

B 1354 / 1993

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD



VÝROČNÍ ZPRÁVA

ZA ROK

1993

PRAHA, ÚNOR 1994

ÚVOD	2
ZHODNOCENÍ PLÁNU KONTROLNÍ ČINNOSTI	3
PODNĚTY Z VLASTNÍ KONTROLNÍ ČINNOSTI	4
PODNĚTY OD POSLANECKÉ SNĚMOVNY A OD VLÁDY	4
KONTROLNÍ AKCE ZAŘAZENÉ DO PLÁNU KONTROLNÍ ČINNOSTI	5
ROZHODNUTÍ KOLEGIA O ZMĚNÁCH PLÁNU KONTROLNÍ ČINNOSTI	5
KONTROLNÍ AKCE DOKONČENÉ A NEDOKONČENÉ V ROCE 1993	6
ZHODNOCENÍ FINANČNÍCH PŘÍNOSŮ Z KONTROL	7
OBJEM PROSTŘEDKŮ A MAJETKU ZAHRNUTÝ V PŘEDMĚTECH KONTROLY	7
OBJEM PROSTŘEDKŮ A MAJETKU ZASAŽENÝ ZJIŠTĚNÝMI NEDOSTATKY	7
OBJEM PROSTŘEDKŮ A MAJETKU PERSPEKTIVNĚ VYMAHATELNÝ	7
ZHODNOCENÍ OSTATNÍ ČINNOSTI	8
USTAVENÍ ORGÁNŮ A ZPRACOVÁNÍ JEDNACÍCH ŘÁDŮ A POD.	8
ZPRACOVÁNÍ A ZAVEDENÍ ORGANIZAČNÍHO A PRACOVNÍHO ŘÁDU	9
ZPRACOVÁNÍ SOUSTAVY VNITŘNÍCH PŘEDPISŮ NKŮ	10
ZPRACOVÁNÍ STANOVISEK K NÁVRHŮM PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	10
MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE	10
VZDĚLÁVACÍ ČINNOST	11
PRÁCE S VEŘEJNOSTÍ A PROSTŘEDKY HROMADNÉ KOMUNIKACE	12
PUBLIKAČNÍ ČINNOST	14
PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI NKŮ NA ROK 1994	15

ÚVOD

Výroční zpráva Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen "NKÚ") za rok 1993 se předkládá v termínu a ve skladbě podle ustanovení § 18 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, tedy do dvou měsíců od skončení rozpočtového roku 1993. Tato první zpráva je vlastně bilancí pouze půlroční činnosti NKÚ. Zákon č. 166/1993 Sb. (dále jen "zákon") totiž nabyl účinnosti teprve 1.7.1993, vedoucí funkcionáři NKÚ, tj. prezident NKÚ a viceprezident NKÚ byli prezidentem republiky jmenováni 8.7.1993 a prvních deset členů NKÚ bylo Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky zvoleno 10.7.1993. Základní zákonné podmínky pro ustavení orgánů NKÚ a zahájení jejich činnosti nastaly tedy teprve v průběhu léta 1993. Proto zpráva nemůže poskytovat kompletní přehled o zkušenostech z celého rozsahu působnosti NKÚ. Protože celoroční cyklus činnosti NKÚ dosud neproběhl, některé aspekty působnosti NKÚ nemohly být dosud prakticky uplatněny. Například příprava na zpracování stanoviska ke státnímu závěrečnému účtu za rok 1993 je teprve v počátečních fázích a řada významných kontrolních akcí schválených do plánu v roce 1993 dosud probíhá na kontrolních objektech a pod.

Za těchto podmínek sice odevzdáváme výroční zprávu NKÚ ve lhůtě určené zákonem, nelze však naplnit systémové pojetí jejího obsahu tak, jak je známe ze zpráv obdobných nejvyšších kontrolních institucí s dlouhodobým působením. Na následujících stranách je proto text zpracován plně v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona. Do budoucna však předpokládáme strukturovanější zpracování, a to zejména s ohledem na popis činností spojených s působností NKÚ podle § 5 zákona a s ohledem na zvýraznění souvislostí mezi různými aspekty působnosti (např. převod poznatků a zkušeností z kontrol do soustavně uspořádaných podkladů ke sledování správné funkce těch právních předpisů, k jejichž návrhům si může Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky vyžádat od NKÚ stanovisko podle § 6 zákona).

Tato výroční zpráva je ve smyslu ustanovení § 18 odst. 3 zákona určena ke zveřejnění ve Věstníku NKÚ ročníku 1994. Předkládáme Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky námět k úvaze, zda by nebylo účelné uspořádat nad textem zprávy poslanecký seminář navazující na obdobnou akci, při které se NKÚ na podzim 1993 představil poslancům s písemnými materiály obsahujícími jednací řády orgánů NKÚ, interní výklad zákona a první kontrolní výsledky.

Výroční zpráva NKÚ za rok 1993 byla v předloženém znění projednána a schválena Kolegiem NKÚ dne 21. února 1994.

