
System kontroly ve veřejném sektoru

Mgr. Bc. David Póč

Ekonomicko-správní fakulta
Masarykovy univerzity

Obsah přednášky

1. Úvod
2. Základní pojmy, teorie kontroly, legislativa
3. Systémy kontroly
4. Nejvyšší kontrolní úřad
5. Finanční kontrola ve VS

1. Základní pojmy, teorie kontroly, legislativa

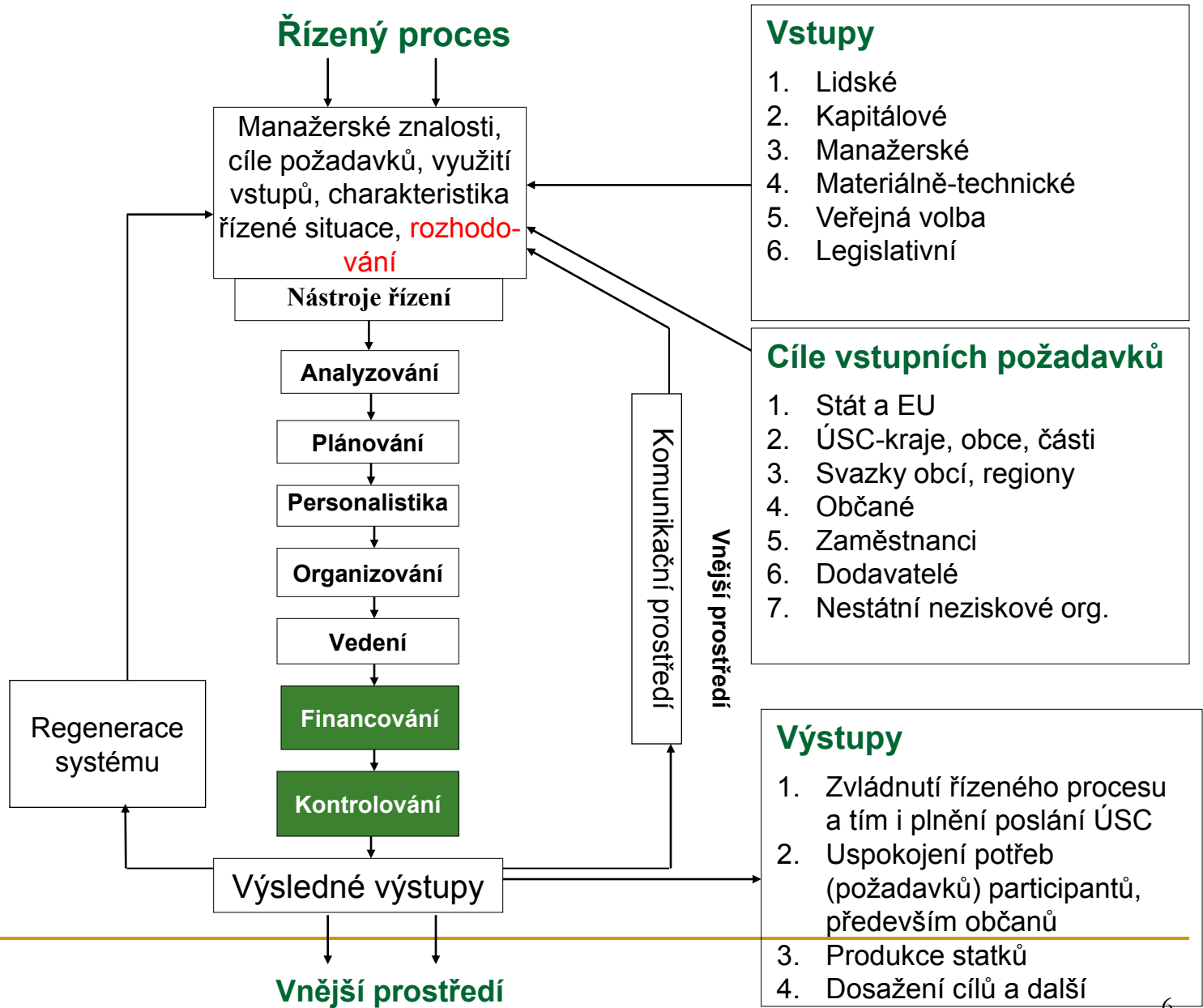
Definice veřejného sektoru

- „Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve které jsou ve **veřejném zájmu** uspokojovány potřeby společnosti a občanů **formou statků** prostřednictvím **veřejných služeb**, je financována převážně z **veřejných rozpočtů**, je řízena a spravována **veřejnou správou**, rozhoduje se v ní převážně s využitím **veřejné volby** a podléhá **veřejné kontrole**. A ještě dodatek: tenduje k **neefektivnosti**.“

Definice řízení

Řízení je jedna z nejdůležitějších lidských činností. Od doby, kdy lidé začali vytvářet skupiny, aby **dosáhli cílů**, kterých nemohli dosáhnout jako jednotlivci, se stalo řízení nezbytné pro koordinaci individuálních úsilí. **Řízení je tedy proces** tvorby a udržování prostředí, ve kterém jednotlivci pracují společně ve skupinách a účinně dosahují **vybraných cílů** s využitím nástrojů jako je především rozhodování, plánování, organizování a **kontrola** a to s dostatečnými finančními prostředky.

