

---

# 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

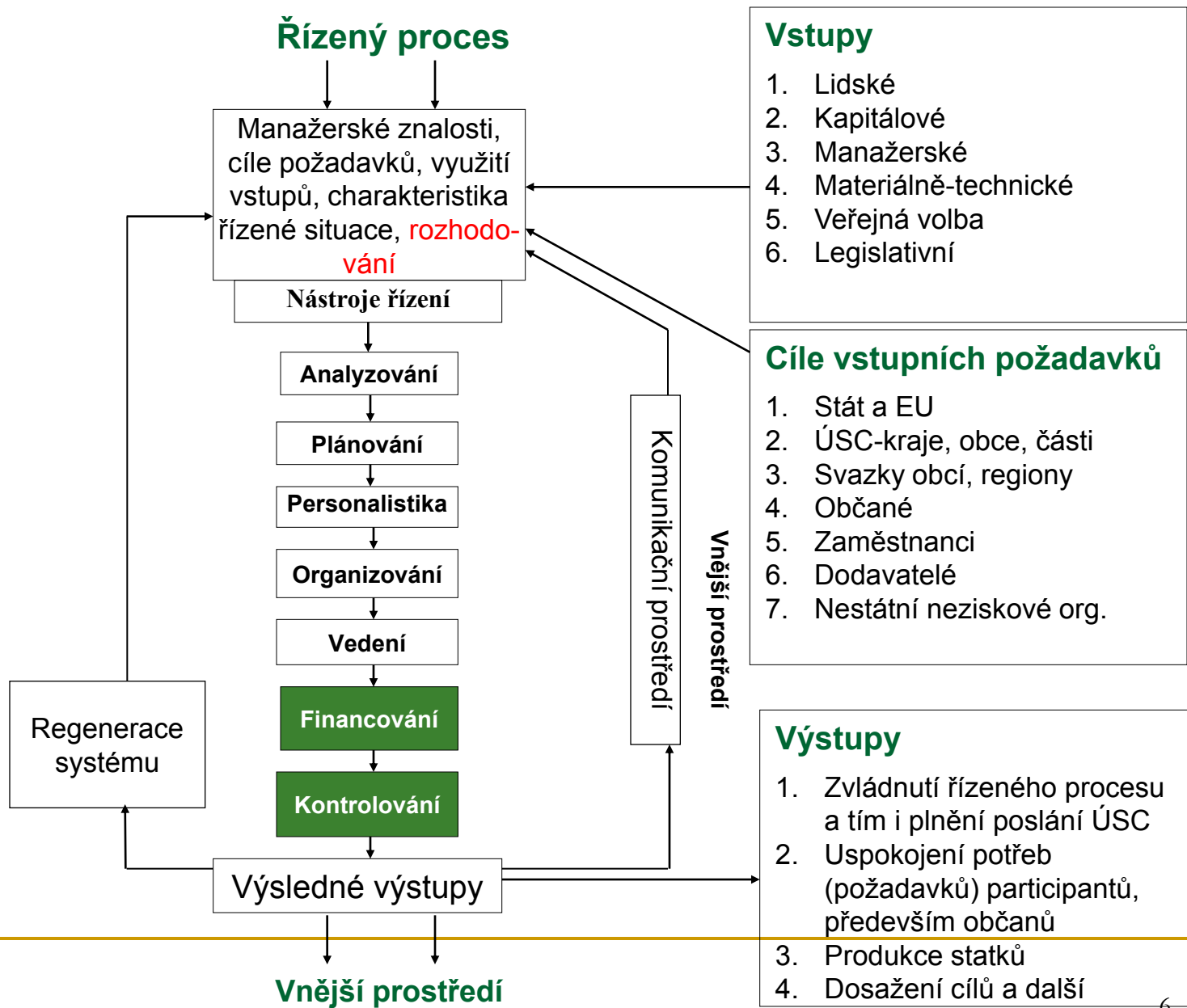
- „Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve které jsou ve **veřejném zájmu** uspokojovány potřeby společnosti a občanů **formou statků** prostřednictvím **veřejných služeb**, je financována převážně z **veřejných rozpočtů**, je řízena a spravována **veřejnou správou**, rozhoduje se v ní převážně 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.