JUDr. Lubomír VOLENÍK
prezident
Nejvyššího kontrolního úřadu

ZHODNOCENÍ PLÁNU KONTROLNÍ ČINNOSTI

PODNĚTY Z VLASTNÍ KONTROLNÍ ČINNOSTI

Základním dokumentem pro stanovení věcných a časových priorit při realizaci působnosti NKÚ v ročních časových obdobích je plán kontrolní činnosti, jehož návrh předkládaný Kolegiu prezidentem NKÚ zahrnuje **podněty** vycházející podle § 17 odst. 2 zákona "z vlastní kontrolní činnosti, od Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády". Podle tohoto členění je také třeba charakterizovat s plněním plánu kontrolní činnosti související problematiku. V počátcích činnosti NKÚ, tedy u nových členů Kolegia se podněty nemohly opírat o bezprostřední osobní zkušenost s kontrolou vykonávanou již podle zákona o NKÚ. Jakožto podněty z vlastní kontrolní činnosti byly chápány zejména nedokončené kontrolní akce právních předchůdců NKÚ, t.j. Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky a Ministerstva státní kontroly České republiky, popřípadě další kontrolní dokumentace; tato interpretace se opírá o přechodná ustanovení zákona (§ 50 odst. 3).

Takto bylo v první etapě projednáno 117 podnětů odvozených z podkladů právních předchůdců. Na uvedenou etapu navázalo období, ve kterém členové Kolegia diskutovali (také pod vlivem názorů publikovaných v tisku), do jaké míry lze za podnět z vlastní kontrolní činnosti pokládat náměty a informace získané zcela mimo vlastní režim kontrolní činnosti. (Diskusi dokresluje text publikovaný na straně 9 částky 1/93 Věstníku NKÚ, část A) 2. Zveřejnění odchylného názoru člena Kolegia.) V dalším průběhu roku se v praxi prosadil postup, v němž jsou za podněty vycházející z vlastní kontrolní činnosti pokládány zejména poznatky kontrolorů, které nebylo možno s ohledem na plánem stanovené vymezení (§17 odst. 3) dané kontrolní akce bezprostředně sledovat. Pokud takové poznatky nasvědčují, že je účelné na jejich problematiku orientovat pozornost NKÚ, je taková kontrolní akce do plánu jako podnět z vlastní kontrolní činnosti zařazena. V tomto pojetí bylo předloženo a Kolegiem projednáno více než 110 podnětů z vlastní kontrolní činnosti. Na přelomu let 1993 a 1994 probíhaly práce na přesnějším metodickém vymezení jednotlivých druhů podnětů. Takové vymezení umožní nejen přesnější evidenci úhrnu, ale také druhové a odvětvové skladby podnětů.

PODNĚTY OD POSLANECKÉ SNĚMOVNY A OD VLÁDY

Shora citovaný § 17 zákona v odstavci 2 stanoví, že podněty členů Kolegia pro zařazení kontrolní akce do plánu vycházejí od Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády. Díky konzultacím mezi NKÚ a Poslaneckou sněmovnou a již zmiňovanému poslaneckému semináři o postavení, působnosti a činnosti NKÚ se podařilo poměrně bez problémů zavést proceduru uplatňování podnětů ke kontrolám NKÚ ze strany Poslanecké sněmovny. V praxi se ukazuje, že nejčastější cestou ke vznesení takového podnětu je jednání výborů. Konzultovaly se sice také možnosti uplatňování podnětů ze strany jiných orgánů Poslanecké sněmovny, jak jsou definovány jejím jednacím řádem (např. místopředsedové Poslanecké sněmovny nebo poslanecké kluby); při těchto konzultacích se však zástupci NKÚ i poslanci zpravidla shodli na tom, že usnesení výboru ke vznesení podnětu je vhodnější. V tomto směru zatím nejsou zaznamenány negativní zkušenosti. Obtížnější je situace v případech, kdy např. jednotlivý poslanec podává interpelaci a její obsah, často bez hlubšího rozboru spojitosti s působností NKÚ, souběžně vznáší jako "podnět" pro NKÚ. Přestože nejde o kvalifikovaný podnět ve smyslu citovaného ustanovení zákona, orgány NKÚ se obsahem takových námětů vždy pečlivě zabývají, neboť mohou obsahovat závažné orientující nebo metodologické informace k vlastní kontrolní činnosti.

Projednáváním kvalifikovaných podnětů se zpravidla dospěje k jedné z těchto čtyř variant:

- a) podnět je v souladu s působností NKÚ a je k dispozici odborná kapacita - kontrolní akce je bez dalšího zařazena do plánu;
- b) podnět se překrývá s přípravou úkolů plánu NKÚ vycházejících z vlastních podkladů NKÚ - podnět je využit aktualizálně a metodologicky;
- c) okolnosti a náležitosti podnětu je nutno pro případné zařazení do plánu upřesnit - jsou přijata konkrétní opatření k dopracování;
- d) podnět se věcně, časově nebo z jiných důvodů nedá přizpůsobit působnosti NKÚ nebo kapacitním možnostem - problematika podnětu se dále sleduje, ale nejsou ukládány přímé kontrolní úkoly útvarům NKÚ.

Obdobným způsobem se postupuje u podnětů, které vznáší vláda. Podání jednotlivých členů vlády jsou posuzována stejně jako "podněty" poslanců s velkou pozorností k věcné podstatě problému, ale se snahou orientovat podavatele k podnětu skutečně kvalifikovanému, t.j. cestou usnesení vlády nebo parlamentního výboru. Orientační přehled kvalifikovaných podnětů i podání této úrovně uvádíme v tabulce.