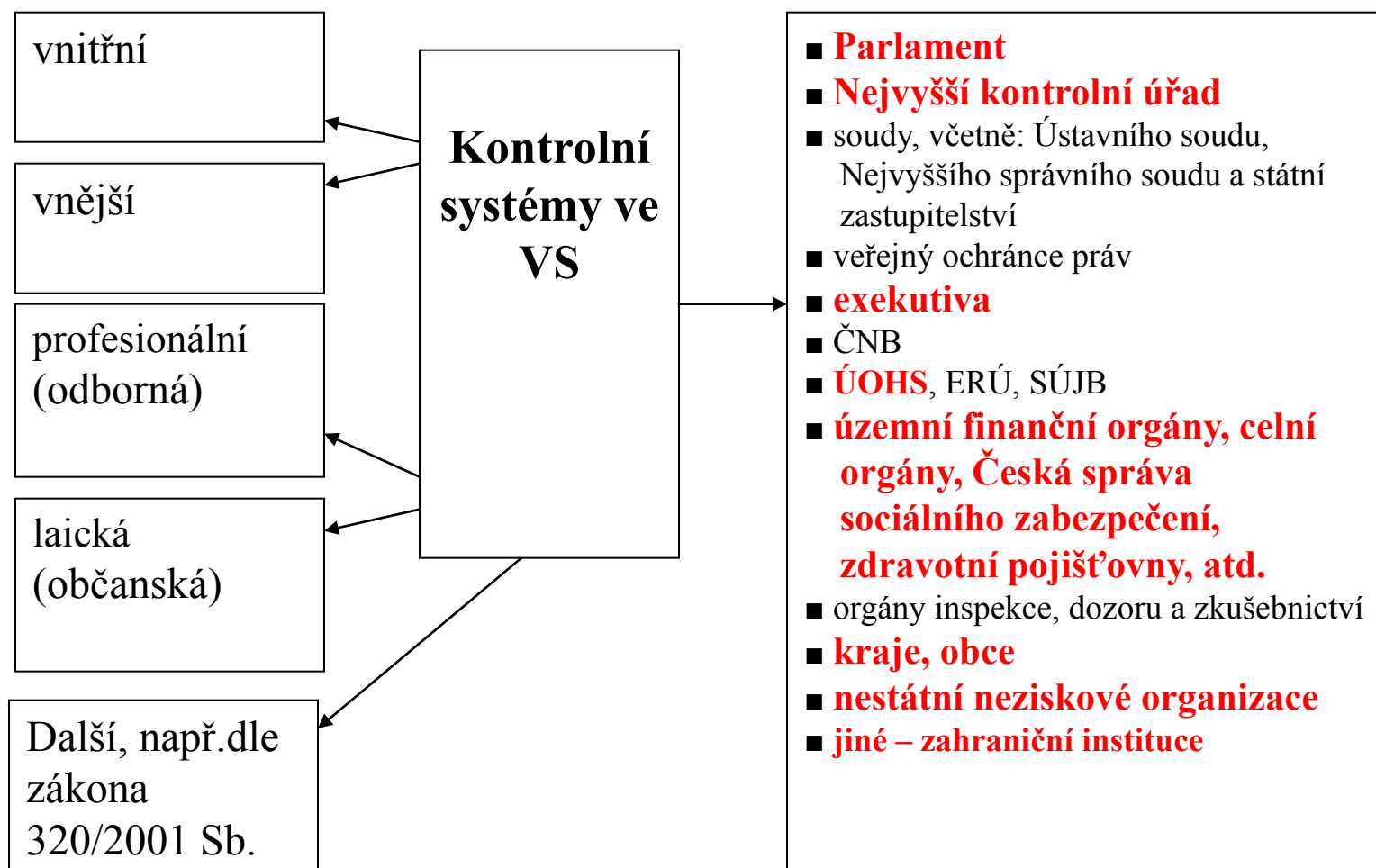
Systemový přístup k řízení VS ČR



Cyklus manažerské práce



Základní kontrolní systém České republiky



Kontrolní systém ČR

- Parlament
- NKÚ
- Soudy (ÚS, NSS)
- SZ
- Veřejný ochránce práv
- Exekutiva a ČNB
- Instituce EU
- ÚOHS, ERÚ, SÚJB
- Finanční a celní orgány
- ČSSZ, Zdrav.poj.
- Státní inspekce, dozor, zkušeb.
- Kraje, obce
- NNO

Vybrané kontrolní instituce

- ČŠI
- ČIŽP
- Český telek.úřad
- Čs.úřad BP
- ČOI
- Státní energ.insp.
- Státní zem. a potr.insp.
- Ústřední kontrolní a zkuš. ústav zem.
- Drážní úřad
- Drážní inspekce
- Dopravní úřady v silniční dopravě
- Úřad pro civilní letectví
- Ústav pro odb. tech. Zjišťování let. nehod
- Státní plavební správa
- HZS – krizové situace a stavy

Pojetí a druhy kontrol I.

Pojetí kontroly

Obecně se v teorii uvádí šest základních pojetí kontroly:

- informační,
- regulační,
- institucionální,
- represivní,
- motivační a
- výchovné,

s následující strukturou činností.

Pojetí a druhy kontrol II.

1. Informační pojetí

(například audit hospodaření VS nebo věznice)

- zjištění skutečnosti o kontrolovaném objektu,
- konfrontace skutečnosti s očekáváním,
- objevení odchylek a jejich zápis,

2. Regulační pojetí

dtto jako informační pojetí plus

- odstranění nežádoucích odchylek (např. vnitřní kontrola vynakládání získaných prostředků na investice, využití zákona o zadávání veřejných zakázek)
- jde o kontrolu se zpětnou vazbou.

Pojetí a druhy kontrol III.

- 3. Institucionální pojetí** – dtto jako pojetí regulační, ale je popisováno ve vztahu k instituci, která kontrolu realizuje. Například NKÚ, Česká obchodní inspekce, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Státní zastupitelství ve vztahu k vězeňství, Veřejný ochránce práv, některé nevládní neziskové organizace (především s posláním ochránce lidských práv), auditorské a účetní firmy, ale i kontroly finančních úřadů, živnostenských úřadů či úřadů práce, kontrola hygienika apod.
- 4. Represivní (negační) pojetí** – dtto jako pojetí regulační plus vyvození represivních důsledků. Příkladně důsledky kontrol využívání zákona o zadávání veřejných zakázek a následné odvolání a případné obžalování managementu. Vychází se z předpokladu, že rozhodnutí (normy, plány, příkazy apod.) jsou správné. Odchylny od nich jsou proto nežádoucí, je zapotřebí je odstranit a současně vyvodit důsledky za jejich vznik.

