

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Lujza Perstická

Principy finanční kontroly ve veřejné správě

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Katedra: finančního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 27. 06. 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 135 500 znaků včetně mezer.

Lujza Perstická

V Praze dne 27. června 2023

Obsah

Úvod.....	1
1. Finanční kontrola ve veřejné správě	3
1.1. Veřejná správa a její orgány	3
1.2. Finanční činnost.....	5
1.3. Finanční kontrola	9
2. Pojem právního principu a kategorizace	14
2.1. Pojem právního principu	14
2.2. Kategorizace právních principů.....	19
3. Princip 3E jako uhelný kámen finanční kontroly.....	27
3.1. Primární činnost a princip 3E	27
3.2. Právní rámec principu 3E a jeho jednotlivé parametry	30
3.3. Problematika aplikace a hodnocení principu 3E	35
4. Právní principy finanční kontroly	39
4.1. Základní právní principy	39
4.2. Zvláštní principy finanční kontroly	44
Závěr.....	48
Seznam použitých zdrojů	49
Principy finanční kontroly ve veřejné správě - Abstrakt.....	52
The Principles of Financial Control in Public Administration - Abstract.....	53

Úvod

Finanční kontrola ve veřejné správě je komplexní důležitou tematikou, nad kterou bychom neměli zavírat oči. Problematika finanční činnosti ve veřejné správě a její kontrola ale nejsou populárními tématy a povědomí laiků i právníků o této problematice je velmi nízké. O tom svědčí i poměrně malý počet odborných publikací zabývajících se touto problematikou. Přitom právě finanční kontrola je tím nástrojem, který kontroluje a zajišťuje, že s veřejnými financemi, tedy financemi nás všech, je nakládáno hospodárně, účelně a efektivně. Je to nástroj vrcholné důležitosti, který zajišťuje efektivní a transparentní správu veřejných financí.

Právní principy jsou taktéž tématem mnohdy opomíjeným a nedoceneným, přitom jsou to právě ony, které utváří celý náš právní řád, neboť mu poskytují nejen obecné myšlenkové východisko, ale jsou v něm protkány skrz na skrz.

Cílem této práce je komplexně zpracovat téma právních principů finanční kontroly, neboť se domnívám, že skrze vymezení právních principů finanční kontroly a jejich analýzu lze dojít k hlubšímu porozumění celé této problematice. V této práci se tedy pokusím přiblížit jak institut finanční kontroly, tak institut právních principů a následně demonstrovat jejich vzájemné propojení a důležitost pro fungování našeho právního řádu.

Pro účely dosažení sledovaného cíle bude užito vícero metod zkoumání. Prvotní metodou použitou při vypracování této práce bude rozsáhlá vyhledávací činnost, jejímž cílem bude shromáždit množství relevantních pramenů k problematice finanční kontroly a právních principů. Metodou syntézy těchto informací budou následně dovozována podstata zkoumaných institutů. Hlavní metodou použitou v této práci bude metoda analytická. Detailně analyzován bude princip 3E, jakožto jediný princip, běžně uváděný v souvislosti s finanční kontrolou. Zároveň prostřednictvím analýzy právních předpisů budou identifikovány další právní principy zrcadlící se ve finanční kontrole. Tyto budou taktéž podrobeny následné analýze ve vztahu k finanční kontrole.

Práce je strukturována do čtyř hlavních částí. První část bude věnována finanční kontrole ve veřejné správě. Budou zde rozebrány instituty finanční správy a jejích orgánů, finanční činnosti a také samotné finanční kontroly. Budou předstřeny názory a definice odborné veřejnosti k těmto institutům, načež bude pomocí syntézy informací dovozen obecný závěr. V kapitole první druhé části bude totéž provedeno s pojmem právního principu. Pro účely této práce považuji za naprosto stěžejní přednést všezahrnující vyčerpávající pohled na to, co právní principy jsou, proto se v kapitole druhé této části budu věnovat kategorizaci právních principů. Veškeré informace obsažené v prvních dvou částech potom budou zužitkovány v části třetí a čtvrté, která se již věnuje právním principům finanční kontroly ve veřejné správě. Část třetí se zabývá jedním konkrétním principem, a to principem 3E, tedy principem hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, jakožto

uhelným kamenem, na kterém otázka veřejného financování a finanční kontroly jako takové, do značné míry stojí. V části čtvrté budou předestřeny právní principy identifikované analýzou zákonů souvisejících s finanční kontrolou. Bude předloženo, z čeho lze přítomnost toho daného principu ve vztahu k finanční kontrole dovozovat a jaký vliv na finanční kontrolu tento daný princip má.

Tato práce částečně vychází z mé Studentské vysokoškolské odborné činnosti¹ z roku 2021 s názvem *Principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, jejich hodnocení a aplikace při finanční kontrole územních samosprávných celků*. Převzaté nebo upravené části této práce budou v textu označeny odkazem na poznámku pod čarou s uvedením skutečnosti, že je úryvek převzat z práce SVOČ. Převzaté pasáže se budou vyskytovat zejména v části třetí diplomové práce zabývající se principem 3E.

¹Dále jen jako „práce SVOČ“.

1. Finanční kontrola ve veřejné správě

Jak je již z názvu zřejmé, ústředním tématem této diplomové práce jsou principy finanční kontroly ve veřejné správě. Abych se jimi mohla dopodrobna zabývat, je nejprve nutné vymezit pojmy nezbytné pro esenciální porozumění zkoumané problematice. Těmito pojmy jsou veřejná správa a její orgány, finanční činnost a finanční kontrola. Pojem orgánu veřejné správy představuje souhrn subjektů, které vykonávají veřejnou správu. Veřejná správa potom představuje souhrn činností, z nichž naprostá většina (nikoliv však veškerá činnost) bude činností finanční, a právě ta je předmětem finanční kontroly ve veřejné správě. Přitom právě finanční kontrola a následně její principy a fungování budou v této práci zkoumány. Z tohoto důvodu je první část této práce věnována těmto pojmům, které vystaví rámec celé zkoumané problematiky.

1.1. Veřejná správa a její orgány

Veřejná správa je vcelku neurčitý pojem, s jehož definicí si neví rady ani mnohá odborná literatura. Hendrych definuje veřejnou správu v právnickém slovníku jako „*činnost, kterou vykonávají správní úřady, orgány územní nebo zájmové samosprávy nebo jiné subjekty na základě zákonů a k jejich provedení... je (to) souhrnným pojmem, který zahrnuje státní správu a samosprávu*“². Problém pokusů pozitivního vymezení veřejné správy „*spočívá v tom, že objem a formy správní činnosti se mění v závislosti na úkolech, které se veřejné správě přisuzují. Proto některé definice mohou být příliš úzké, jiné příliš široké. U nich pak hrozí nebezpečí, že veřejné správě je přisuzováno větší pole působení, než jí náleží*“³. Pojem veřejné správy zahrnuje velké množství činností, které vykonává řada subjektů. Z toho důvodu se stává, že snahy o pozitivní vymezení veřejné správy končí definicemi velmi abstraktními, nebo dochází k nepřiléhavému či vysloveně chybnému zařazení subjektů a činností.

Právě kvůli problematickému pozitivnímu vymezení je pojem veřejné správy v odborné literatuře velmi často definován negativně, a to ve vztahu k teorii dělby moci ve státě. Veřejná správa je potom definována jako „*souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství, ani jako soudnictví*“⁴. Tato definice ale také není nejšťastnější, uvědomíme-li si, že ačkoliv moc soudní i moc zákonodárnou lze jednoduše definovat a vymezit, s mocí výkonnou je to v tomto směru složitější. Zároveň tato definice nepřihlíží ke skutečnosti, že ačkoliv běžné tripartitní dělení moci stanovuje pouze tři druhy státní moci, není toto zcela přesné a vše vyčerpávající. Ze

²HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

³HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 9. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 3.