Podněty a podání	Zařazeno do plánu	Souběh s plánem	Upřes. předmětu	Sledováno
od orgánů PS P	7	1	4	5
od poslanců		1		2
od vlády				1
od členů vlády				3

KONTROLNÍ AKCE ZAŘAZENÉ DO PLÁNU KONTROLNÍ ČINNOSTI

A. Sestavení plánu kontrolní činnosti

Do plánu kontrolní činnosti bylo zařazeno:

- 18 kontrol převzatých podle § 50 zákona odst. 3 (rozpracované kontrolní akce bývalého MSK ČR a NKÚ ČR);
- 18 kontrol vybraných z podnětů (117), které vycházely z kontrolní činnosti právních předchůdců NKÚ ;
- 7 kontrol doplněných na základě kvalifikovaných podnětů (viz předcházející část).

B. Zaměření plánu kontrolní činnosti

Hospodaření se státním majetkem	-	34
Hospodaření s finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob (mimo obcí ve vl. působnosti)	-	3
Plnění státního rozpočtu	-	1
Hospodaření s prostředky poskytnutými ČR ze zahraničí	-	1
Vydávání a umožňování státních cenných papírů	-	1
Zadávání státních zakázek	-	1
(v souběhu s hospodařením se státním majetkem celkem)	-	3

ROZHODNUTÍ KOLEGIA O ZMĚNÁCH PLÁNU KONTROLNÍ ČINNOSTI

Vzhledem k významu, který zákon přikládá plánu kontrolní činnosti NKÚ, přistupuje Kolegium na jedné straně ke změnám plánu velmi opatrně a nechce tento základní programový dokument NKÚ činit proměnlivým. Na straně druhé si jsou členové Kolegia vědomi, že nesrovnatelně závažnější chybou by bylo připustit, aby se nepředvídatelné okolnosti ovlivňující skutečný průběh kontroly staly příčinou nesouladu plánu se skutečností.

Zejména v období, kdy NKÚ sestavoval svůj plán na základě podkladů právních předchůdců, s nevelkým rozsahem vlastních zkušeností a v prostředí, které na jeho postavení a působnost dosud nebylo zcela připraveno, bylo nutno k řadě změn přistoupit ze zcela zásadních důvodů spočívajících zejména v neujasněném vztahu předmětu kontroly a působnosti NKÚ.

Další změny vyplývají z rozdílné náročnosti kontrolních prací v různorodém prostředí kontrolovaných osob a z nutnosti někdy dodatečně vyhledávat expertní hodnocení skutečností při kontrole zjištěných. Tyto změny týkající se převážně časového plánu kontroly nelze zcela eliminovat ani do budoucna.

Další nepředvídatelné změny vyplývají ze skutečností, které se týkají legislativních a organizačních podmínek kontrolovaného prostředí. Akce je do plánu zařazována na základě informací obecných, zatímco detailní příprava a zpracování programu kontroly odhalí rozpory mezi některými jednotlivými náležitostmi, které byly do plánu původně schváleny (např. cíle kontroly by nemohlo být dosaženo ve vymezeném okruhu kontrolovaných osob a pod.).

Konečně také dochází ke změnám plánu způsobeným onemocněním pověřených osob a pod.

V každém případě pečlivá dokumentace, analýza příčin a vyhodnocování důsledků změn jsou důležitým nástrojem zkvalitňování přípravy i celé metodologie kontrolní činnosti NKÚ.

Orientační přehled změn plánu kontrolní činnosti na rok 1993 provedených ke dni 31.12.1993:

<u>Druh úpravy</u>	<u>Počet provedených úprav</u>
Zrušení kontroly	4
Změna formulace cíle kontroly	1
Změna člena NKÚ pověřeného zpracováním kontrolního závěru	2
Změna složení senátu	2
Úprava časového plánu	9
<u>Doplnění kontrolované osoby</u>	<u>1</u>
Celkem	19

KONTROLNÍ AKCE DOKONČENÉ A NEDOKONČENÉ V ROCE 1993

Schválení kontrolního závěru:	16 akcí
Časový plán kontroly přechází do roku 1994:	23 akcí
Rozhodnutím Kolegia o změně plánu akce zrušena:	4 akce

Podrobné údaje o plnění plánu kontrolní činnosti jsou průběžně sledovány ve vazbě na všechny kontrolní akce a v případě zájmu je možno předložit jejich přehled např. při poslaneckém semináři.

ZHODNOCENÍ FINANČNÍCH PŘÍNOSŮ Z KONTROL

Již od počátečních prací na přípravě organizačních a metodických materiálů pro výkon kontrolní činnosti NKÚ byla zaznamenána velmi nejednoznačná stanoviska k otázce, co je vlastně finančním přínosem kontrolní činnosti. Různé přístupy k hledání možných odpovědí na tuto otázku se pohybují od pojetí velmi širokých (zjištění jakéhokoli nedostatku u příslušné částky je započítáváno jako přínos) až k extrémně úzkým (přínos je představován pouze těmi prostředky či hodnotami, které se de facto do státního rozpočtu nebo do státního vlastnictví zpětně převedou).