Pojetí a druhy kontrol IV.

5. **Motivační pojetí** – dtto jako regulační a opak negačního pojetí. Vychází z principu, že kontrola má nejenom postihovat viníky neplnění norem, ale také a především, zhodnotit dobře vykonanou práci, dobrý výkon svěřené funkce a tím pozitivně motivovat pracovníky, aby permanentně zvyšovali jak kvalitu, tak efektivnost výkonu funkce.

6. **Výchovné pojetí** – spočívá v tom, že subjekt kontroly působí na kontrolovaný objekt jako výchovný činitel a ve smyslu právních norem vychovává k přesnosti, čestnosti a odpovědnosti při výkonu práce. Svým způsobem se jedná i o výchovu proti korupci. Toto pojetí kontroly spočívá v tom, že se musí současně zabezpečovat metodické usměrňování kontrolovaného objektu, což znamená poskytování konkrétní metodické pomoci podle množností a potřeb kontrolního subjektu.

Pojetí a druhy kontrol V.

U všech šesti pojetí je důležité vybudování **zpětné vazby**, případně i **vazby dopředné** (preventivní), potřebné pro dosažení dynamické rovnováhy mezi skutečným a žádoucím stavem podle hesla **kdo řídí – kontroluje**.

Druhy kontrol I.

- a) Podle **subjektu kontroly** může jít o kontrolu individuální, kterou vykonává jeden subjekt kontroly nebo o kontrolu koordinovanou, kterou vykonává více subjektů kontroly. Individuální i koordinovaná kontrola může být souborná (úplná, vyčerpávající), namátková (kontroluje se část souboru) nebo výběrová (podle přijatého pravidla výběru).
- b) Podle **vztahu kontroly k objektu kontroly** existuje kontrola vnitřní a kontrola vnější.
- c) Podle **vymezení kontrolního systému k určitému objektu kontroly** existuje v rámci veřejného sektoru například: finanční kontrola ve veřejné správě; kontrolní systémy v odvětví dopravy : Drážní úřad, Drážní inspekce, Dopravní úřad, Státní letecká inspekce; kontrolní systémy v odvětví zdravotnictví: Hlavní hygienik ČR, Český inspektorát lázní a zřídel atd.
- d) Podle **organizačního vztahu** se člení kontrola na vertikální a horizontální kontrolu.
- e) Podle **systému kontroly** lze členit kontrolu na plánovitou a operativní až každodenní.

Druhy kontrol II.

- g) Podle časového vztahu kontroly a kontrolované činnosti existují kontroly předběžné, průběžné, následné, soustavné a občasná. Předběžná kontrola se realizuje před rozhodnutím, kdy je ještě možné vyloučit dopředu nedostatky. Průběžná kontrola je zaměřená na současnost a parciální zásahy podle charakteru zjištěných odchylek. Následná kontrola pravidelně kontroluje opatření uložená především komplexními a tematickými kontrolami. Soustavná či nepřetržitá kontrola si vyžaduje vysoké náklady a váže velký počet pracovníků. Občasná kontrola se realizuje nepravidelně, například při předávání funkcí, majetku apod.
- h) Při využití specifických nástrojů řízení, jakými je například účetnictví, statistické výkazy a pravidelná hlášení, se vžil název globální forma kontroly.

Druhy kontrol III.

- i) Podle **vztahu kontroly k podstatě věci** existuje kontrola formální a neformální (meritorní). **Formální kontrola je zaměřena na formální náležitosti jevů, jako například podpisové oprávnění ve vztahu k delegované pravomoci pracovníka, úplnost údajů, číselná správnost apod. Tento druh kontroly má vyloučit chyby, které znemožňují další práci s doklady.**
- j) Podle **způsobu vyjadřování (měření) jevů a procesů** se kontrola člení na slovní (verbální), hmotnou (naturální) a hodnotovou (finanční).
- k) **Podle odborného výkonu** se člení kontrola na odbornou (profesionální) a laickou (občanskou). **Odborná (profesionální) kontrola je realizována odbornými útvary uvnitř organizace nebo odbornými institucemi zřízenými zákonem k provádění přesně vymezeného způsobu a zaměření kontrolní činnosti. Občanskou kontrolu realizuje široká veřejnost, tj. občané s využitím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve kterém je uveden postup jak může občan či právnická osoba postupovat při vyžádání informací od institucí veřejné správy a jí zřizovaných organizací. A při respektování ustanovení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů ve znění pozdějších zákonů a zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností.**

Dílčí shrnutí – definice kontroly

- Kontrola je nedílnou **součástí každého řízení** a proto je také součástí procesů realizovaných ve veřejném sektoru a veřejné správě.
- Kontrola zjišťuje a eliminuje **odchyly**.
- Kontrola má různé **funkce** (poznávací, zjišťovací, porovnávací, hodnotící, nápravnou apod.)
- Na kontrolu lze pohlížet z různých aspektů (např. dle **předmětu** kontroly nebo dle **institucí**).
- Zpětná vazba a dopředná vazba.