⁴HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

systematiky Ústavy⁵, kdy jsou Česká národní banka a Nejvyšší kontrolní ústav systematicky odděleny, tak aby tím byla zaručena jejich nezávislost, a to zejména na moci výkonné (u zbylých dvou to z logiky věci nepřipadá v úvahu), je na místě uvažovat o existenci moci kontrolní a moc bankovní jako samostatných druhů státní moci. To ovšem citovaná definice vůbec nebere v potaz. Největším problémem této definice je, že pojem moci výkonné a veřejné správy nelze bez dalšího považovat za pojmy synonymní, ačkoliv to tak může dle uvedeného vymezení velmi jednoduše vyznít.

Spojením obou definic a lehkým upřesněním lze tedy veřejnou správu definovat, jako **činnost, která je ve veřejném zájmu vykonávána správními úřady, orgány územní nebo zájmové samosprávy nebo jinými subjekty k tomu povolány na základě zákonů a k jejich provedení, a kterou nelze považovat za činnost zákonodárnou či soudní.** Do definice jsem zahrнула také cíl, který je veřejnou správou sledován, tím je veřejný zájem, ačkoliv tento do definice veřejné správy zahrnován obvykle nebývá. Zřejmě je tomu tak proto, že se jedná taktéž o neurčitý právní pojem, nicméně pro účel komplexnosti definice byl zde zahrnut.

„Pojmu veřejná správa je přikládán různý význam. V zásadě pod značením veřejná správa rozumíme buď určitý druh činnosti (tj. spravování), nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává. V prvním případě jde o správu v materiálním (funkčním) pojetí, ve druhém případě o správu v pojetí formálním (institucionálním, organizačním).“⁶ V odstavcích výše byl rozebrán pojem veřejná správa v materiálním pojetí. To, co je označováno jako veřejná správa ve funkčním, institucionálním pojetí, tedy subjekty, které ji vykonávají, budou v této diplomové práci označovány jako **orgány veřejné správy**. Historicky náleželo vykonávání veřejné správy výhradně státu a jeho orgánům, v dnešní době ale nelze opomenout například územní samosprávné celky, a to jak v jejich přenesené, tak i samostatné působnosti. Vykonavateli veřejné správy mohou být i další subjekty, které jsou k tomu povolány zákonem. Dle odborné literatury lze orgány veřejné správy členit do následujících skupin:

1. Státní správa – ta je dále dělena na přímou (vykonávanou přímo orgány státu) a nepřímou (vykonávanou orgány v rámci přenesené působnosti);
2. Samospráva – ta je následně dělena na územní (realizovanou obcemi a kraji v rámci jejich samostatné působnosti) a zájmovou (tu vykonávají různá sdružení, profesní komory, spolky občanů apod.);

⁵Zákon č. 1/1993 Sb., ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále jen jako „Ústava“.

⁶HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 9. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 2.

3. Ostatní veřejná správa (ta je realizována veřejnoprávními korporacemi se svěřenou pravomocí plnit veřejné úkoly).⁷

Podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě⁸, který definuje orgán veřejné správy pro účely tohoto zákona v ustanovení § 2, se orgánem veřejné správy rozumí „*organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, dobrovolný svazek obcí, příspěvková organizace územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy nebo dobrovolného svazku obcí, státní organizace Správa železniční dopravní cesty a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodář s veřejnými prostředky*“⁹. Právě takto definované orgány veřejné správy jsou potom při provádění finanční kontroly ve smyslu tohoto zákona osobou kontrolovanou¹⁰ nebo naopak kontrolním orgánem¹¹. Bude-li v této práci hovořeno o orgánech veřejné správy, budou vždy míněny orgány podle této definice, pokud nebude uvedeno jinak.

1.2. Finanční činnost

Finanční činnost je široký teoretický pojem, který zahrnuje velkou škálu činností vykonávaných nejen orgány veřejné správy ale také jinými subjekty soukromého práva, a to jak subjekty podnikatelskými, tak nepodnikatelskými. Finanční činnost představuje předmět finanční kontroly, tedy je to právě tato činnost subjektů veřejné správy, která je v rámci finanční kontroly zkoumána a posuzována.

Pro účely vymezení pojmu finanční činnosti a jeho pochopení je nejprve důležité vyjasnit si, že „*ekonomická aktivita zahrnuje celou řadu výrobních i směnných vztahů, u nichž lze rozlišovat jejich věcnou (reálnou) a peněžní (finanční) stránku. Celá ekonomika tak nabývá dichotomické, rozdvojené podoby, kdy vedle sebe existuje reálná ekonomika, v níž jsou kombinací výrobních faktorů produkovány užitečné výrobky, služby a jiné statky, a peněžní ekonomika, představovaná penězi v nejrůznějších jejich formách a funkcích*“¹². Jinak řečeno, subjekty soukromého i veřejného práva v dnešní době, kdy jsou peníze univerzální jednotkou směny, uvažují o svých

⁷VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností: Control of financial activities*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87975-40-4. s. 31 – 32.

⁸Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, dále jen jako „*zákon o finanční kontrole*“.

⁹Ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

¹⁰Ustanovení § 2 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

¹¹Ustanovení § 2 písm. c) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

¹²JUREČKA, Václav a kol. *Makroekonomie. 2., aktualiz. vyd.* Praha: Grada, 2013. Expert. ISBN 978-80-247-4386-8. s. 82.

činnostech ve dvou rovinách, a to v rovině věcné, tj. co koupím, co z toho vyrobím, komu to prodám, a v rovině peněžní, tj. o věcném počínání uvažuji v číslech, v penězích. Pojem finanční činnosti je tedy spjat právě s finanční rovinou hospodářské aktivity subjektů, a tedy s penězi a jejich vynakládáním. Odborná literatura definuje finanční činnost jako „*činnost spočívající v tvorbě, rozdělování a používání peněžních fondů na úrovni jednotlivých ekonomických jednotek.*“¹³

Finanční činností je, jak již bylo uvedeno a jak plyne již z její definice, velice široký pojem a finanční činností takto definovanou se tak zabývá nespočet subjektů. Dá se myslím bez nadsázky říci, že každý, aniž by si toho musel být vědom, ve svém běžném životě koná činnosti spadající do takto definovaného pojmu finanční činnosti. Proto je nutné předestřít zde dělení finanční činnosti podle subjektů, které ji vykonávají. První skupinou subjektů vykonávajících finanční činnost jsou veřejnoprávní korporace. Do této skupiny spadá v první řadě stát, dále potom územní samosprávné celky, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce a další veřejnoprávní instituce. Subjekty veřejné správy definované v předchozí kapitole tak budou spadat právě do této kategorie a v následujících kapitolách se tedy budu zabývat právě a pouze finanční činností těchto subjektů. Pro úplnost zde ale uvedu i zbylé skupiny subjektů vykonávajících finanční činnost, neboť je to podle mě důležité pro celkové pochopení podstaty pojmu finanční činnosti. Druhou skupinou subjektů vykonávajících finanční činnost jsou podnikající soukromoprávní osoby. Zde se může jednat jak o osoby fyzické podnikající jako osoby samostatně výdělečně činné, tak o osoby právnické. Pro některé podnikající osoby je specifické, že se zabývají převážně právě finanční činností. Takovými subjekty jsou například banky, pojišťovny nebo třeba směnárny. Poslední skupinou subjektů vykonávajících finanční činnost jsou nepodnikající osoby. Zde se bude jednat zejména o jednotlivé fyzické osoby a domácnosti, které finanční činnost vykonávají tím, že hospodaří s osobním či rodinným rozpočtem. U všech třech skupin je nezpochybnitelně dáno, že operují s určitými penězi, které svou činností tvoří, následně s nimi hospodaří, rozdělují je a používají, tedy konají činnost naplňující výše citovanou definici finanční činnosti.

Druhým dělením, které by zde mělo být předestřeno je dělení finanční činnosti podle způsobu, jakým je uskutečňována. Podle tohoto kritéria rozlišujeme čtyři metody finanční činnosti, jedná se o nenávratnou metodu, návratnou metodu, pojišťovací metodu a realizační metodu.

¹³KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 4.