Za daného stavu skutečností jsme dospěli k přesvědčení, že je lepší poskytnout širší dokumentaci pro hledání optimálního pojetí dané otázky, než abychom uplatňovali jednoznačné stanovisko a jen podle něho zpracovali tuto část výroční zprávy. Pro komplexnější pohled na problematiku těchto vztahů navíc hovoří skutečnost, že v současném období je mimořádně velký časový interval mezi původní činností kontrolovaného objektu, vlastní kontrolou a případnými kroky orgánů příslušných ke zpětnému vymáhání majetku nebo neoprávněně použitých prostředků. Dále je velmi důležité, aby NKÚ zjišťoval a konstatoval i tzv. "formální" nedostatky kontrolovaných osob, neboť ty mají často povahu systémové chyby, která sama o sobě nemusí být podkladem pro zpětné odvody, avšak jako zdroj latentních nesprávností může být velmi nebezpečná tím, že zneoprávněně hospodaření a vytváří prostředí příznivé pro nežádoucí aktivity pracovníků odpovědných v oblasti péče o majetek. Objem majetku a prostředků dotčený jakýmkoli nedostatkem je proto důležitým ukazatelem produktivity kontrolní činnosti, třebaže by nebylo zcela korektní označit každé zjištění takových nedostatků jako "přínos".

Proto v této části výroční zprávy předkládáme tři souhrnné údaje dokumentující základní relace mezi objemy kontrolovaných hodnot a zjištěných nedostatků s tím, že prozatím chybí nástroje (a v určitém smyslu i instituce) potřebné k důslednému sledování i vymáhání majetku a finančních prostředků, které by měly být státu vráceny.

OBJEM PROSTŘEDKŮ A MAJETKU ZAHRNUTÝ
V PŘEDMĚTECH KONTROLY - 53,9 MLD. KČ

OBJEM PROSTŘEDKŮ A MAJETKU, JEHOŽ SE TÝKAJÍ
ZJIŠTĚNÉ NEDOSTATKY - 1,1 MLD. KČ

OBJEM PROSTŘEDKŮ A MAJETKU PERSPEKTIVNĚ
VYMAHATELNÝ - 416,1 MIL. KČ

V této souvislosti je třeba konstatovat, že poznatky z ukončených akcí vedou k tomu, že účinnost výsledků zjištěných NKÚ vyžaduje urychlené institucionální opatření, které by zakotvilo právní postavení a působnost správního orgánu, jehož úkolem by bylo bezodkladné uplatňování fiskálních zájmů České republiky. Zvláště naléhavá je tato potřeba po zrušení prokuratury a přijetí nové úpravy postavení státního zastupitelství, jehož působnost tyto otázky nezahrnuje. Tuto mezeru by mělo vyplnit zřízení finanční prokuratury. Včasné vymáhání částek, jež mají být podle nálezu vráceny do státního rozpočtu, popř. u nemovitostí jejich urychleného vydání do vlastnictví státu, se jeví jako potřebné i z hlediska společenského hodnocení účinnosti práce NKÚ jako ústavního orgánu, jemuž výkonná pravomoc nepřísluší, neboť podle Ústavy a zákona je pouze orgánem nalézacím.

ZHODNOCENÍ OSTATNÍ ČINNOSTI USTAVENÍ ORGÁNŮ NKÚ, ZPRACOVÁNÍ JEJICH JEDNACÍCH ŘÁDŮ A POD.

Vedoucí funkcionáři NKÚ byli na základě návrhu Poslanecké sněmovny jmenováni prezidentem republiky dne 8.7.1993. Následovala intenzivní jednání potřebná k tomu, aby Poslanecká sněmovna ještě před letní přestávkou mohla zvolit 10 členů NKÚ, neboť takový je podle zákona jejich počet potřebný k tomu, aby Kolegium NKÚ mohlo schvalovat náležitosti nezbytné k zahájení kontrolní činnosti NKÚ. Díky takto uskutečněné volbě složili již v následujícím týdnu členové NKÚ předepsaný slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny a mohlo být připravováno ustavující zasedání Kolegia na den 22.7.1993.

Na svém prvním zasedání Kolegium projednalo a schválilo jednací řády Kolegia a senátů NKÚ, přijalo usnesení k postupu vytváření organizační struktury NKÚ a projednalo podklady pro sestavení Plánu kontrolní činnosti NKÚ pro nejbližší období. Při sestavování plánu kontrolní činnosti využilo Kolegium v souladu s přechodnými ustanoveními zákona (§ 50 odst. 3) materiálů zpracovaných MSK ČR a NKÚ ČR. Dne 28.7.1993 Kolegium pak schválilo první část Plánu kontrolní činnosti NKÚ se všemi náležitostmi. Tyto podklady byly odeslány Poslanecké sněmovně a vládě a neodkladně byla zahájena vlastní kontrolní činnost podle zákona. Současně byla za součinnosti předsedy Nejvyššího soudu ustavena Kárná komora NKÚ. Na 12. schůzi Poslanecké sněmovny bylo zvoleno zbývajících pět členů NKÚ. Již za jejich účasti byl Kolegiem dne 22.9.1993 schválen Kárný řád NKÚ. Tím byl dovršen proces ustavení zákonných orgánů NKÚ a přijetí jejich procesních řádů.