Dílčí shrnutí - různé vymezení kontroly

- Vnitřní a vnější kontrola
- Předběžná, průběžná, následná kontrola
- Laická a profesionální
- Kontrola zákonnosti a kontrola účelnosti, efektivnosti, hospodárnosti.
- Kontrola vykonávaná zákonodárnými sbory (zastupitelstvy), soudní, NKÚ, exekutivou a správními orgány, na základě stížnosti a peticí občanů

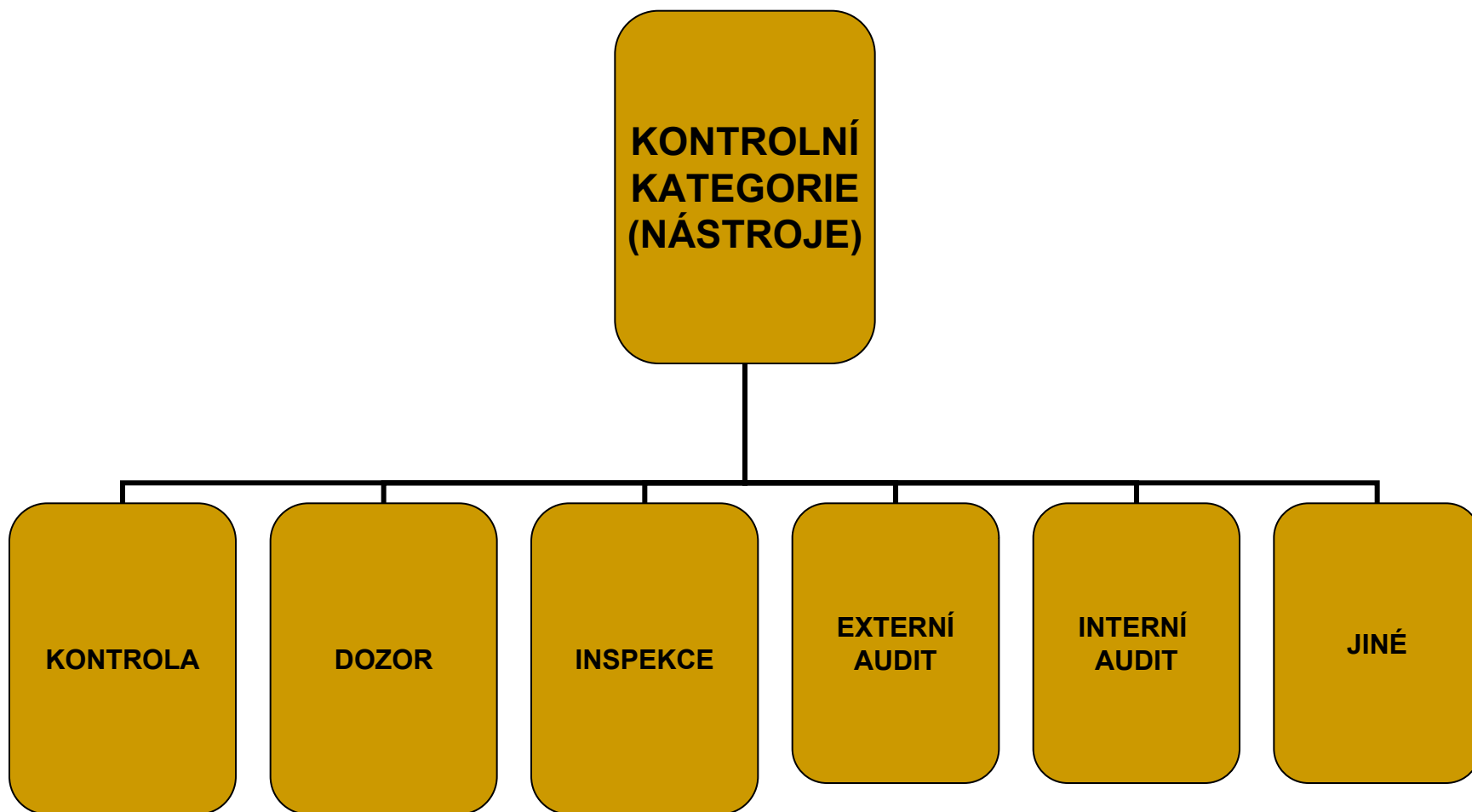
Dílčí shrnutí – nezbytnost kontroly

- Fáze rozpočtového procesu jako procesu řídicího či manažerského (sestavování, schvalování, realizace, **kontrola**)
- Veřejné prostředky (prostředky **daňových poplatníků**)
- Tendence VS k **neefektivnosti**
- Členství v EU (čerpání zdrojů EU) – k tomu EK vytvořila sofistikovaný systém fin. kontroly

Aktuální trendy kontroly

- Formální a legislativní nesrovnalosti, porušení rozpočtové kázně (první fáze každé kontroly, relativně snadná) – **původní pojetí**
- Sledování **efektivnosti**, účelnosti a hospodárnosti (sofistikované a obtížné, neboť je nutné definovat kritéria) – **nové pojetí**
- Přejít od kontroly ex post ke kontrole **ex ante** – **nové pojetí**

Podmnožiny kontroly



TERMINOLOGICKÁ POZNÁMKA:

Kontrola a audit

- **Kontrola** sama o sobě funguje jako kontrolní mechanismus, zaměřuje se na odhalování chyb a postihy, nezabývá se systémy, její program práce je určen vedením, je součástí každodenní manažerské práce
 - **Audit** je nezávislý, stanoví si vlastní program práce, zaměřuje se na systém, rizika a kontrolní a řídicí mechanismy, předkládá návrhy na zdokonalení systému kontroly, nehraje roli při každodenním řízení
-

TERMINOLOGICKÁ POZNÁMKA:

Kontrola a dozor

- Rozeznáváme také tzv. **dozor**, tj. administrativní dozor jako specifickou formu kontroly realizovanými správními orgány (např. vodohospodářský dozor, hygienický dozor, požární dozor apod.) vůči subjektům, které nejsou hierarchicky podřízeny daným kontrolním správním orgánům.
- A **kontrolu** v užším smyslu realizovanou ve vztahu podřízenosti a nadřízenosti.