V rámci nenávratné metody se peněžní masa přesunuje od jednoho ekonomického subjektu k druhému, aniž by vznikl nárok na jakékoliv protiplnění.¹⁴ „*Jedná se tedy o trvalé použití části peněžního fondu jednoho (plátce poskytovatele), kterému na druhé straně odpovídá nenávratná tvorba části peněžního fondu druhého (příjemce)*.“¹⁵ Tato metoda je úzce spjata právě s veřejnými financemi, kdy ukázkovým případem nenávratné metody jsou ve vztahu k příjmu veřejných rozpočtů daně, poplatky, cla a jiné podobné platby, ve vztahu k výdajům veřejných rozpočtů se poté může jednat o některé dávky sociální podpory a politiky zaměstnanosti nebo třeba o dotace a jiné obdobné dávky. Ačkoliv jsou dotace často řazeny právě do této metody, může být metoda finanční činnosti dotací někdy poněkud sporná, neboť poskytnutí dávky je v určitých oblastech často vázáno na určité protiplnění či realizaci a je tedy možné, že by bylo vhodnější zařadit ji pod jinou metodu finanční činnosti (konkrétně pod realizační metodu). V soukromém sektoru se s touto metodou finanční činnosti setkáváme méně. Lze ji ale spatřovat v podstatě v obrácené formě ve vztahu k formám uvedeným u veřejnoprávního sektoru. Ve vztahu k výdajům se tedy bude jednat zejména právě o zmiňované daně a obdobné platby, vynaložení peněžních prostředků na tyto účely ovšem není záležitostí dobrovolnou závisící na uvážení subjektu. Dobrovolným vynaložením peněžních prostředků lze v soukromém sektoru spatřovat v různých formách darů, např. příspěvkovými neziskovými organizacím. Na straně příjmové potom připadají v úvahu opět dotace s výhradou uvedenou výše.

Druhou metodou finanční činnosti je metoda návratná. Jak už její název napovídá, tato metoda spočívá v tom, že se peněžní prostředky přesunou „*od jednoho subjektu k druhému, přičemž je druhý subjekt povinen tyto peněžní prostředky za stanovených podmínek a ve stanovené době navrátit*“¹⁶. Na rozdíl od předchozí metody je tato metoda hojně používána právě v soukromé sféře, kdy je realizovaná nejčastěji formou bankovních i jiných úvěrů. V soukromé ale i veřejné sféře je potom finanční činností s návratnou metodou upisování a vydávání dluhopisů, kdy veřejnoprávní formou jsou pochopitelně konzervativními investory velmi oblíbené státní dluhopisy. Ve veřejné sféře lze mimo upisování a vydávání státních dluhopisů spatřovat návratnou metodu finanční činnosti například v institutu návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu.

Třetí metodou finanční činnosti je metoda pojišťovací. Funkcí této metody finanční činnosti je zajištění (pojištění) pro případy, kdy nastane nežádoucí tzv. pojistná událost, kdy má toto zajištění případně finančně kompenzovat/mírnit následky této události. U této metody se

¹⁴ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0, s. 5.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0, s. 6.

peněžní prostředky přesouvají od jednoho subjektu k druhému, přičemž není dopředu zřejmé kdy, v jakém množství a zda vůbec budou vráceny prvnímu subjektu.¹⁷ V rámci transakce jsou předem stanoveny konkrétní podmínky, určitá premisa, kdy pokud jsou tyto podmínky splněny, poskytne druhý subjekt prvnímu určitou stanovenou výši peněžních prostředků nazpět. Proto je metoda někdy také nazývána podmíněně návratnou. Peněžní prostředky prvnímu subjektu mohou být vráceny v nižší nebo naopak i vyšší částce, nebo se nikdy nenaplní podmínka a peněžní prostředky nejsou vráceny vůbec. Tato metoda finanční činnosti je užívána soukromoprávními i veřejnoprávními subjekty. V soukromém právu se samozřejmě jedná o celý pojišťovací sektor. Část pojišťovací činnosti ale nepochybně spadá také do veřejnoprávního sektoru, konkrétně se bude jednat o systém státního sociálního zabezpečení a státní systém důchodového a nemocenského pojištění.

Čtvrtou a poslední metodou finanční činnosti je metoda realizační. Při této metodě dochází ke směně peněžních prostředků za prostředky materiální, věcné.¹⁸ „Dochází při ní k realizaci peněžních prostředků cestou jejich použití (utracení nebo získání) při nákupu a prodeji.“¹⁹ Lze tak říci, že právě touto metodou dochází k propojení věcné a peněžní stránky ekonomické aktivity subjektů. Jedná se tedy zjednodušeně řečeno o nákupní a prodejní metodu. Tato metoda se prolíná napříč veřejnou i soukromou sférou, ačkoliv lze říci, že pro nepodnikající fyzické osoby bude právě tato metoda tou převažující. U podnikajících fyzických i právnických osob bude záležet na povaze jejich činnosti, ale tak či tak se této metodě jen stěží vyhnou. Stejně tak je tomu u veřejnoprávních subjektů. Do této metody finanční činnosti zařadíme např. nákup zásob či vstupního materiálu, nákup energií, odměňování zaměstnanců (z ekonomického hlediska se jedná v podstatě o nákup pracovního kapitálu) a mnoho dalšího.

Všechny čtyři metody jsou realizovány v rámci činnosti veřejné správy, která je posuzována při finanční kontrole. Nad rámec činností spadajících pod uvedené metody je ale nutné k „finanční činnosti v širším slova smyslu (musíme však) řadit i takovou činnost, kdy přímo nedochází k reálným peněžním pohybům a operacím a kdy tvorba, rozdělování a používání peněžní masy jsou pouze projektovány, plánovány, předvíhány či předpokládány, nebo naopak zpětně popisovány, zkoumány a hodnoceny“²⁰. Ačkoliv se takováto činnost může týkat všech výše popsaných skupiny subjektů, pro veřejnoprávní subjekty, potažmo přímo pro orgány veřejné správy, má plánovací a kontrolní činnost specifický význam. Subjekty veřejné správy jsou vázány

¹⁷ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0, s. 6.

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ Tamtéž.

²⁰ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7, s. 11.

pravidly rozpočtové odpovědnosti, kdy právě tyto jsou základním rámcem pro posuzování činnosti subjektů veřejné správy při finanční kontrole. Právě normy rozpočtového práva totiž obsahují specifické oborové principy, jejichž podstata a význam pro finanční kontrolu bude v této práci podrobněji rozebírána. Jak z citace uvedené výše plyne, tak i úkony prováděné při finanční kontrole spadají do obecného pojmu finanční činnosti. Rozpočtové právo a právo finanční kontroly ve veřejné správě jsou odvětví navzájem velice úzce spjata, jejich vzájemný vztah bude blíže popsán v následujících částech této práce.

Na závěr je důležité upozornit, že pojmem finanční činnost je v této práci míněna finanční činnost ve smyslu obecně teoretickém, kdy v tomto smyslu není v zákoně přímo definována. Nejedná se tedy o finanční činnost vymezenou v ustanovení § 54 zákona o dani z přidané hodnoty²¹. Tato definice definuje pojem finanční činnosti pouze pro účel zákona o DPH a mnohé činnosti veřejné správy by do takto vymezeného pojmu finanční činnosti nutně nespádaly, ačkoliv z pohledu teoretického finanční činností nepochybně jsou. Definice obsažená v zákoně o DPH je tak definicí zužující obecný pojem finanční kontroly, a proto je pro naše účely nepřiléhavá.

1.3. Finanční kontrola

Pojem kontrola je označením jednoho z možných dozorových postupů v oboru finančního práva. Těmi základními dozorovými postupy jsou mimo kontrolu dozor a dohled. Význam dozorových postupů spočívá zejména v tom, že „v oblasti veřejných služeb nezasahuje trh nástroji jako je konkurence a tržní ceny, a proto oblast veřejného sektoru musí být usměrňována uměle pomocí specifického kontrolního mechanismu“²². Dozorové postupy jsou označením pro „záměrnou činnost, při které je porovnáván stav nebo činnost reálná se stavem nebo činností žádanou podle konkrétních pravidel (morálních, právních, vnitřních). V případě, že se zkoumaný skutečný stav nebo činnost s žádaným shodují, končí toto porovnávání právě tímto zjištěním. Pakliže zde tato shoda nepanuje, nastává další fáze činnosti, již je vyvozování následků plynoucích z této neshody. Ty mohou spočívat v ukládání opatření směřujících k nápravě tohoto nesouladu, k opatření sankčního charakteru směřujícího k donucení, aby subjekt nápravu učinil, nebo pakliže již stav nebo činnost není možné napravit, byl za tuto neshodu sankcionován tak, aby se jeho nesouladná činnost ekonomicky nevyplatila v porovnání s tím, když by činnost vykonal v souladu s kladenými požadavky“²³. Podstatu kontroly popsanou v uvedené citaci lze snadno odvodit i z etymologie

²¹ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, dále jen jako „zákon o DPH“ nebo „zákon o dani z přidané hodnoty“.

²² VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností: Control of financial activities*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87975-40-4, s. 33.

²³ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 91.

slova kontrola, které se skládá z latinských slov contra (česky proti) a rotulus (česky svitek), tedy volným překladem by mohlo být slovo kontrola přeloženo jako „protizápis“ či „protisvitek“²⁴.

Vytyčení rozdílů mezi jednotlivými dozorovými postupy není snadné a ani mezi odbornou veřejností nepanuje jasný konsenzus. Pokusím se tedy o vymezení kontroly podle jejích jednotlivých charakteristik.

Kontrola je dozorovou metodou, při které mezi kontrolním orgánem a kontrolovanou osobou panuje typicky vztah nadřízenosti a podřízenosti (ta je ovšem v určitých kontextech spornou, viz níže), což plyne již z pravomoci kontrolujícího posuzovat činnost kontrolovaného. Velice důležitým znakem, který kontrolu odlišuje od ostatních dozorových metod, je skutečnost, že předmětem kontroly jsou i skutečnosti mimoprávní. Příkladem takovýchto skutečností je například kontrola hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti (souhrnně jsou tyto parametry známy jako princip 3E) prováděná při finanční kontrole. Tyto parametry jakožto velmi specifické principiální korektivy budou dopodrobna popsány a rozvedeny v části třetí této práce. Souhrnně tedy lze kontrolu popsat jako *„záměrný a cílevědomý postup činností subjektu finanční správy, který pozoruje jednání přímo podřízených adresátů finančního práva ... porovnává toto skutečné jednání nebo stav s jednáním nebo stavem, který je žádán právní normou, rozhodnutím nebo vnitřním pokynem a hodnotí, zda je takové jednání nebo stav hospodárný, efektivní a účelný“*²⁵. Podle názoru Vondráčkové by mimo výše uvedeného měla kontrola působit také preventivně, a to tak, že by měla do jisté míry analyzovat příčiny nežádoucího stavu a poskytnout tak zpětnou vazbu²⁶. Tomuto názoru nasvědčuje také úprava finanční kontroly, kdy je v ustanoveních zákona o finanční kontrole vymezena kontrola předběžná, průběžná a následná²⁷, kdy právě v kontrole předběžné a průběžné lze dle mého názoru spatřovat silnou preventivní složku.

Pojem finanční kontrola není nikde v zákoně definován, pozitivně-právní úprava se soustřeďuje spíše na popis jednotlivostí, z nichž si lze udělat celistvý obrázek. Nejblíže definici finanční kontroly je ustanovení § 39 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech²⁸: *„Ministerstvo, finanční úřady, správci kapitol a kraje zajišťují kontrolu hospodaření s prostředky státního rozpočtu, prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu, jinými peněžními prostředky státu, prostředky Národního fondu a prostředky poskytnutými z Národního fondu podle zvláštního právního*

²⁴ Online etymology dictionary. Control [online]. Ministerstvo financí České republiky: ©2006 [cit. 4. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.etymonline.com/word/control>.

²⁵ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 96.

²⁶ VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností: Control of financial activities*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87975-40-4. s. 66.

²⁷ Ustanovení § 26, 27 zákona o finanční kontrole ve veřejné správě.

²⁸ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, dále jen jako „velkározpočtová pravidla“.

předpisu upravujícího finanční kontrolu“. Zákonem, na který je v tomto ustanovení odkazováno, je samozřejmě zákon o finanční kontrole.

V rozpočtových pravidlech v tomtéž paragrafu je také stanovena odpovědnost správce kapitoly státního rozpočtu za hospodaření se státními a jinými prostředky a jeho povinnost sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, účelnost a efektivnost výdajů vynakládaných v rámci jemu svěřené kapitoly. Prostředky, jejichž vynakládání je v rámci finanční kontroly hodnoceno, lze souhrnně označit jako veřejné finance. Ty jsou v ustanovení § 2 písm. f) zákona o finanční kontrole definovány jako veřejné příjmy a veřejné výdaje. Širším pojmem jsou potom veřejné prostředky, které mimo veřejné finance zahrnují také věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty²⁹.

Dalšími základními předpisy finanční kontroly ve veřejné správě je již víckrát zmiňovaný zákon o finanční kontrole ve veřejné správě, dále zákon o kontrole³⁰, tedy takzvaný kontrolní řád. Přijetí zákona o finanční kontrole a samotné jeho znění nevyvolalo v odborné veřejnosti pozitivní ohlasy. Zákon byl přijat pod časovým tlakem, neboť bylo nutné dostát závazkům vůči Evropské unii. To lze demonstrovat například na skutečnosti, že zákon o finanční kontrole obsahuje procesní pravidla pouze pro jeden ze tří typů kontrol prováděných podle tohoto zákona (viz níže), zbylé dva typy se tak aktuálně řídí procesními pravidly upravenými v kontrolním řádě. Lze tedy na první pohled seznat, že právní úprava finanční kontroly je dosti nesystematická a pro laika dle mého názoru naprosto neuchopitelná, přitom zájem na kontrole veřejných financí a jejich vynakládání má každý řadový občan.

Ústředním orgánem finanční kontroly je Ministerstvo financí České republiky, které zodpovídá za metodiku a koordinaci finanční kontroly a sama ji u stanovených subjektů provádí. Jak již bylo nastíněno výše, dle zákona o finanční kontrole rozlišujeme tři typy finanční kontroly. Ty jsou stanoveny v ustanovení § 3 v odst. 1 tohoto zákona:

„Finanční kontrola vykonávaná podle tohoto zákona je součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky. Tvoří ji

- a) systém finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány podle § 7 až 11,*
- b) systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv podle § 24,*
- c) vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy podle § 25 až 31.“*

²⁹Ustanovení § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb, o finanční kontrole ve veřejné správě.

³⁰Zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole, ve znění pozdějších předpisů, dále jen jako „kontrolní řád“.

Jak vyplývá z jednotlivých písmen tohoto ustanovení, systém finanční kontroly zahrnuje kontrolu veřejnoprávní (viz písm. a), finanční kontrolu podle mezinárodních smluv (viz písm. b) a vnitřní kontrolní systém (viz písm. c)³¹.

Veřejnosprávní finanční kontrola podle písmena a) je upravena v ustanoveních § 7 a násl. zákona o finanční kontrole. Jedná se o kontrolu, kdy v jednotlivých ustanoveních zákona je stanovena hierarchie jednotlivých orgánů veřejné správy a je jim zde uděleno zmocnění ke kontrole subjektů jim podřízených. V souvislosti s veřejnoprávní kontrolou je na místě poukázat na skutečnost, že ačkoliv jsou kontrolovanými subjekty primárně orgány veřejné správy, není tomu tak však výlučně. Tato kontrola se totiž vztahuje také na žadatele nebo příjemce veřejné finanční podpory, kteří z povahy věci být orgány veřejné správy spíše nemohou. Jedná se zejména o soukromoprávní subjekty, které se prostřednictvím různých forem veřejné podpory zapojují do procesu vynakládání veřejných financí, a proto je i jejich činnost vykonávána v souvislosti s poskytnutím veřejné podpory hodnocena a kontrolována. Zároveň je v této souvislosti nutné podotknout, že právě z důvodu, že se kontrola vztahuje také na soukromé subjekty, nelze bez dalšího tvrdit, že je finanční kontrola vykonávána v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti, neboť tento ve vztahu k soukromým osobám jistě dán není. Zjednodušíme-li vše výše uvedené, dá se říci, že veřejnosprávní kontrola je kontrolou mezi jednotlivými orgány veřejné správy navzájem (podle stanovené hierarchie), nebo také mezi orgány veřejné správy a příjemci nebo žadateli veřejné finanční podpory. Procesní úprava veřejnoprávní kontroly je právě tím jediným, který je upraven přímo v zákoně o finanční kontrole, nutno podotknout, že v procesních věcech tímto zákonem neupravených se ale taktéž řídí kontrolním řádem.