V rámci působnosti NKÚ však nebylo možno zabezpečit poměrně důležitý předpoklad pro účinnější využití pracovní kapacity jeho aparátu, tj. vyřešit umístění NKÚ v objektu odpovídajícím jeho ústavnímu postavení a potřebám. Ačkoliv se touto otázkou se značným pochopením zabývala dislokační komise vlády, nebylo zatím potřebné rozhodnutí přijato.

ZPRACOVÁNÍ A ZAVEDENÍ ORGANIZAČNÍHO A PRACOVNÍHO ŘÁDU

Vytváření organizační struktury NKÚ probíhalo za podmínek, které byly ztíženy několika zvláštnostmi vyvolanými vývojem ústavní a legislativní situace v České republice. Součet pracovníků právních předchůdců NKÚ byl o zhruba 20 % vyšší, než činil předpokládaný stav pracovníků NKÚ, a pracovní ovzduší bylo zřetelně ovlivněno tím, že ještě týden po nabytí účinnosti zákona nebylo jisté, jak se další situace bude vyvíjet. Svou roli také sehrála okolnost, že vztahy mezi pracovníky obou institucí byly poznamenány určitou nedůvěrou a nedostatkem vzájemné informovanosti. Navíc bylo potřebné na počátku postupně sjednotit základní agendy a vyrovnat se s odlišnou strukturou obou institucí. Z těchto důvodů se ukázalo nezbytným postupovat po etapách.

První fáze, trvající do konce července probíhala ještě za respektování struktur právních předchůdců - hlavní práce spočívaly ve sjednocování agend, podpoře ustavování orgánů NKÚ, mapování personální situace a v přípravě sice jednotné, ale přechodné struktury NKÚ pro období, v němž se zákonem stanovené činnosti měly uvést do chodu. Hlavní kritéria pro uplatňování priorit při těchto pracech diktovala potřeba zabezpečit působnost NKÚ a získat věrohodné odborníky pro redukované personální obsazení. Základního cíle této etapy se podařilo dosáhnout, třebaže za cenu řady nezamýšlených chyb a kompromisů vyvolaných svízelnou výchozí situací a mimořádnou náročností na rychlost prací a rozhodování.

Druhá fáze probíhala od srpna do zhruba poloviny října. Pracovníci byli rozděleni do sjednocených organizačních útvarů, které již nebyly agendově duplicitní, a byli zcela pravidelně nasazováni na úkoly spojené s plněním základních funkcí NKÚ. Souběžně se zpracovávaly varianty optimalizace organizační struktury NKÚ a sestavovaly pracovní skupiny pro určité agendy a okruhy činností. Tato etapa proběhla podstatně klidněji, přinesla vyhovující výsledky v oblasti hledání organizační struktury a postupně přivodila i zklidnění personální situace. Důležitým přínosem této etapy bylo objasnění vztahu mezi jednotlivými druhy působnosti NKÚ a mezi jeho organizační strukturou. Východiskem pro sladění režimu kontrolních akcí řízených nezávislými členy NKÚ a běžného vertikálního řízení chodu organizace se stalo uplatnění principu "projektového řízení" kontrolních akcí. V tomto období byla za účasti odborové organizace zpracována základní verze pracovního řádu, která obecné zásady pracovněprávních vztahů upřesňuje pro podmínky práce v NKÚ.

Třetí a zatím poslední fáze spočívala v dopracování organizačního i pracovního řádu ve smyslu doporučení říjnového zasedání Kolegia, tzn. důsledné respektování režimu kontrolní činnosti, rozdělení odpovědnosti za důležité agendy, stanovení gesce a pod. Tyto práce byly ukončeny v první polovině listopadu, organizační řád i pracovní řád vstoupily v účinnost od 1.12.1993.

ZPRACOVÁNÍ SOUSTAVY VNITŘNÍCH PŘEDPISŮ NKÚ

Od počátku prací na organizačním i pracovním řádu bylo zřejmé, že nemožou být tak podrobné, aby postihly úpravu pravidel pro všechny činnosti, které je nutno ve vnitřních podmínkách NKÚ podrobit regulovanému režimu. Ve všech etapách tvorby organizační struktury NKÚ proto stanovil prezident závazná pravidla ukládající přiměřené uplatňování vnitřních předpisů právního předchůdce nebo přijetí opatření či směrnic již přizpůsobených danému stavu v NKÚ. Od druhé etapy popsané v předcházející části byl zaveden systém soustavné práce na tomto úseku; vydáním organizačního a pracovního řádu byla zahájena tvorba nové generace vnitřních předpisů NKÚ.

ZPRACOVÁNÍ STANOVISEK K NÁVRHŮM PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Ze zákona má NKÚ povinnost zpracovat na vyžádání Poslanecké sněmovny nebo Senátu v dohodnutém termínu stanovisko k návrhům právních předpisů týkajících se rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti (§ 6). Aby tuto činnost mohl plnit s náležitou zasvěceností a důsledností, jeho organizační útvary trvale sledují legislativní činnost vlády i Parlamentu, aktivně se zúčastňují rozborových i připomínkových prací a poznatky z aplikací předpisů při kontrolní činnosti uplatňují v připomínkovém řízení.