POZOR: Základní odlišení

- I. **Kontrola v celém systému VS** - vychází z množství zákonů, které jsou někdy nekompatibilní (širší pojem a pohled)
- II. **Kontrola ve státní správě nebo v úsc**
- III. **Finanční kontrola ve veřejné správě (užší pojem)** dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě), prováděcí vyhlášky a metodik MF ČR – významný zákon z hlediska čerpání prostředků EU, ovšem i tento zákon se v procesu (technologii) kontroly odvolává na jiné kontrolní zákony

MEZINÁRODNÍ RÁMEC (mezinárodní standardy)

- Od roku 1953 nejvyšší kontrolní instituce členských zemí OSN se sdružují v INTOSAI (přes 200 kontrolních institucí)
- Na IX. kongresu INTOSAI v Limě 1977 přijata tzv. **Limská deklarace o základních směrech finanční kontroly (z toho vychází EU)**
- INTOSAI generuje různé standardy a metodiky
- Od roku 1990 sdružení kontrolních institucí evropských zemí EUROSAI
- Aktuální **nařízení EU** k zavedení řídicích a kontrolních systémů ve státech EU pro čerpání z fondů EU v programovém období

VYBRANÁ LEGISLATIVA

(určitá nekompatibilita)

- Ústava
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR
- Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole – od 1.1.2014)
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (čeká se novelizace)
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ (čeká se novelizace)
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

2. VYBRANÁ LEGISLATIVA

(určitá nekompatibilita)

- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
 - Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
 - Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
 - Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
 - Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a k. řízení
 - Zákon č. 531/1990 Sb., o ÚFO (od 2013 nový zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě ČR)
 - Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
 - Zákon č. 420/2004 o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
-

2. Systémy kontroly

ZÁKON Č. 552/1991 Sb., O STÁTNÍ KONTROLE (Platí do 31.12.2013)

- **Základní zákon pro kontrolu, ale netýká se kontroly v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti**
- **Kontrolní činnost je zaměřena na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky ČR a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných předpisů**
- **Vztahuje se na ministerstva a ústřední správní úřady, místní orgány státní správy a orgány územní samosprávy, ostatní orgány st. správy (specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce), nikoliv soudy (s výjimkou jejich hospodaření)**

Zákon č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole (kontrolní řád) **Začne platit od 1.1.2014**

- Upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů úsc, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (kontrolní orgán) při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů úsc, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (kontrolovaná osoba).
 - Kontrolní orgány postupují podle zákona rovněž při kontrole výkonu státní správy a dále při kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo úsc vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva.
 - Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.
-

PARLAMENTNÍ KONTROLA PS

- Schvalování zákonů
- **Kontrola exekutivy**
- **Schvalování rozpočtu a st. záv. účtu**
- Interpelace ústní a písemné
- Výbory a komise PS (např. rozpočtový výbor a kontrolní výbor)
- Vyšetřovací komise
- Volba poslanců do dozorčích rad a kontrolních orgánů některých veřejných institucí (SF, GAČR, Všeobecná ZP apod.)
- Petice, jiná podání občanů
- Návrh na vyslovení nedůvěry vlády

SENÁT

- **Schvalování zákonů**
- **Požadovat informace od členů vlády, vedoucích správních úřadů a orgánů ÚSC**
- **Petice, jiná podání občanů**
- **Veřejná slyšení Senátu**
- **Veřejné slyšení výboru**

VLÁDA (Exekutiva)

- **Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR**
- **Řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev**
- **MINISTERSTVA – kontrolují dle svých kompetencí**

MINISTERSTVA A OSTATNÍ SPRÁVCI KAPITOL (dle rozpočtových pravidel)

- SK je **odpovědný** za hospodaření své kapitoly
- MF, ÚFO, SK a krajské úřady zajišťují kontrolu hospodaření s prostředky SR, NF dle legislativy **(dle z. č. 320/2001)**
- SK **vyhodnocuje** hospodárnost, efektivnost a účelnost
- Výsledky kontroly v **roční zprávě SK (OSS)**, OSS, PO a SF
- Kontrola zahraničních zdrojů **(z. č. 320/2001)**

Porušení rozpočtové kázně dle rozpočtových pravidel

- Neoprávněné použití prostředků SR
- Neoprávněné použití nebo zadržení prostředků poskytnutých ze SR, SF, NF nebo ze SFA **příjemcem**
- Neprovedení odvodu PO
- Neuložení odvodu zřizovatelem
- Neprovedení stanoveného odvodu zřizovatelem PO
- Porušení povinností OSS (např. překročení závazného ukazatele, ne hospodárnost atd.)

Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech („NÁSTROJ MF“)

- **Vykonávají správu daní**
- **Vykonávají finanční kontrolu**
- **Vykonávají kontrolu dodržování povinností stanovených zákonem o účetnictví**
- **Vykonávají cenovou kontrolu**
- **Vykonávají dozor nad loteriemi**
- **Vykonávají kontrolu výkonů správy poplatků, které jsou příjmem státního rozpočtu**
- **POZOR OD 1.1.2013 zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě ČR**

Soudní (právní) kontrola

- **Ústavní soud** (interpretace zákonů včetně legislativy týkající se nebo související s VEFI, přezkoumává některé zásahy VS, rozhodnutí a právní předpisy, případně je zrušuje nebo vyvozuje důsledky z jejich nezákonnosti)

Soudní (právní) kontrola

- **Nejvyšší správní soud** a správní soudnictví:
 - o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů
 - o ochraně proti nečinnosti s.o.
 - o ochraně před nezákonným zásahem s.o.
 - kompetenční žaloby
 - věci volební a místní referendum
 - věci politických stran
- (v oblasti **VEFI** např. daňové spory, spory mezi obcí a státní institucí apod.)

Soudní (právní) kontrola

- Nejvyšší soud a soudy
- Nejvyšší státní zastupitelství
- Veřejný ochránce práv (např. návrhy ústavnímu soudu)

ČNB (zák. č. 335/2002 Sb., o ČNB)

- postavení veřejnoprávního subjektu
- kompetence správního úřadu
- hlavní cíl: péče o cenovou stabilitu
- určuje měnovou politiku
- řídí peněžní oběh, platební styk a zúčtování bank a zajištění bezpečnosti platebních systémů
- **vykonává integrovaný dohled nad finančním trhem**
- **poradní funkce vůči vládě**
- **vede účty státu**
- **dává do prodeje státní dluhopisy**
- **eviduje CP vydávané ČR se splatností do 1 roku**
- stanoví režim kurzu české měny
- atd.