Finanční kontrola podle mezinárodních smluv podle písmena b) je v zákoně o finanční kontrole upravena v ustanovení § 24, její úprava je tedy velice stručná. Finanční kontrolu podle zákona o finanční kontrole může podle tohoto ustanovení vykonávat také mezinárodní organizace svými kontrolními orgány nebo jinými zmocněnými osobami, a to na základě mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a v rozsahu, jaký je touto smlouvou stanoven. Procesní pravidla se řídí kontrolním řádem, není-li v mezinárodní smlouvě stanoveno jinak.

Vnitřní kontrolní systém, jindy též zvaný vnitřní kontrola nebo řídicí kontrola, je v zákoně upravena v ustanovení § 25 a násl. Podstatou této formy kontroly je odpovědnost vedoucího orgánu veřejné správy zajistit vnitřní kontrolní systém v rámci tohoto orgánu. Právě v této kontrole lze spatřovat ony velmi výrazné preventivní prvky, kdy je vykonávána kontrola předběžná a průběžná. Smyslem této kontroly je posouzení a schválení určitého záměru na vynaložení

³¹ Ministerstvo financí České republiky. Systém finanční kontroly[online]. Ministerstvo financí České republiky: ©2006 [cit. 23. 2.2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/system-financni-kontroly>.

veřejných peněžních zdrojů v rámci předběžné kontroly, následná průběžná kontrola v průběhu realizace tohoto záměru, a nakonec kontrola následná, kdy se posuzuje záměr poté, co byl plně zrealizován. Do této formy finanční kontroly je zařazen také interní audit. „Úkolem interního auditu je nezávislé posuzování účinnosti vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy, jakož i přezkoumávání a vyhodnocování efektivního provádění finanční kontroly.“³²

Mimo výše uvedenou právní úpravu je finanční kontrola upravena v dalších předpisech, jmenujme například zákon o obcích³³, zákon o krajích³⁴ a zákon o hlavním městě Praze³⁵, které doplňují výše uvedenou obecnou úpravu v souvislosti s finanční kontrolou územních samosprávných celků. Mimo tento zákonný rámec Ministerstvo Financí, jakožto vrcholný orgán ve věcech finanční kontroly vydává metodické pokyny a příručky pro koordinaci a sjednocení praxe. V této souvislosti ale nelze opomenout, že tyto dokumenty mají pouze doporučující charakter a rozsah jimi upravených záležitostí nezahrnuje všechny oblasti, ve kterých je finanční kontrola prováděna. Dochází také k docela hojnému vydávání vnitřních směrnic či metodik, kterými orgány veřejné správy usměrňují provádění finanční kontroly v rámci tohoto orgánu, a kterými se snaží upřesnit pojmy a postupy, které jsou v zákoně upraveny nejednoznačně či vůbec.

Výsledky provedených finančních kontrol jsou veřejně dostupnými informacemi o kontrolách ve smyslu ustanovení § 26 kontrolního řádu, který zní: „Kontrolní orgán pravidelně, alespoň jednou ročně, zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup obecné informace o výsledcích kontrol.“ Dovolím si zde podotknout, že za lehce problematické považuji, že některé orgány veřejné správy ponechávají na svých webových stránkách veřejnosti přístupné pouze výsledky kontroly za bezprostředně předcházející kalendářní rok. To sice není přímo rozporné s dikcí zákona, nicméně vzhledem k povaze kontrol jakožto kontrolních mechanismů ve vztahu k veřejným financím by bylo dle mého názoru žádoucí zvážit, zda v rámci podpory co největší míry transparentnosti v této oblasti do zákona nevčlenit povinnost ponechat výsledky finančních kontrol k dispozici veřejnosti 5 let (delší dobu vzhledem k 5leté délce skartační lhůty³⁶ není na místě požadovat).³⁷

³²VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností: Control of financial activities*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87975-40-4. s. 79.

³³Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o obcích“.

³⁴Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o krajích“.

³⁵Zákon č. 131/2000, o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o hlavním městě Praze“.

³⁶Ustanovení zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷Tato část byla převzata z práce SVOČ.

2. Pojem právního principu a kategorizace

Pojmy, kterými se zabývala první část této diplomové práce, jsou spoluutvářeny základními i složitějšími právními principy. Vliv jednotlivých principů na právní úpravu a praxi finanční kontroly bude posuzován v části třetí této práce. Nejprve je totiž nutné vymezit, co pojem právního principu znamená, jaké charakteristiky jsou s právními principy spjaty, ale také jak lze právní principy kategorizovat. Tímto vším se bude zabývat druhá část této práce.

2.1. Pojem právního principu

Pojem právního principu, ač může působit na první pohled neurčitě a neuchopitelně, lze bez dalšího označit za vcelku jednoznačně definovatelný. Zajímavým aspektem stran definice právního principu je skutečnost, že se naše chápání tohoto pojmu v průběhu času za dobu postkomunistické České republiky³⁸ nijak zásadně nemění a definice tohoto pojmu stará skoro čtvrt století je stále stejně přiléhavá a až nápadně podobná definicím aktuálním. Například definice právního principu z roku 1999 zní následovně: „*Princip představuje jakýsi základní bod, znak, pilíř objektivního práva jako normativního systému. To, co by představovalo jakousi absolutní hodnotu, co je vnímané lidským společenstvím jako něco běžného, automatického, přítomného, přirozeného, odvoditelného snad i z obecné charakteristiky práva a jeho účelového poslání*“³⁹. Ač je tato definice podle mého názoru poněkud kostrbatá, podstata právního principu byla vystihnuta a jeho chápání tehdy a dnes je veskrze shodné. Trochu „učesanější“, lépe strukturovaná a o deset let starší definice z roku 2009, jejímž autorem je Gerloch a která byla publikována v Právnickém slovníku, právní principy popisuje jako „*vůdčí zásady, regulativní ideje, které představují východiska práva (právního řádu) nebo určitého právního odvětví*“⁴⁰.

„*Latinské slovo principium lze přeložit jako začátek, vznik nebo něco, z čeho se vychází.*“⁴¹ Obecně v dnešní době převládá konsenzus nad tím, že lze slovo princip nahradit slovem zásada a užívat tak tyto dva pojmy jako synonyma. Mě osobně pojem právní zásady přijde poněkud méně přiléhavý, neboť jej čistě subjektivně vnímám jako pojem podřazený pojmu právního principu. S přihlédnutím k této skutečnosti i k samotné etymologii pojmu právního principu preferuji, když je právní princip definován jako obecná regulativní idea. Jedná se totiž ve své

³⁸ Praviděpodobně i déle, tato období ale nebyla v rámci této práce podrobněji zkoumána – poznámka autorky.

³⁹ DOSTÁLOVÁ, Jana, HARVÁNEK, Jaromír. *Právní principy, zásady a pravidla (právně-teoretická úvaha)*. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 106.

⁴⁰ HENDRYCH, Dušan. *Právnický slovník. 3., podstatně rozš. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

⁴¹ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 34.

podstatě právě o základní myšlenky (ideje), uhelné kameny, na kterých je následně vystavena pozitivní právní regulace.

Pojem právního principu lze vymezit také pomocí jednotlivých charakteristických vlastností, které jsou právním principům přisuzovány. Tyto vlastnosti z velké míry vychází také z komparace právního principu a pozitivně právní normy (právního předpisu, ustanovení zákona atp.). Těmito základními charakteristikami jsou univerzalita, vyšší míra abstraktnosti, regulativnost a přípustnost kontradiktornosti.

