento úřad vůbec nevyužívá. Nelze odhlédnout ani od toho, že by Nejvyšší kontrolní úřad při rozšíření svých pravomocí nárokoval zvýšení počtu zaměstnanců a tím i více prostředků ze státního rozpočtu. Měla by být nalezena správná míra proporcionality a zváženo, zdali by i za stávajících podmínek neměl Nejvyšší kontrolní úřad vykazovat větší aktivitu.

Téma kontroly je úzce spojené i s politickým uspořádáním země, jak potvrzují i některá programová prohlášení politických stran. Některé politické strany kontrolu více akcentují a jiné k ní přistupují chladněji. Snad se budoucí parlament bude schopen ujednotit na novém zákonu o finanční kontrole, který je pro praxi velmi potřebný.

JUDr. Pavlína Vondráčková, Ph.D.
Univerzita Karlova, Právnická fakulta
vondrack@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0001-8871-3977