Již v roce 1993 NKÚ přispěl k doplnění návrhu zásad zákona o rozpočtových pravidlech, ke změnám v novele zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a při projednávání novel daňových zákonů; celkem bylo k podkladům Poslanecké sněmovny vypracováno 16 stanovisek.

Méně viditelná je soustavná práce spojená s účastí v počátečních etapách legislativního procesu. Její potřeba je však nesporná jak s ohledem na žádoucí míru informovanosti při naplňování působnosti podle § 6, tak i s ohledem na požadavek přesné interpretace právních předpisů při vlastní kontrolní činnosti. Třebaže tedy zákon tuto povinnost NKÚ neukládá, vypracovaly jeho organizační útvary 77 stanovisek k podkladům předloženým ministerstvu a 35 stanovisek k podkladům předloženým vládou.

MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE

Zákon ukládá, aby NKÚ spolupracoval s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí (§ 16) a vytváří mu k tomu některé důležité podmínky oprávněním k uzavírání ujednání o kontrolní činnosti, k účasti v mezinárodních nebo nadnárodních kontrolních orgánech a k členství v mezinárodních organizacích sdružujících kontrolní instituce. V souladu s tím je NKÚ řádným členem INTOSAI (světová mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí) a její regionální organizace pro Evropu EUROSAI.

V roce vzniku NKÚ - tedy i přechodu některých partnerských vztahů v mezinárodním měřítku z právních předchůdců na NKÚ - bylo nutno zachovat

kontinuitu mezinárodních styků a dále je rozvinout. Uskutečnilo se proto 13 pracovních zahraničních cest spjatých většinou s postavením České republiky v EUROSAI a postavením prezidenta NKÚ v Řídící radě EUROSAI (vykonává funkci prvního místopředsedy).

Předmětem cest byla zejména spolupráce nejvyšších kontrolních institucí, příprava III. kongresu EUROSAI v roce 1996, jehož organizací v České republice je NKÚ pověřen, a vzdělávací aktivity jako semináře a stáž.

Na obdobných principech se také uskutečňovaly kontakty s návštěvami ze zahraničí, při kterých však zpravidla vedle oficiálního programu probíhaly intenzivní konzultace na téma působnost a funkce SAI (nejvyšších kontrolních institucí) v demokratické společnosti, transformace NKÚ v podmínkách České republiky a pod. Od vzniku NKÚ se takto uskutečnilo šest návštěv zahraničních partnerů na různé úrovni (Polsko, Taiwan, ES-EKD, MMF, Slovensko, ES) - z toho třikrát byla návštěva spojena s podrobnější diskusí za účasti členů NKÚ. Kromě těchto návštěv proběhly ve školícím středisku NKÚ dva mezinárodní semináře s lektory ze Spolkového účetního dvora SRN a z Účetního dvora Rakouské republiky (lektorem při tomto semináři byl i prezident Účetního dvora Rakouské republiky).

Významným přínosem mezinárodní spolupráce je v současné době nejen plnění jejích hlavních funkcí, ale také skutečnost, že Česká republika je příjemcem pomoci ve formě odborných publikací a dokonce i technického zařízení pro tlumočení při mezinárodních seminářích. Tato pomoc přirozeně také představuje pro NKÚ závazek, např. tlumočnické zařízení využívat ve spolupráci s NKÚ Slovenské republiky.

VZDĚLÁVACÍ ČINNOST

Vzdělávací činnost sice nenáleží mezi činnosti přímo vyjmenované zákonem, avšak je neobyčejně důležitým článkem v soustavě aktivit NKÚ. Jednak je kontrola specifickým oborem, který není komplexně zajišťován žádným vysokoškolským pracovištěm, za druhé pak je provozování odborně tak náročných činností, které jsou spojeny s kontrolou, nemyslitelné bez celoživotního vzdělávání a konečně za třetí představuje kontrola typicky multidisciplinární oblast činnosti, kde je velmi účelné doplňovat i vysoké kvalifikace jednoho profilového oboru kvalifikacemi doplňkovými z oborů kontrole příbuzných (právo, ekonomika, technické a správní obory) nebo z oborů, které využitelnost původní kvalifikace rozšiřují (jazyky, informatika a pod.)

Obsah vzdělávání, zvyšování a prohlubování kvalifikace pracovníků NKÚ vychází z dosavadního kvalifikačního složení pracovníků a požadavků NKÚ na vědomosti a dovednosti, které bude pracovník po absolvování kurzů a školení vykonávat. Ze stanovení obsahu vzdělávání vychází její forma a délka. Nesmí se ani opomenout další perspektiva a růst pracovníka v dané funkci.

Pro zajištění vysokého standardu kontrolní činnosti je vzdělávací politika NKÚ zaměřena na vzdělávání kmenových pracovníků NKÚ a v přiměřené míře i pracovníků kontrolního systému ČR na:

- profesionální i osobnostní přípravu ke kvalifikovanému plnění kontrolních úkolů,

- osvojení nových vědomostí a znalostí vyplývajících ze zákonů a předpisů, zejména v oborech ekonomiky a práva,
- osvojení znalostí a dovedností v uplatňování kontrolního řádu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, a zkušeností z činnosti zahraničních kontrolních úřadů,
- zvládnutí moderních metod a technik práce, včetně elektronického zpracování dat,
- formování osobnostních vlastností nezbytných pro práci NKÚ, např. objektivnost a nestrannost, systémovost, koncepčnost, atd.,
- zvýšení psychické odolnosti,
- zdokonalení jazykových znalostí.