První charakteristickou vlastností přisuzovanou právním principům je jejich univerzalita. V článku z roku 2002 pro časopis *Právník Telec* píše, že právní principy vystihují věčnou pravdu, vyjadřují obecné právní dobro⁴². Ačkoliv tato vzosná označení do jisté míry chápu, považuji je za poněkud příliš optimistická a hlavně nepřesná. Obecné právní dobro v právních principech zajisté spatřovat můžeme, nelze tomu tak ale činit bez uvědomění si referenčního rámce. Je důležité vzít v potaz že, to co za obecné právní dobro považuje běžný občan České republiky jakožto občan právního státu, který je součástí demokraticky smýšlející části světa, nebude zcela jistě odpovídat tomu, co je za obecné právní dobro považováno v rámci zemí nedemokratických.

Lze s jistotou tvrdit, že ne jeden právní princip, který v našem sociokulturním a právním prostředí považujeme za naprosto esenciální a neopomenutelný, a který se z velké míry podílí na tom, jak náš právní řád vypadá, nebude v právních řádech nedemokratických zemí vůbec reflektován. Ačkoliv je kontradiktornost principů zcela přípustná (viz níže), myslím si, že není na místě tímto v souvislosti s předloženou problematikou argumentovat. Ano, je přípustné, aby bylo v rámci jednoho či více právních řádů obsaženo vícero navzájem protichůdných právních principů, ovšem situace, kdy daný princip v právním řádu není obsažen (reflektován) vůbec a předmětný stát jej za právní princip nepovažuje, dle mého názoru nabourává teorii univerzality právních principů.

Opačnou, ale neméně problematickou situací je, když daný právní princip nepochybně je obsažen v právních řádech většiny státních seskupení světa, pro každý z těchto právních řádů ovšem znamená něco jiného. Optimálním příkladem pro tento fenomén je princip spravedlnosti. Myslím, že můžeme bez nadsázky říci, že tento právní princip bude součástí většiny právních řádů světa. Tento princip tedy nejlépe odpovídá a splňuje charakteristiku univerzality. Jedná se ale skutečně o univerzalitu právního principu, když to, co je považováno za spravedlivé se bude opět například v demokratických a nedemokratických státech mnohdy velice výrazně lišit?

⁴²TELEC, Ivo. *Právní principy a některé jiné věci*. *Právník*, 2002, roč. 141, č. 6, s. 621 – 633.

Dle mého názoru lze právní principy označit do jisté míry za univerzální či „vyjadřující obecné právní dobro“. Je ale nutné posuzovat toto individuálně pro jednotlivé právní principy. Obecně je ale více než žádoucí stanovit souciokulturní a právní „bublinu“ (skupinu), v případě České republiky se tedy bude jednat o skupinu demokratických právních států, v jejímž kontextu univerzalitu principu a jejich dopadů posuzujeme. To je ostatně hezky shrnuto v následujícím textu: *„Principy práva jako stěžejní zásady celého právního systému charakterizují zároveň jeho základ. Utvářejí strukturu práva v podobě jeho imanentních elementů. V nich je koncentrována celá podstata práva. Právní principy jsou tak koncentrovaným vyjádřením obsahu práva, projevem, v němž se krystalizuje jednota základních rysů práva, příznačných pro určitý normativně právní systém.“*⁴³

Pro úplnost je nutné uvést, že pojem univerzality je ve vztahu k právním principům užíván nejen jako jejich charakteristická vlastnost, ale také jako jedna ze skupin principů, která se vyskytuje při jedné z jejich kategorizací. Je tedy vždy nutné brát v potaz kontext užití tohoto pojmu v souvislosti s právními principy. V rámci zachování přehlednosti je v této práci u příslušné kategorizace pojem univerzality nahrazen pojmem obecných právních principů (viz kapitola 2.2.).

Druhou charakteristikou přisuzovanou právním principům je jejich abstraktnost, potažmo vyšší míra abstraktnosti v porovnání s právními normami pozitivního práva. Na rozdíl od atributu univerzality není tato vlastnost právního principu sporná. Abstraktní (nebo abstraktnější než právní normy) musí právní principy být již ze své povahy, proto je také nazýváme *obecnými* regulatorními ideami. Odborná literatura se k tomuto atributu principů vyjadřuje, když říká, že je *„možné (právní principy) chápat jako nejabstraktnější východiska, kterými se aplikace právních předpisů řídí. Nevyplývají z nich však bezprostřední práva a povinnosti adresátům práva“*⁴⁴. Slovo východisko, kterým jsou právní principy v citaci označeny, je v této souvislosti samozřejmě míněno ve smyslu toho, z čeho se vychází (viz etymologie slova princip výše), nikoliv naopak ve smyslu toho, co z něčeho vychází. Právní principy jsou tedy obecnými východisky, hybnými ideami, na kterých je následně vystaveno pozitivní právo.

V této souvislosti lze uvažovat o tom, že každá právní norma je podřaditelná pod konkrétní právní princip. Domnívám se, že se s tímto tvrzením dá veskrze souhlasit, ale jen za předpokladu, že při jeho aplikaci budeme spíše extenzivní. Dovolím si toto své tvrzení demonstrovat na příkladě. Právní předpisy obsahují mimo jiné velké množství ustanovení, které jen a pouze definují či vymezují určitý právní pojem. Dokonalým příkladem tohoto je definice pojmu finanční činnosti

⁴³PINZ, Jan. *Právní principy, zásady a legis ratio*. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 112.

⁴⁴GERLOCH Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.s. 34a násl.

v zákoně o DPH pro účely tohoto zákon, kterou jsem zmiňovala výše v kapitole 1.2 této práce. U takového ustanovení nelze bez dalšího tvrdit, že samo ustanovení vyjadřuje ten či onen právní princip. Zároveň ale lze říci, že je takováto právní norma odrazem principu právní jistoty v rámci právního řádu. Sama o sobě tedy ustanovení nevyjadřuje daný právní princip, ale naplňuje jeho podstatu. Předestřenou tezi si tedy dovoluji lehce upřesnit: každou právní normu, lze podřadit pod právní princip, jehož účel je danou normou vyjádřen, sledován či naplňován. Takto upravené tvrzení by mohlo být podle mého odhadu odpovídající, nicméně jeho stoprocentní pravdivost je ještě třeba podrobit následnému zkoumání. To ovšem není úkolem této diplomové práce.

K míře abstraktnosti se váže také otázka, zda a případně kde je právní princip vyjádřen. „V pozitivním právu vyjádřené právní principy se objevují spíše v předpisech procesního charakteru, tj. jde spíše o normativní vyjádření principů, podle kterých se má rozhodovat v řízení o právech a povinnostech osob.“⁴⁵ To samozřejmě neznamená, že nenalezneme žádné hmotněprávní předpisy, ve kterých by byl právní princip vyjádřen. Zde je v rámci námi zkoumané problematiky hezkým příkladem princip hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, tedy zmiňovaný princip 3E, který je v zákoně o finanční kontrole vyjádřen dosti jednoznačně, dokonce je následně definován také každý ze tří parametrů jednotlivě. Gerloch k tomuto dodává, že „přestože principy jsou obvykle vyjádřeny v tzv. psaných pramenech práva (zejména v ústavách a normativních právních smlouvách v mezinárodním právu), nemalý význam mají i nepsané principy, považované někdy i za podpůrné prameny práva“⁴⁶.⁴⁷ Mimo právní normy právní principy nalezneme velmi často explicitně vyjádřené v rozhodnutích soudů, a to jak nižších, tak zejména vyšších instancí. Nejčastěji budou ale užívány v rozhodnutích soudů nejvyšších instancí. Na toto velmi úzce navazuje další charakteristika právních principů, kterou je jejich regulativnost.

Jak bylo výše uvedeno, právní regulace odráží právní principy, na kterých je daný stát postaven, ze samotných právních principů ale nevyplývají práva a povinnosti pro adresáty práva. Přesto jim regulativní charakter nelze upřít, neboť „stanovují nejobecnější právní postupy, kterými se ustanovení právních předpisů (a jejich aplikace) řídí, měly by být závazné i pro tvůrce objektivního práva. Tím, že tvoří východiska celého normativního systému, mají výrazný interpretační a aplikační význam.“⁴⁸ Ačkoliv tedy právní principy nevymezují pro adresáty právně závazná pravidla, jsou naopak zavazující vůči zákonodárci či při dotváření a vyplňování slepých

⁴⁵ BOHÁČ, Radim a Michael KOHAJDA. *Úvodní a zmocňovací ustanovení právních předpisů. In Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, ISBN 978-80-7312-074-0. s. 364.