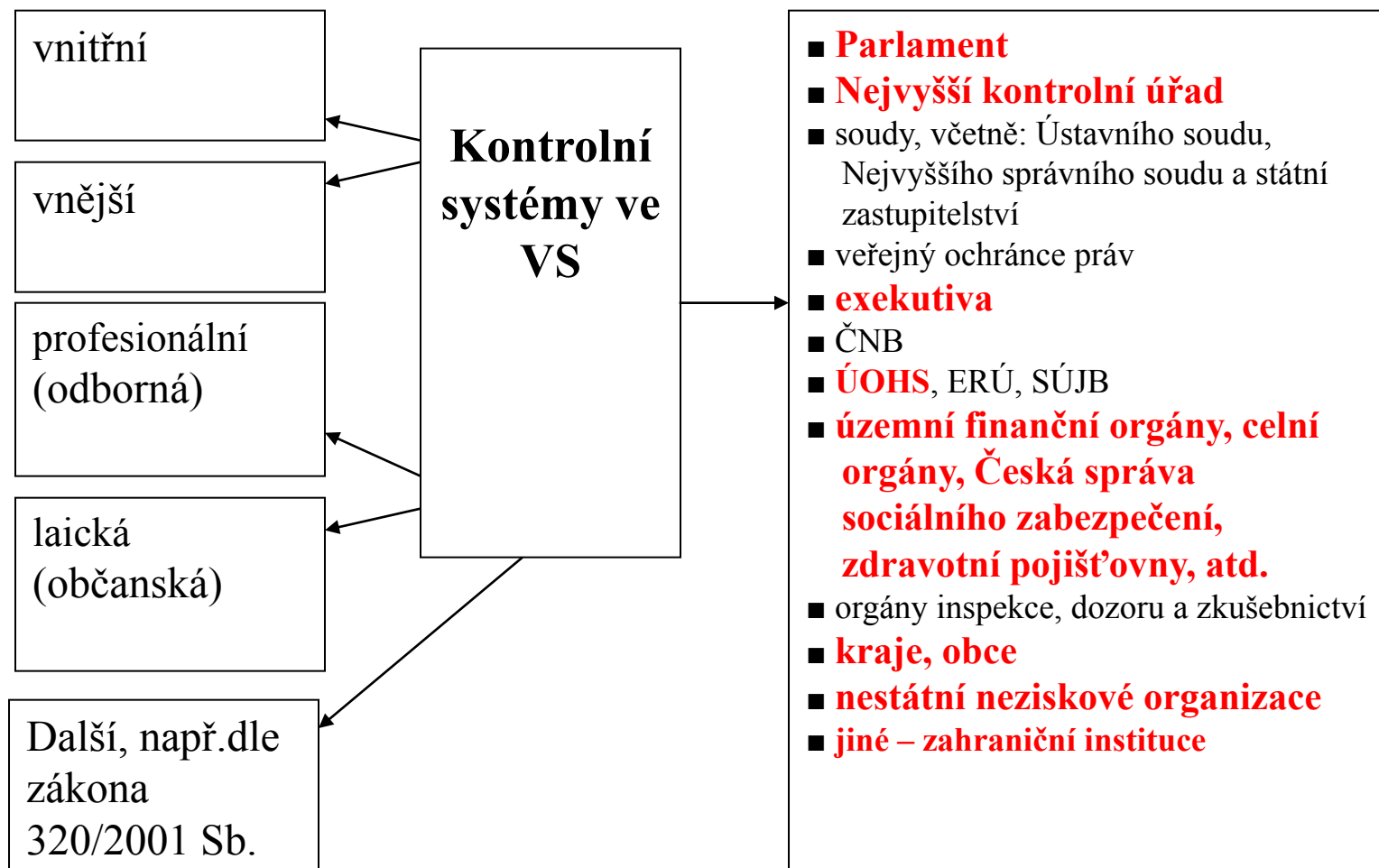
# Systemový přístup k řízení VS ČR



# 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 věznic)*

- 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 **odchylky**.
- 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

