Abstrakt

Disertační práce vychází z historického vývoje finanční kontroly na území dnešní ČR. V historickém přehledu uvádím komparaci různých kontrol plnících funkci finanční kontroly. Zejména se zabývám jejich vzájemným působením a překrýváním, kdy výkon jedné formy kontroly ovlivňoval výkon jiné formy kontroly.

Z historicko-právního hlediska se nejvíce věnuji období po roce 1989. V tomto, pro právní oblast, velice plodném období poukazuji na některé nesystémové kroky v oblasti kontroly na úseku finanční činnosti. Již na tomto místě je možné konstatovat, že řada konstruktivních návrhů byla ke škodě věci zamítnuta spíše pro politický, než obecný zájem. Jinými slovy: docházelo k tomu, co bylo vyčítáno totalitnímu režimu, tedy, že odborné posouzení problematiky finanční kontroly muselo ustoupit politickým rozhodnutím.

Z hlediska de lege lata posuzuji současný výkon kontroly na úseku finanční činnosti. V hrubém členění, pomineme-li některé zvláštní zákony, které řeší problematiku kontroly zvláštními ustanoveními, existují v současné době tři zákony, které upravují výkon „finanční kontroly“ v širším smyslu slova. Jsou jimi (podle data nabytí účinnosti): Zákon o státní kontrole, Zákon o NKÚ a Zákon o finanční kontrole.

Komparací zmíněných právních norem odhaluji jejich vzájemné ovlivňování a částečné opisování. Různé formy kontroly, v nemálo případech, přebírají systém kontroly od „konkurence“ a nehledí na své zákonné mantinely. V tomto jejich překrývání a dublování spatřuje autor této práce jeden z největších problémů současnosti v oblasti finanční kontroly. Do budoucna je třeba se zamyslet především na ekonomickém „efektivním“ provádění „finanční kontroly“, který by přinesl faktický ekonomický profit z provedené kontroly. Ať již by to bylo následnou úpravou procesů u kontrolovaného subjektu, či ještě v rámci kontrolované činnosti u subjektu, který může ovlivnit, např. využití svěřených finančních prostředků. Dále je třeba srovnat výdaje použité na přípravu a zorganizování kontroly, samotné provedení kontroly a její vyhodnocení v kontrastu s ekonomickým přínosem takové kontroly. V současnosti se veřejná správa dostává do situace, kdy jakékoli výdaje, které jsou neefektivní, či nehospodárné není možné nadále z veřejných prostředků hradit. Finanční kontrola by neměla být činností, která si na sebe nevydělá, byť samozřejmě není možné

požadovat skutečnou návratnost všech finančních prostředků, které byly finanční kontrolou zjištěny jako nehospodárné.

V disertační práci rovněž poukazuji na některé nejasnosti vyplývající ze Zákona o NKÚ. V disertační práci se zaměřuji rovněž na pohled de lege ferenda, ve kterém chci nastínit možnou budoucí legislativní úpravu NKÚ včetně možných ústavních změn.

V neposlední řadě uvádím mezinárodní začlenění NKÚ, který je členem několika mezinárodních organizací zabývajících se kontrolou, zde především sleduji naplňování cílů a principů těchto organizací. Systém kontroly NKÚ bych rád ukázal v souvislostech, proto se věnuji finanční kontrole, kterou provádí MFČR, a jejímu vztahu k NKÚ. Uvedené průniky kontrol bych rád ukázal na praktických případech doplněných teoretickým rozborem. K oblastem finanční kontroly, o kterých bylo rozhodováno soudem, a které z hlediska rozebírané problematiky měly vliv na kontrolní procesy, je uvedena příslušná judikatura.

Ve své disertační práci se pokusím spojit znalosti, které jsem získal univerzitním studiem finančního práva a souvisejících právních oborů, s praktickými zkušenostmi zaměstnanců NKÚ. Po absolvování Právnické fakulty UK jsem měl možnost přednášet Finanční právo na soukromé vysoké škole, kde jedním z témat byla kontrola NKÚ. Při konzultacích s jeho pracovníky jsem měl možnost seznámit se s pracovními postupy ve výkonu kontroly a získat cenné podněty pro svoji práci. Rovněž v oblasti finanční kontroly, podle Zákona o finanční kontrole, jsem měl možnost některé postupy konzultovat přímo s pracovníky vykonávajícími audit.

Páteří této disertační práce je, po historickém přehledu, postavení kontroly na úseku finanční činnosti z hlediska de lege lata. Zde se v teoretických východiscích především zaměřuji na současnou nauku, jež se na rozebíranou problematiku vztahuje. Nastiňuji zde i dělbu moci a s ní spojené ústavní postavení jednotlivých subjektů vykonávajících kontrolu na úseku finanční činnosti.

Pro mezinárodní srovnání jsem zvolil právní úpravu „finanční kontroly“, upravenou právními předpisy Slovenské republiky. Na jejich přístupu k nastíněné problematice, je někdy dobře znát zdravá úspornost.

Věcnou a osobní působnost subjektů vykonávajících kontrolu na úseku finanční činnosti rozebírám podrobně, neboť se jedná o condicio sine qua non v oblasti kontroly a její možné duplicity či naopak jejího nedostatečného výkonu.
Rovněž ona věta: „kdo kontroluje kontrolory“ nezůstane bez povšimnutí. Jedním z cílů této disertační práce je ukázat, jak ve společnosti výkon kontroly či dokončená kontrola působí. V praxi totiž velmi často dochází k jevu, který lze pracovně nazvat: „předpoklad správnosti“, jestliže totiž proběhne kontrola v určité organizaci, při jejímž výkonu nedojde ke zjištění zřejmých závadných skutečností, které nemohly být přehlédnuty kontrolujícím subjektem, dochází k tomu, že kontrolovaný subjekt tyto postupy či činnosti aprobuje a bude nadále vykonávat jako správné. Tento problém je samozřejmě daleko širší, jak bude v dalším textu uvedeno.

Mojí snahou zároveň je, přiblížit ustanovení upravující působnost judikaturou, především se zde, tak jako i v jiných ustanoveních, snažím osvětlit možné výkladové nejasnosti. Zároveň je mým cílem upozornit na někdy ne příliš dokonalou zákonnou úpravu.

Kapitola de lege ferenda akcentuje především Zákon o NKÚ, který je v některých aspektech, dále uvedených, již v současné podobě překonán. Mým cílem je ukázat pojmy, jako nezávislost či úřad a orgán i z hlediska současné nauky a možného vývoje, kterým by se například pojem nezávislost mohl ubírat.

Ekonomické posouzení či snad dokonce vyčíslení efektivity prováděných kontrol není předmětem této disertační práce. Taková analýza by vydala na celou disertační práci v ekonomické oblasti. V některých částech této práce autor zdůrazňuje, či dává ke zvážení, zda je taková forma kontroly efektivní či nikoli.

Cílem, který se sluší uvést v závěru této kapitoly, je nepochybně snaha o hlubší poznání kontroly, která v současnosti probíhá na úseku finanční činnosti, a zároveň svými postoji a navrhovanými řešeními přispět k dobré správě symbolizované v tomto případě dobrou kontrolou věcí veřejných.