Vzdělávání, prohlubování a zvyšování kvalifikace pracovníků NKÚ probíhá ve formě:

- a/ vstupního školení
- b/ vyrovnávání základních požadavků
- c/ výběrového vzdělávání
- d/ předepsaného periodického doškolení.

Jsou organizována jak u státních i nestátních vzdělávacích organizací s příslušnou akreditací, tak ve vlastním školícím středisku NKÚ s pomocí lektorů zejména z Právnické fakulty UK a VŠE Praha. Školící středisko Přestavlky u Slap nad Vltavou bylo vybudováno v minulosti pro účely školení kontrolních pracovníků různých stupňů správy i podnikové sféry. Středisko je vybaveno několika učebnami, jeho celková kapacita je 70 lůžek; je využíváno i pro pořádání porad oblastních pracovišť a zasedání i porad Kolegia, a jeho využití se předpokládá i v rámci mezinárodní spolupráce.

Ve II. pololetí proběhlo **celkem 32 kurzů a seminářů - 893 posluchačů:**

- z toho NKÚ - 452 posluchačů
- státní správa - 366 posluchačů
- podnik. sféra - 41 posluchačů
- družstva - 59 posluchačů

Od 1.9. 1993 do 31.12. 1993 bylo vydáno 114 osvědčení o získání kvalifikace "kontrolní pracovník".

PRÁCE S VEŘEJNOSTÍ A S PROSTŘEDKY HROMADNÉ KOMUNIKACE

Podání a stížnosti občanů

V diskusích doprovázejících přípravu zákona o NKÚ bylo navrhovatelům vytýkáno, že zákon neukládá NKÚ povinnosti v oblasti vyřizování stížností a podnětů občanů. Praxe ukazuje, že tato zásada je ze systémového hlediska předností, nikoli nedostatkem zákona. Z celkového počtu 500 evidovaných podání, která vyřizuje příslušný organizační útvar NKÚ, se jich pouze 26 (tj. cca 5 %) přímo týká působnosti NKÚ, dalších 73 (cca 14,6 %) je využitelných částečně jako metodické a orientační informace při přípravě kontrolních akcí.

NKÚ iniciativy občanů tohoto druhu nepodceňuje a snaží se o to, aby mohl sehrát určitou pozitivní úlohu i v takto signalizovaných případech:

- poskytne podavateli alespoň základní orientaci v problematice (375x),
- postoupí podání věcně příslušnému orgánu (29x),
- promítne získané informace do činnosti NKÚ (21x).

Pouze 75 podání bylo odloženo; většinou šlo o nesrozumitelná podání anonymů nebo písemnosti, které NKÚ byly zaslány "na vědomí".

Za pozornost stojí jednak skladba podání podle předmětu kritiky (26 % privatizace, restituce a transformace, 21 % sociální oblast, 17 % hospodaření fyzických a právnických osob), za druhé pak okolnost, že mnoho podání směřuje do oblastí, které podle podavatelů "nejsou podchyceny žádným kontrolním orgánem". Nečinnost nebo průtahy způsobené orgány na různých stupních státní správy občany silně rozhořčuje. Řadoví občané také obtížně chápou neprůhlednost úředních postupů nebo nutnost obracet se při hájení svých práv na soudy. Řada podání naráží na problém ochrany státního majetku. Chybí výkon soustavného dozoru nad tím, jak státní orgány, rozpočtové a příspěvkové organizace či státní fondy uplatňují majetková práva státu, chybí orgán, který by měl nespornou aktivní legitimaci k podání žaloby např. ve věci nezákonných převodů státního majetku. Je stále aktuálnější potřeba vytvoření specializovaného orgánu ("finanční prokuratury"), který by působil v naznačených směrech a navíc by navazoval na kontrolní zjištění NKÚ.

Spolupráce s prostředky hromadné komunikace

Ohlasy v tisku na činnost NKÚ sleduje úřad od konce července 1993, přičemž systematická spolupráce se datuje zhruba od října 1993. Za prvních šest měsíců činnosti NKÚ bylo zaznamenáno kolem 350 ohlasů nejrůznější úrovně; vždy však byl Úřad bezprostředně zmiňován. Celkově lze říci, že po počátečním zvýšeném zájmu sdělovacích prostředků a po naplnění Kolegia došlo k určitému útlumu. Snaha po získání informací se soustřeďovala především na zahájení kontroly pražské policie a na casu Ambassador. Se zvyšujícím se počtem ukončených kontrolních akcí a poté, co vstoupil ve všeobecnější známost Věstník NKÚ (zpočátku byla vhodnou formou jeho osobní distribuce do vlastních rukou jednotlivých redaktorů), zájem sdělovacích prostředků o práci NKÚ počal rychle vzrůstat, takže bylo nutné jej do určité míry tlumit. Zájmy NKÚ a zájmy žurnalistů se ovšem zcela neshodují; zatímco snahou NKÚ je především přiblížit občanům podstatu činnosti vymezené mu zákonem, snahou žurnalistů je získat zprávy o jednotlivých kontrolách co nejkonkrétnější a pokud možno veřejnost vzrušující.