3. Nejvyšší kontrolní úřad

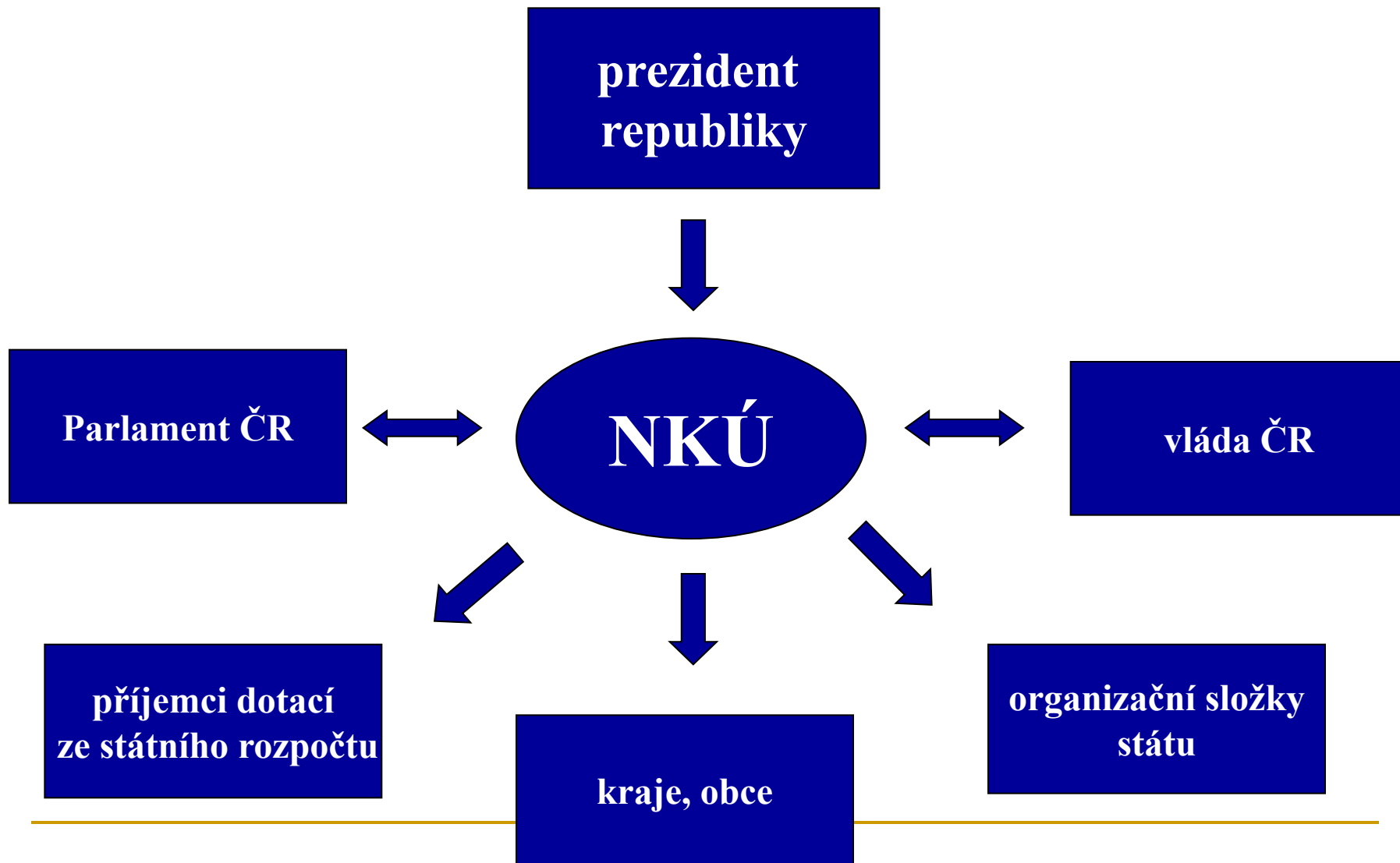
NKÚ – právní zakotvení

- **Ústava ČR (úst. zák. č. 1/1993 Sb.)**
 - **moc:**
 - zákonodárná**
 - výkonná**
 - soudní**
 - **Nejvyšší kontrolní úřad**
 - **Česká národní banka**
 - **územní samospráva**
- **zákon č. 166/1993 Sb.,
o Nejvyšším kontrolním úřadu**

Historie kontroly NKÚ

- **1761 Dvorská účetní komora (*Hofrechnungskammer*)**
- **1866 Nejvyšší účetní dvůr (*Oberster Rechnungshof*)**
- **1919 Nejvyšší účetní kontrolní úřad v Praze**
- **1951 Ministerstvo státní kontroly**
- **1960–1967 Ústřední komise státní kontroly a statistiky**
- **1971 Výbor lidové kontroly (republikový a federální)**
- **1990 Ministerstvo kontroly (republikové a federální)**
- **1993 Nejvyšší kontrolní úřad**