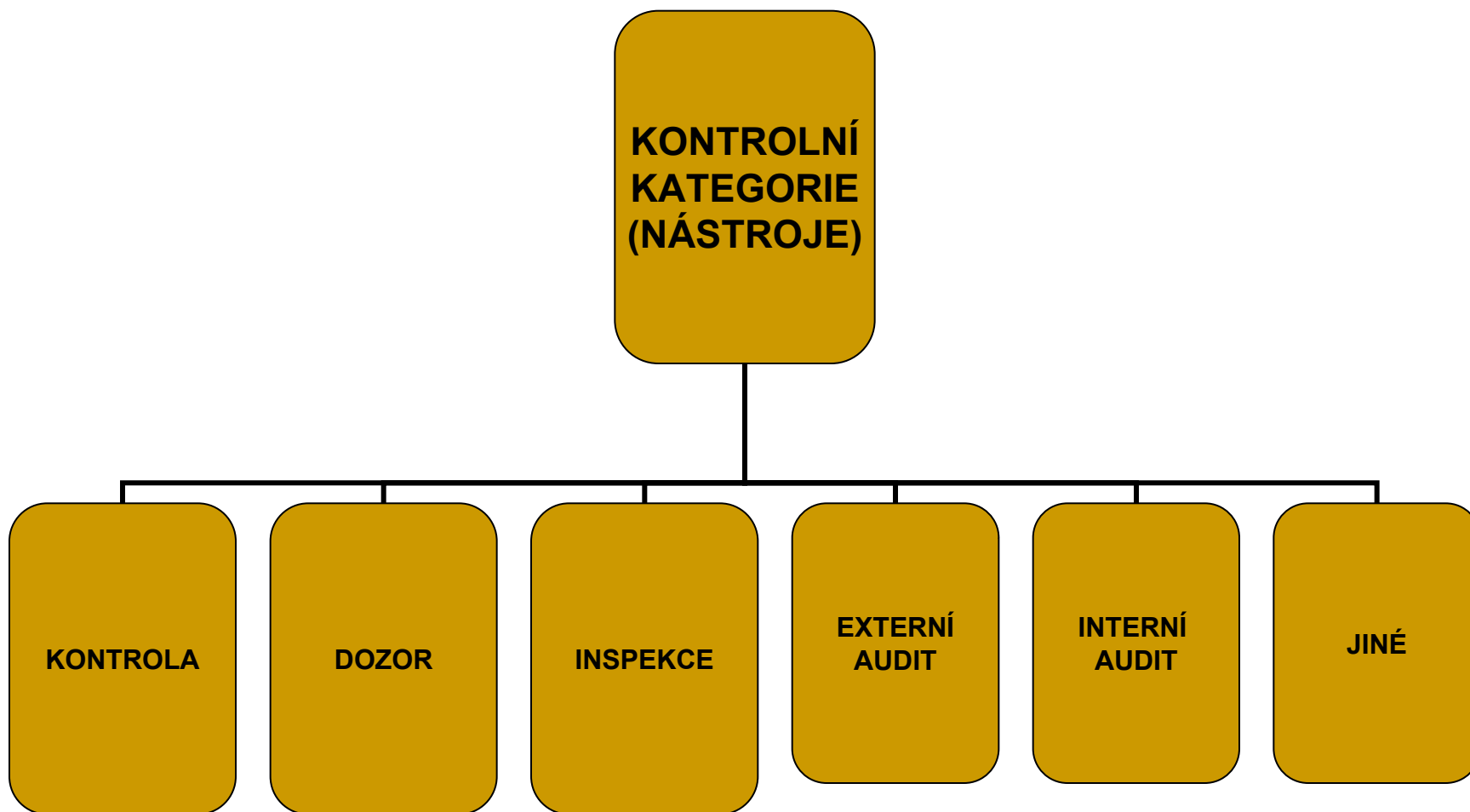
# Dílčí shrnutí – nezbytnost kontroly

- 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, nehospodárnost 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