Informace o výsledcích kontroly je možno poskytnout až po odeslání kontrolního závěru Parlamentu a vládě. O rozsahu informací předávaných tisku nad rámec schváleného kontrolního závěru rozhoduje člen NKÚ pověřený řízením příslušné kontrolní akce. Vzhledem k tomu, že se podařilo navázat pravidelnou spoluprací s listy nebuvárnímho charakteru, je veřejnost tiskem informována o činnosti NKÚ v podstatě objektivně.

Představitelé NKÚ mají pravidelně každý čtvrtěk drobné příspěvky v Českém rozhlase, vystoupení prezidenta a viceprezidenta vysílalo radio Regina, zajímavé pořady natočily Radioforum a Svobodná Evropa.

PUBLIKAČNÍ ČINNOST

Podle § 45 zákona NKÚ vydává pravidelně (čtyřikrát ročně) Věstník NKÚ, který má obsahovat zejména procesní řády orgánů NKÚ, plán kontrolní činnosti, výroční zprávu a všechny schválené kontrolní závěry (s výjimkou těch, které obsahují skutečnosti, na které se vztahuje zvláštní zákon).

V říjnu 1993 byla vydána první částka ročníku 1993, která obsahovala plán kontrolní činnosti, první kontrolní závěr akce č. 17/93, plné znění schválených jednacích řádů Kolegia a senátů NKÚ a Kárného řádu pro řízení před Kárnou komorou Nejvyššího kontrolního úřadu. Distribuce proběhla podle analogicky vydávaného oficiálního periodika Úřadu vlády a po liniích již navázaných kontaktů s různými institucemi a pracovišti hromadných sdělovacích prostředků. Poté, co proběhla distribuce 1.částky Věstníku NKÚ, zvýšil se zájem institucí a orgánů veřejné správy o připravovanou částku 2., jejíž vydání bylo redakčně připraveno k 29.12. a předpokládalo se k 31. 12. 1993. Kontrolní závěry, kterých bylo pro část 2.Věstníku NKÚ připraveno čtrnáct, bylo však potřebné ještě před předáním do výroby podrobit mimořádně pečlivým korekturám. Tisk a distribuce tedy proběhly až na začátku roku 1994. Zvýšená péče a opatrnost je však zde potřebná. Zveřejněním ve Věstníku se totiž kontrolní závěry stávají věcí veřejnou a je zcela na etice a profesionalitě pracovníků v masmediích, jak tyto materiály zpracují. V případě nepřesnosti informací šířených veřejnými sdělovacími prostředky je pak při účelovém zpracování jednotlivých informací možno odkázat na tuto obecně dostupnou oficiální tiskovinu, v níž je příslušný kontrolní závěr uveden komplexně.

Pro interní potřeby NKÚ a pro orgány s NKÚ spolupracující pořídil a vytiskl NKÚ úplné znění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, se základními vysvětlujícími poznámkami odrážejícími zkušenosti s aplikací zákona podle stupně poznání dosaženého na konci září 1993. Tento tisk byl jedním z pomocných materiálů, které byly poskytnuty poslancům Poslanecké sněmovny na semináři dne 28.9.1993. V jeho upřesňování a rozšiřování se dále pokračuje podle problematiky, která vyplývá z realizovaných kontrolních akcí, z uplatňování ostatní působnosti NKÚ a z jiných právních předpisů.

PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI NKÚ NA ROK 1994

Dosavadní zkušenosti ukazují, že používané metody kontroly a personální kapacita NKÚ umožňují v náležitě kvalitě uskutečnit ročně počet akcí nepřevyšující číslo padesát. Ke zvýšení počtu ročně zpracovaných kontrolních akcí není možno přistupovat bez náležité přípravy v oblasti personální, metodologické, materiálně-technické a pod.. Plán kontrolní činnosti na rok 1994 byl proto připravován v souladu se zákonem vymezenou působností a postavením NKÚ, především tedy s ohledem na systémové funkce.

V prosinci roku 1993 schválilo Kolegium NKÚ základ Plánu kontrolní činnosti na rok 1994, a to pro 29 kontrolních akcí. Podněty zpracované v této etapě jsou zaměřeny převážně na kontroly, jejichž výsledky bude možno návazně uplatnit jako podklad pro stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu.

Zároveň byla zhodnocena řada dalších podnětů, o jejichž zařazení do plánu rozhodne další vývoj dokončování kontrolních akcí z roku 1993, popřípadě aktuální potřeba dát přednost podnětům vycházejícím od Poslanecké sněmovny, jejích orgánů a od vlády. Nezanedbatelná může být také naléhavá potřeba reagovat na závažné podněty, které mohou vyplýnout z probíhající vlastní kontrolní činnosti NKÚ.

Rok 1994 bude prvním rozpočtovým rokem, který jako celek proběhne za plné aktivní činnosti NKÚ. Zejména v jeho první polovině se NKÚ bude zabývat ještě novými aspekty své působnosti, a teprve dokončení celoročního cyklu umožní optimalizaci vztahů mezi vlastní kontrolní činností, zpracováním stanovisek k rozpočtovému hospodaření i k návrhům příslušných právních předpisů a mezi žádoucími zhodnocováními všech zkušeností při plánování.