Postavení NKÚ



NKÚ VYKONÁVÁ KONTROLU

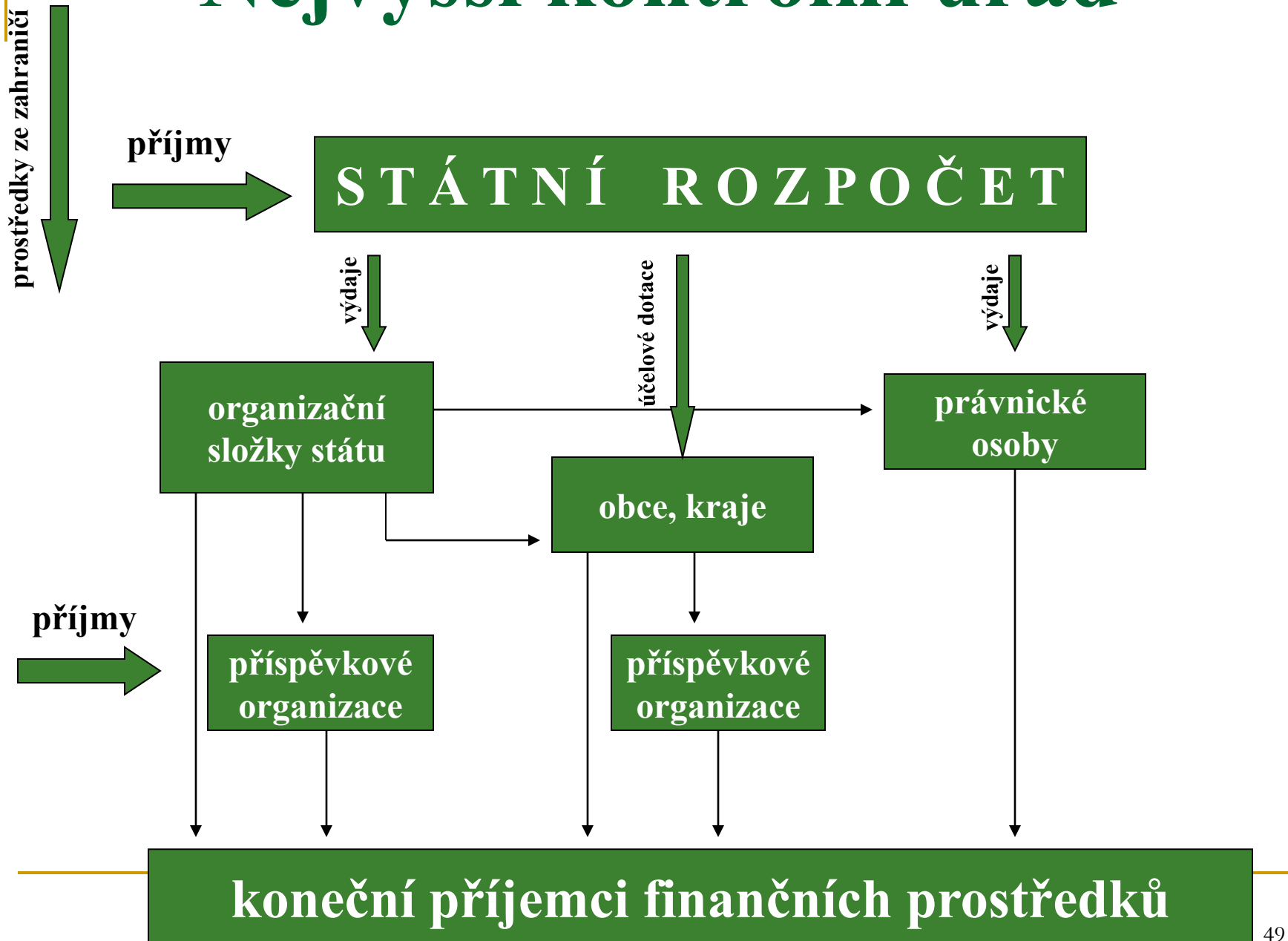
(Ústava a zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ)

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky **(výjimka ÚSC v samostatné působnosti)**
- státního závěrečného účtu
- plnění státního rozpočtu
- prostředky poskytnutými ČR se zahraničí a za záruky státu
- vydávání a umořování státních CP
- zadávání státních zakázek