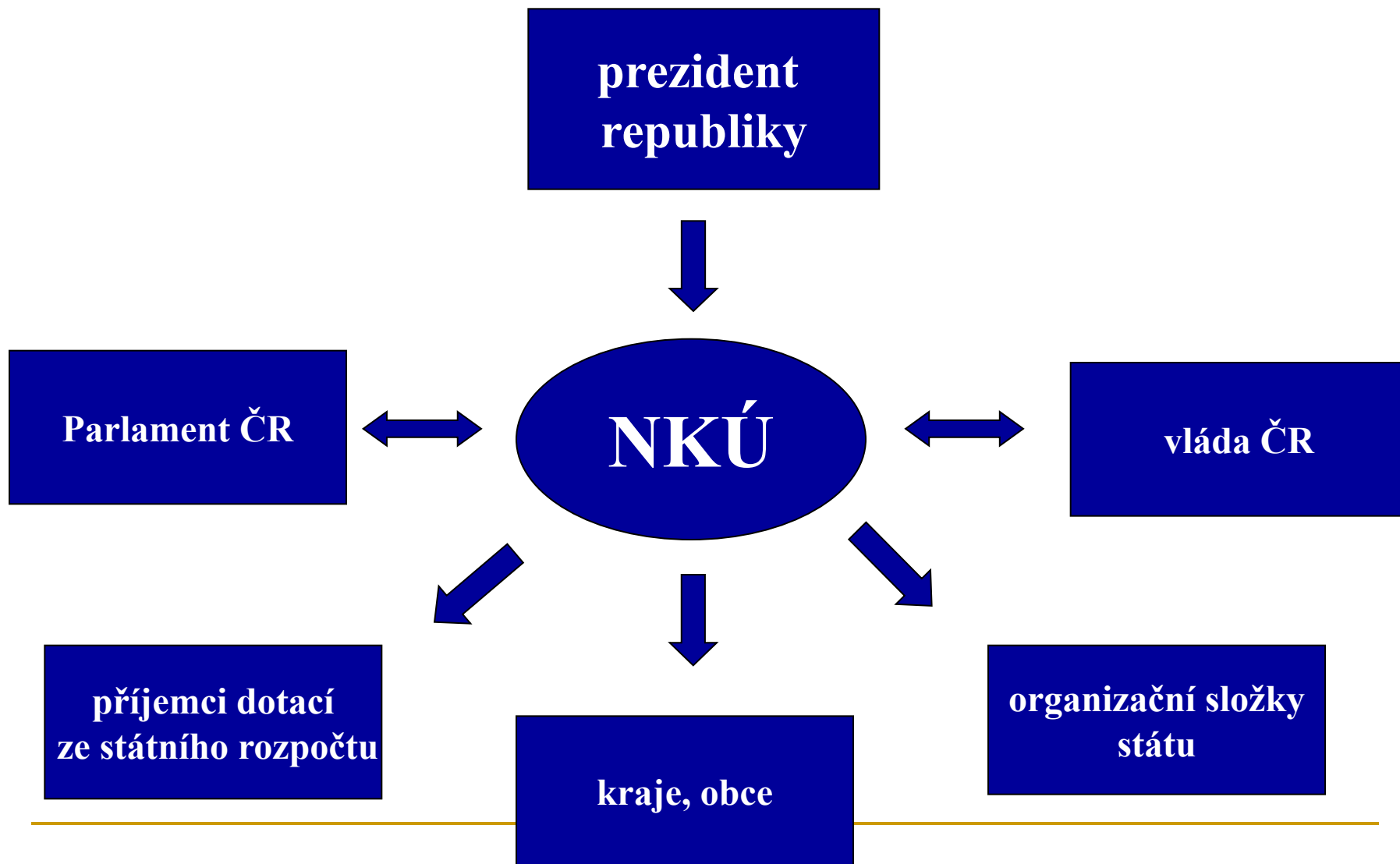
- **Ústava ČR (úst. zák. č. 1/1993 Sb.)**
  - **moc:**
    - **zákonodárná**
    - **výkonná**
    - **soudní**
  - **Nejvyšší kontrolní úřad**
  - **Česká národní banka**
  - **územní samospráva**
- **zákon č. 166/1993 Sb.,  
o Nejvyšším kontrolním úřadu**