⁴⁶ HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

⁴⁷ Profesor Gerloch v originále používal pro pojem principu zkratku a označuje jej pouze jako P., pro účely lepšího pochopení autorka práce zkratku rozepsala v celé slovo.

⁴⁸ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 35.

míst pozitivního práva judikaturou soudů. Právě toto jejich využití ostatně odůvodňuje také to, proč se právní principy vyskytují spíše v judikátech soudu vyšší instance. Z povahy věci totiž budou otázky dotváření práva či zaplňování jeho mezer řešit spíše soudy vyšších instancí či vysloveně soudy specializované. Ústavní soud a Nejvyšší správní soud mají v tomto směru naprosto nezastupitelnou roli. Ostatně byl to také právě Ústavní soud, který se ve svém nálezu vyjádřil k otázce právních principů následovně: *„Moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid, představující ústavodárnou moc (pouvoir constituant), ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí. Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí nemůže existovat mimo veřejností akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.“*⁴⁹

Poslední charakteristikou právních principů, kterou v této práci zmíním, je přípustnost kontradiktornosti právních principů. *„Na rozdíl od norem, které si nemají vzájemně odporovat (v normativním systému jsou logicky neslučitelné dvě normy, z nichž jedna určité chování dovoluje a druhá totéž chování zakazuje), je běžné, že principy působí navzájem kontradiktorně... V případě rozporů mezi principy se postupuje metodou vyvažování (proporcionality), popř. metodou specifikace (vyloučení).“*⁵⁰ To, že je protichůdnost právních principů přípustná, ostatně plyne z jejich již zmiňované charakteristiky, a to univerzality. Tímto v podstatě uzavíráme kruh vlastností právních principů, které se takto vzájemně doplňují a spoluutváří celý pojem právního principu, kdy by jedna vlastnost bez druhé nemohla fungovat. Mimo to je protichůdnost právních principů i naprosto logická. Vezměme například v potaz, že v našem právním systému vedle sebe existují dva právní subsystémy, tím mířím na právo soukromé a právo veřejné. Každý z těchto subsystémů sleduje trochu jiné cíle a je tedy více než logické, že zde budou nastávat situace, kde se principy aplikované v jednotlivých subsystémech střetnou, a bude nutné posoudit, který princip má zde přednost. Za hezký příklad bych zde považovala institut vlastnictví v souvislosti s vyvlastněním, kdy půjdou proti sobě principy smluvní svobody, potažmo svobody vlastnictví,

⁴⁹Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. 33/97, publikován pod č. 30/1998 Sb.

⁵⁰HENDRYCH, Dušan. *Právníký slovník. 3., podstatně rozš. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

a veřejného zájmu. V takovýchto situacích je opět na soudech, aby jednotlivé situace individuálně posoudili, kdy primárním východiskem bude právě zmiňovaný test proporcionality.

Ač se to na první pohled nemusí zdát, pojem právního principu je velmi komplexní a ucelený. Nyní, když byl lépe osvětlen, se v další kapitole této práce budeme zabývat jednotlivými kategorizacemi právních principů.

2.2. Kategorizace právních principů

Právní principy jsou z právně teoretického pohledu velice zajímavou problematikou. Lze vymyslet nepřehledné množství parametrů, podle kterých mohou být kategorizovány. Já se v této práci zaměřím na ty nejčastěji uváděné kategorizace, a dále potom kategorizace sice méně časté, ale na úvahu z mého pohledu zajímavé. Níže tedy bude popsána kategorizace právních principů:

- podle časové působnosti – *tradiční* principy a principy *moderního* práva;
- podle oblasti působnosti – principy *procesní* a *hmotné, veřejnoprávní* a *soukromoprávní*;
- podle oborové působnosti – *obecné, odvětvové* a *speciální* principy;
- podle pramenů, ve kterých jsou obsaženy – principy *explicitní, implicitní* a *imanentní*;
- podle místní působnosti – principy *tuzemského práva, unijního* a *mezinárodního práva*.

Prvním dělením právních principů je dělení podle jejich časové působnosti. Časovou působností v kontextu právních principů ale není myšlena platnost a účinnost zákona, kterým jsou upraveny. Jak již bylo zmíněno výše, právní principy jsou platnými nehledě na jejich vyjádření v právní normě. Časovou působností je zde míněna otázka vzniku, zaužívání, samotného principu. Podle tohoto kritéria dělíme právní principy na principy tradiční a principy moderního práva. Tradiční principy, jak již jejich název napovídá, jsou právními principy takřkajíc prověřenými časem. Jedná se primárně o principy přejaté z římského práva. Řadí se mezi ně například právní princip „smlouvy se mají dodržovat“ (z latinského „*pacta sunt servanda*“), „nikdo nemůže převést na jiného více práv, než kolik sám má“ (z latinského „*nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*“) nebo princip „nikdo nesmí být soudcem ve své věci“ (z latinského „*nemo iudex in causa sua*“). Principy moderního práva vznikly výrazně později než principy tradiční. Mezi tyto principy řadíme třeba princip legitimního očekávání, princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí či princip „neznalost zákona neomlouvá“.

Druhým dělením právních principů je jejich dělení podle oblasti působnosti (pozor, nezaměňovat s dělením podle oborové působnosti). Podle tohoto kritéria vyvstávají dvě na sobě nezávislá dělení právních principů, a to dělení na principy hmotného a procesního práva, a na principy veřejného a soukromého práva.

Nejprve se zaměřím na dělení principů na principy hmotného a procesního práva. Hmotné právo a stejně tak hmotněprávní principy sami o sobě stanovují práva a povinnosti subjektů a jsou tedy aplikovány bez dalšího. Mezi principy hmotného práva tak můžeme řadit například princip smluvní svobody nebo princip „nikomu neškodit“ (z latinského „neminem laedere“). Naproti tomu procesní právo a stejně tak jeho principy jsou uplatňovány pouze ve vztahu k postupům veřejnoprávních institucí. Jinak řečeno „procesní právo⁵¹ upravuje postupy, jejichž výsledkem je vydání veřejnoprávního aktu, jakož i organizaci veřejné moci, pravomoc (způsobilost) orgánů k vydávání veřejnoprávních aktů určitého druhu, působnost, resp. příslušnost.“⁵² Mezi procesněprávní principy zařadíme například princip „ne dvakrát v téže věci“ (z latinského „ne bis in ideam“) nebo zásadu projednací.

Druhé dělení podle téhož kritéria, tedy podle oblasti působnosti, je dělení na principy soukromého a veřejného práva. Tyto dva protipóly lze dokonce velmi dobře vymezit a navzájem odlišit právě na základě jejich esenciálních principů. Stěžejními principy definujícími soukromé právo, do kterého řadíme primárně právo občanské a právo obchodní, jsou princip autonomie vůle, princip smluvní svobody a princip legální licence. Soukromé právo je tedy oproti právu veřejnému právem volnějším, které ponechává svým adresátům značnou míru svobody pro uspořádání jejich záležitostí. Naproti tomu „veřejné právo, jehož součástí je nejen právo ústavní nebo správní, ale také právo finanční, charakterizuje veřejnoprávní metoda regulace jako autoritativní rozhodování osoby nebo skupiny osob o právech a povinnostech jiných.“ Určujícím je v tomto případě princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. V kontextu finančního práva je na tomto místě také důležité poukázat na skutečnost, že „obor finančního práva se (proto) potýká i s tím, že postrádá větší míru jednotnosti pozitivněprávní úpravy, která je vlastní oborům soukromého práva, a to je také jeden z důvodů, proč se stále rozšiřují a nabývají na významu určité společné principy, které tyto obory propojují“.⁵³

Dalším dělením právních principů je jejich dělení podle oborové působnosti. Základním dělením, které je v této souvislosti uváděno je dělení právních principů na právní principy základní a zvláštní, nebo též přesněji univerzální⁵⁴ a principy platné jen v určitých právních oborech⁵⁵. „Základní principy se promítají do celého právního řádu nebo alespoň několika souvisejících

⁵¹ A spolu s ním rovněž procesněprávní principy – poznámka autorky.