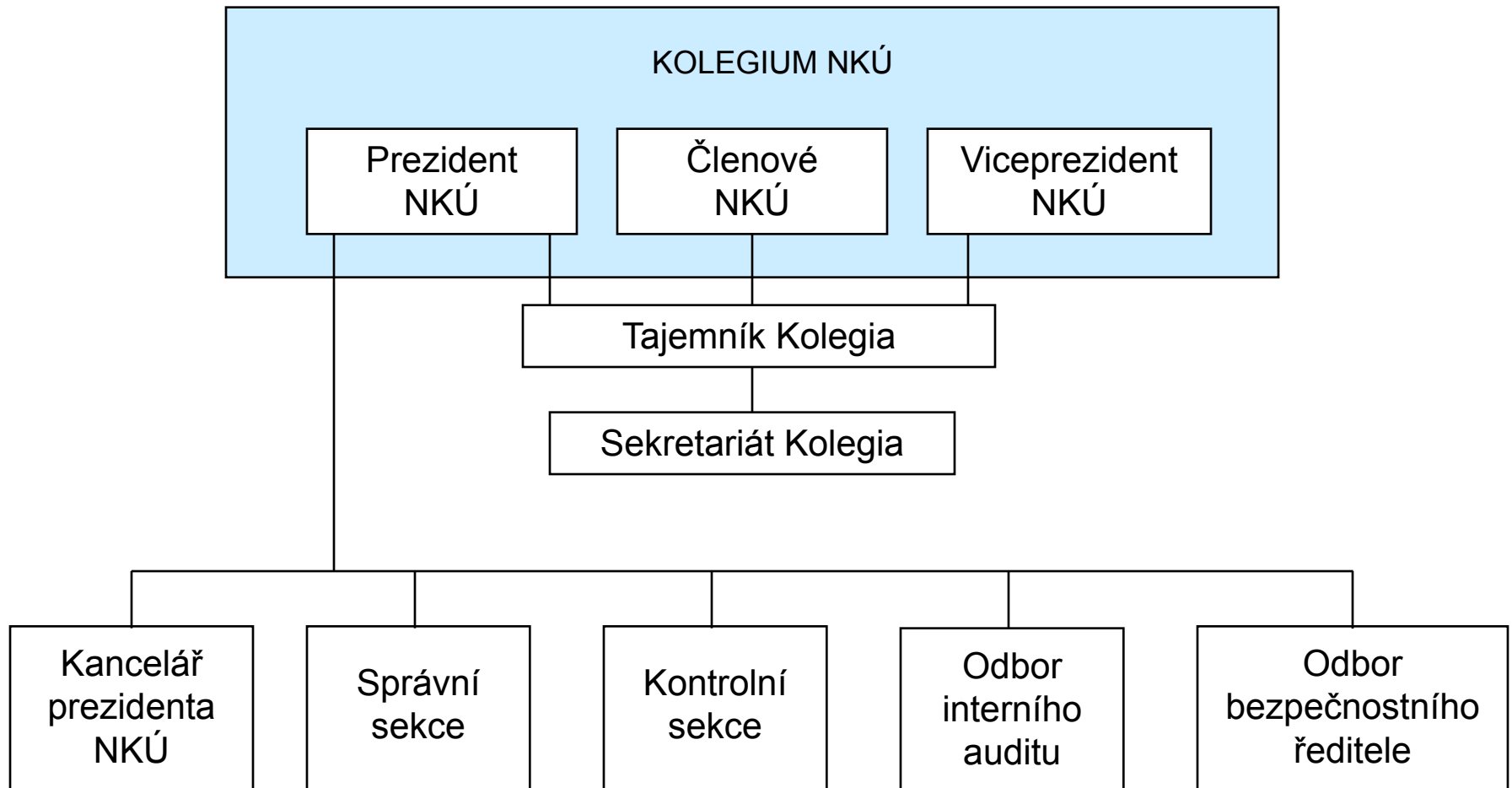
SUBJEKTY KONTROLOVANÉ NKÚ

- **organizační složky státu**
- **právnícké a fyzické osoby**
- **ČNB (jen provozní rozpočet)**

Nejvyšší kontrolní úřad



Organizační struktura



Rozsah kontrolní činnosti NKÚ

- **kontrola legality**
- **finanční audit**
- **výkonnostní audit**

Příprava kontrolní akce

- **analýzy zdrojů informací**
- **vyhodnocení a návrh**
- **zařazení do plánu kontrolní činnosti**
- **vypracování plánovacích listů**

Řízení kontrolní akce

- **člen NKÚ**
 - **koordinuje činnosti**
 - **schvaluje program kontrolní akce**
 - **řídí instruktáže**
 - **zpracovává návrh kontrolního závěru**
- **gesční skupina**
 - **provádí přípravu kontrolní akce**
 - **zpracovává program**
 - **zabezpečuje instruktáže, konzultace**
 - **spolupracuje při návrhu kontrolního závěru**
- **vedoucí skupiny kontrolujících**
 - **řídí činnost skupiny kontrolujících**
 - **zodpovídá za obsah kontrolního protokolu**

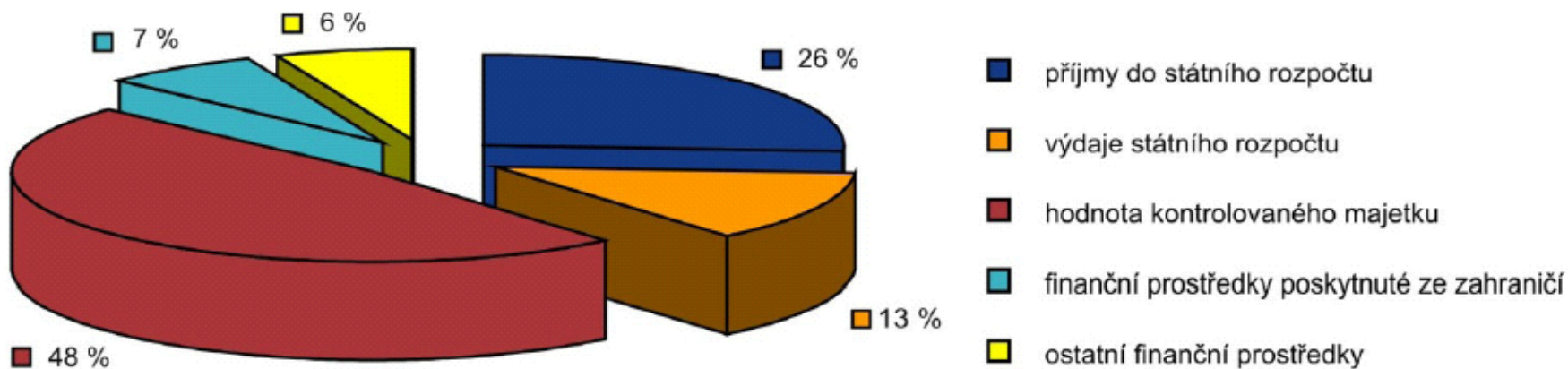
Uzavření kontrolní akce

- **kontrolní protokol**
- **námitkové řízení**
- **odvolání proti rozhodnutí o námitkách**
- **kontrolní závěr**

Mezinárodní spolupráce

- **bilaterální spolupráce**
- **Evropský účetní dvůr**
- **INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions (1953)**
- **EUROSAI – European Organization of Supreme Audit Institutions (1990)**

Souhrnné finanční zhodnocení kontrolních akcí



Byly zkontrolovány finanční prostředky a majetek státu v celkovém objemu 226,518 mld. Kč

Vývoj počtu došlých podání občanů a jejich využitelnost

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Celkový počet podání	702	727	636	707	614	491	450
Využitelná podání v %	39	38,9	37,8	39,3	33,4	36,0	37,6

Dopady kontrolní činnosti NKÚ

- **informace pro občany**
- **informace pro vládu a parlament**
- **oznámení finančním úřadům**
- **trestní oznámení (z. č. 140/1961 Sb.)**

Děkuji za pozornost!