---

# 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)

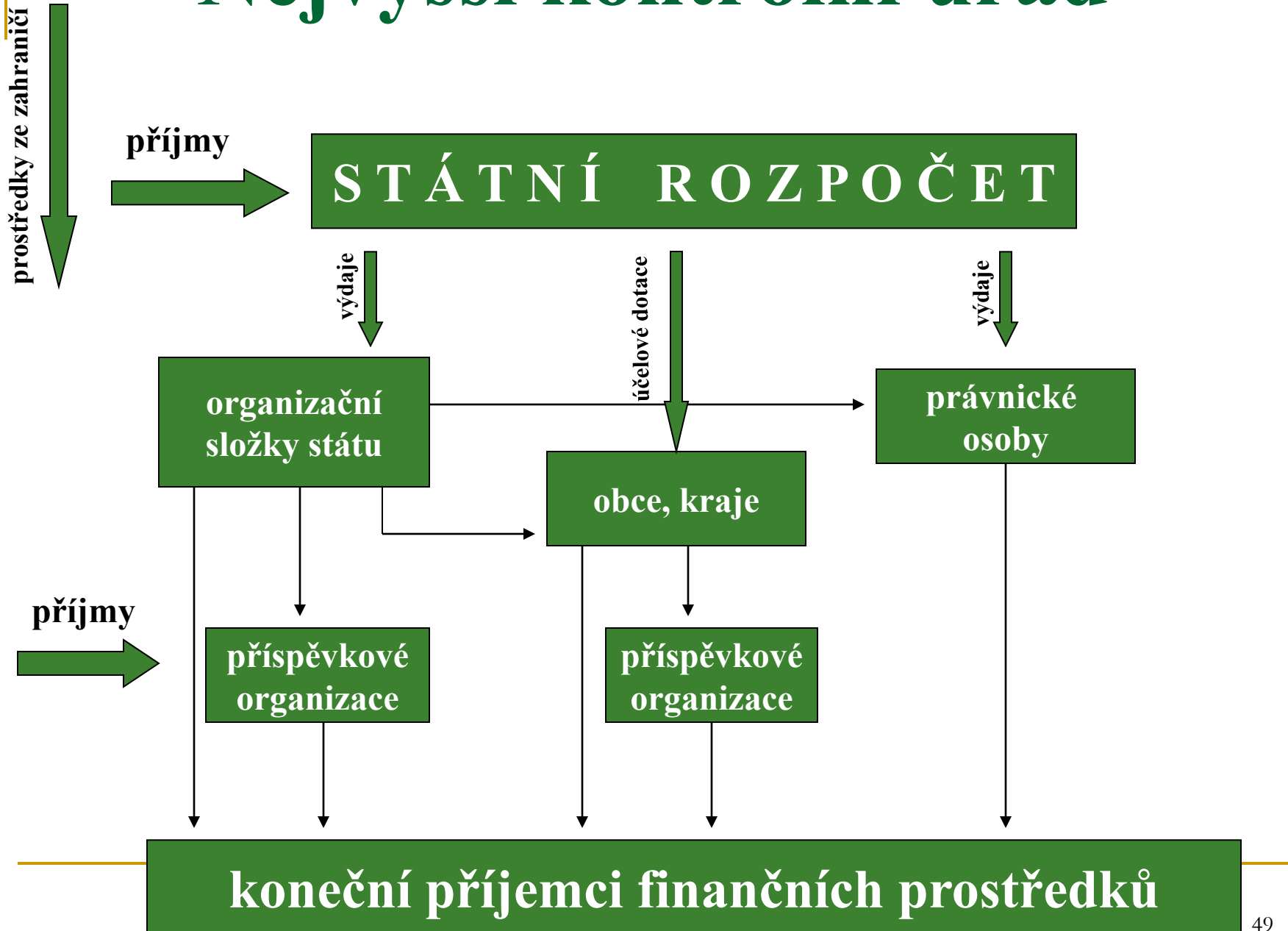
- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky **(výjimka ÚSC v samostatné působnosti)**
- státního závěrečného účtu
- plnění státního rozpočtu
- prostředky poskytnutými ČR se zahraničí a za záruky státu
- vydávání a umořování státních CP
- zadávání státních zakázek

# SUBJEKTY KONTROLOVANÉ NKÚ

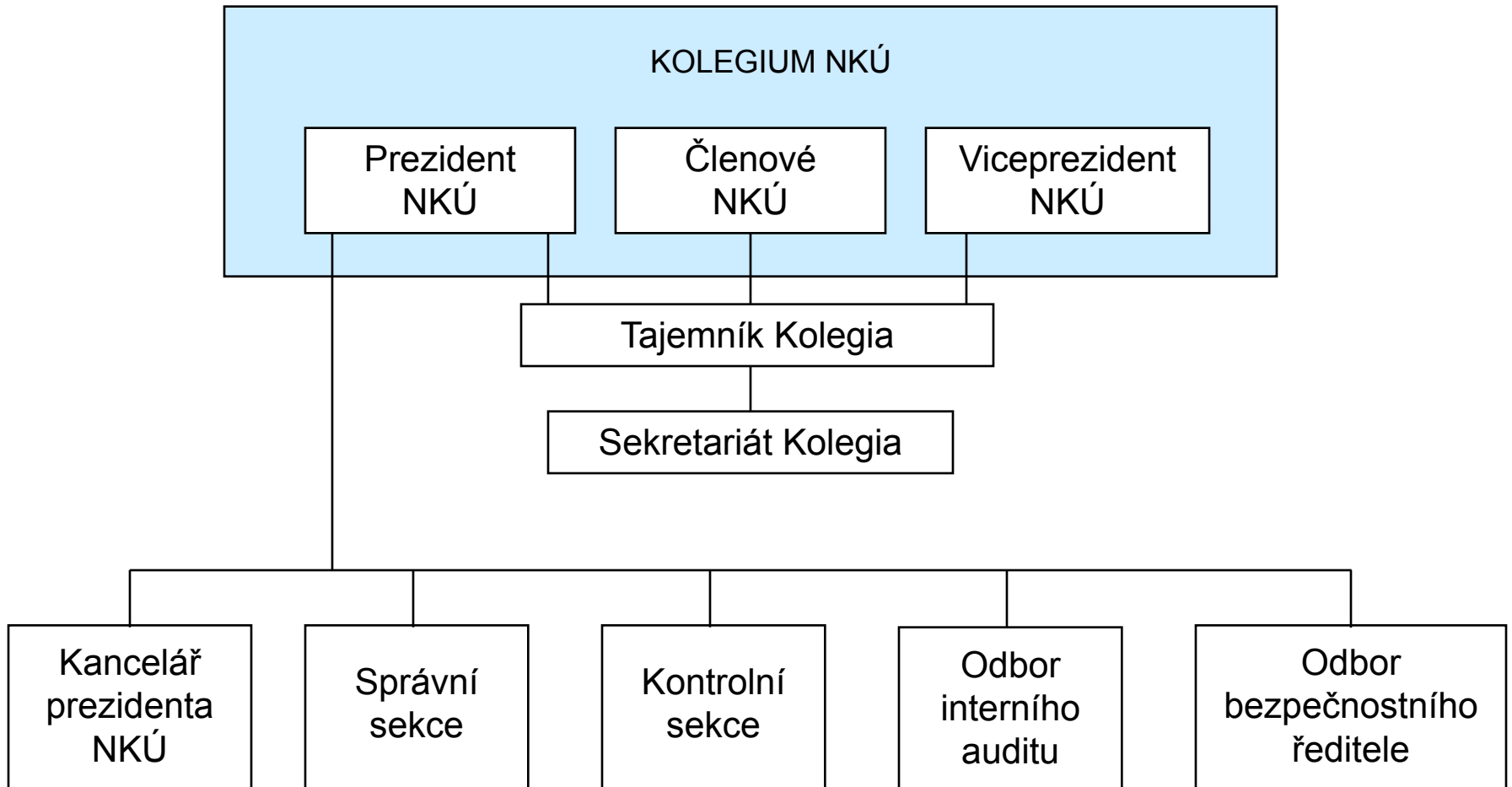
- **organizační složky státu**
- **právnícké a fyzické osoby**
- **ČNB (jen provozní rozpočet)**



# 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**

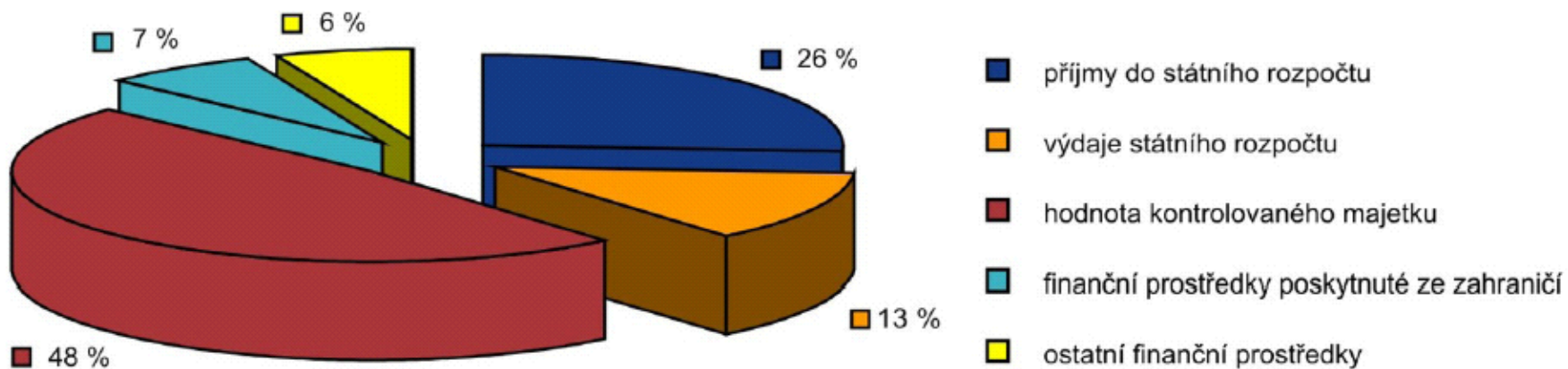
# Uzavření kontrolní akce

- **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
<b>Celkový počet podání</b>	702	727	636	707	614	491	450
<b>Využitelná podání v %</b>	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!**