⁵² BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 105.

⁵³ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 36.

⁵⁴ Zde je nutné vyvarovat se záměně s jednotlivou charakteristikou právních principů.

⁵⁵ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 36.

*právních oborů (například principy uplatnitelné v oborech veřejného práva), zvláštní principy jsou uplatnitelné výhradně nebo převážně v jednom právním oboru...*⁵⁶ Obdobným ale trochu detailnějším dělením podle kritéria oborové působnosti je kategorizace právních principů na obecné⁵⁷, odvětvové a speciální. Toto dělení je důležité uvést zejména ve vztahu k obecným právním principům. Obecné právní principy jsou principy aplikované napříč právními odvětvími, proto jsou právě tyto principy ideovými základy celého právního systému, který se od nich následně odvíjí. Právě a jen těmto principům lze bez dalšího přiznat charakteristiku univerzality v rámci daného právního systému. Protože nenalezneme jiný právní institut, který by prostupoval celým právním systémem jako právě obecné právní principy, jsou tyto jediným nástrojem, který má schopnost zajišťovat ideovou a funkční jednotu právního systému jako takového. Mezi obecné právní principy zahrneme například princip spravedlnosti, princip právní jistoty nebo zásadu „neznalost zákona neomlouvá“. Na rozdíl od obecných právních principů jsou právní principy odvětvové aplikované pouze v konkrétních odvětvích práva. Tedy veskrze se jedná o množinu právních principů překrývajících se s množinou zvláštních principů podle první uvedené kategorizace podle odvětvové působnosti. Ve vztahu k obchodnímu právu bude takovýmto principem například princip profesionality, ve vztahu k trestnímu právu například princip „není zločinu bez zákona“ (z latinského „nullum crimen sine lege“). Ve vztahu finančnímu právu, které je oborem zkoumaným v rámci této práce, je například princip hospodárnosti a ekonomické efektivity finančních vztahů. Třetí kategorií jsou speciální právní principy. Do této kategorie řadíme principy, které jsou specifické pro právní oblast užší, než je jedno právní odvětví, tedy pro určitý podbor v daném právním odvětví. V rámci finančního práva tak můžeme spatřovat specifické právní principy například rozpočtového práva (např. tzv. princip anuity neboli princip ročních veřejných rozpočtů), daňového práva (např. princip vyloučení duplicity zdanění) nebo měnového a devizového práva (např. princip emisního monopolu centrální banky).

Dalším dělením právních principů je jejich dělení podle pramenů práva, ve kterých jsou vyjádřeny. Samozřejmě je možné toto dělení pojmout jako dělení spočívající v tom, zda je daný princip vyjádřen v zákoně ústavním, zákoně běžném či v podzákonném předpisu. Daleko zajímavějším ale je rozlišit podle tohoto kritéria právní principy na explicitní, implicitní a imanentní. Podstatou tohoto dělení tedy je spíše to, zda vůbec a případně jak explicitně je daný právní princip v právní normě vyjádřen.

⁵⁶ Tamtéž.

⁵⁷ Opět se může vyskytnout také označení „univerzální“ – poznámka autorky.

Právní principy explicitní, jak je z jejich názvu zřejmé, jsou principy, jejichž exaktní znění najdeme přímo v pozitivněprávní úpravě, jsou tedy vyjádřeny písemnou formou v rámci konkrétní právní normy. Jako příklad explicitního právního principu lze uvést znění čl. 2 odst. 4 Ústavy: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ V tomto článku Ústavy je tak explicitně vyjádřen princip legální licence. Dalším příkladem může být čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod⁵⁸, který říká, že „stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání“. Zde jsou explicitně vyjádřeny hned dva principy, a to princip demokratického právního státu a princip sekularismu, tj. striktního oddělení státní moci od náboženské či jiné obdobné ideologie. Obecně lze shrnout, že v základních právních předpisech, tedy v případě České republiky v Ústavě a Listině základních práv a svobod, nalezneme nespočet právních principů, a velmi často se jedná právě o ty explicitně vyjádřené. Explicitně vyjádřené právní principy ale nalezneme i mimo ústavní zákony. Ustanovení § 3 odst. 3 občanského zákoníku⁵⁹ explicitně stanovuje princip (zásadu) spravedlnosti, jakožto princip vlastní pro celé soukromé právo: „Soukromé právo vyvěrá také z dalších obecně uznaných zásad spravedlnosti a práva“. Jako příklad z „rybníčku“ finančního práva si zde dovoluji opět odkázat na zakotvení principu hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti v zákoně o finanční kontrole, který v ustanovení § 2 písmeno l) říká, že správností finanční a majetkové operace se pro účely tohoto zákona rozumí její „soulad s právními předpisy a dosažení optimálního vztahu mezi její hospodárností, účelností a efektivností“. Mimo princip 3E je zde tedy zakotven i princip legality.

Oproti právním principům explicitním nejsou principy implicitní doslovně v zákoně vyjádřeny. I přesto, že daný princip není v zákoně výslovně uveden, ale ze znění zákona plyne. Jako příklad zde poslouží princip smluvní svobody. Ten sice není nikde zcela explicitně vyjádřen, ze souhrnu několika ustanovení občanského zákoníku ale bezesporu implicitně vyplývá. Konkrétně jej lze vyvodit z ustanovení § 1725: „smlouva je uzavřena, jakmile si strany ujednaly její obsah. V mezích právního řádu je stranám ponecháno na vůli svobodně si smlouvu ujednat a určit její obsah“, a z ustanovení § 1746 odst. 2: „strany mohou uzavřít i takovou smlouvu, která není zvláště jako typ smlouvy upravena“. Velice často budou takto implicitně vyjádřeny právní principy, které v sobě skýtají vícero prvků, které bude v souhrnu daný. Je logické, že takovéto principy je velmi složité vyjádřit explicitně a zároveň tím obsáhnout vše, co v sobě daný princip skýtá.

⁵⁸ Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „LZPS“ nebo „Listina“.

⁵⁹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „občanský zákoník“.

Ačkoliv je teorie celkem jednoznačná, v praxi může být velmi složité určit, zda je dané vyjádření principu v zákoně explicitní nebo implicitní. Kupříkladu princip suverenity lidu je v Ústavě vyjádřen v článku 2 odst. 1, kde je psáno: „*Moc v České republice vychází z lidu. Lid ji vykonává prostřednictvím svých zástupců nebo přímo.*“ Tento článek výslovně zdůrazňuje, že moc vychází ze souhlasu lidu, což je hlavní myšlenkou principu suverenity, na první pohled se tedy může zdát jednoznačné, že je princip vyjádřen explicitně. Princip suverenity lidu ovšem může být odvozen z dalších právních norem a zásad, které jsou v ústavě nebo v jiných právních předpisech uvedeny. Například v Ústavě jsou uvedeny zásady právního státu, respektování lidských práv a svobod, rovnosti před zákonem a demokratického zřízení státu. Tyto zásady mohou být chápány jako implicitní potvrzení principu suverenity lidu, protože všechny tyto zásady předpokládají, že moc vychází ze souhlasu lidu. Celkově lze tedy říci, že princip suverenity lidu může být explicitní i implicitní, v závislosti na tom, jak je formulován v ústavě a v jak širokém kontextu jej v danou chvíli vykládáme.

Poslední skupinou principů podle tohoto dělení jsou principy imanentní. Slovo imanentní je odvozeno z latinského „in-manere“, což znamená něco příslušné, vnitřní, bytostně vlastní. Podstatou této skupiny principů je, že ačkoliv nikde v zákoně nejsou vyjádřeny ani explicitně ani implicitně, jsou to principy svou povahou tak vlastní právu, že jsou i přesto nedílnou součástí právního řádu. Ostatně to, že je imanentní vyjádření právního principu přípustné je specifikum vlastní v rámci našeho právního systému jen a pouze právním principům. Přípustnost imanentního právního principu ostatně plyne i z popisu právních principů Boguszakem, který říká: „*Právní principy jsou pravidla, která jsou staletou vymožeností právní kultury a jsou právu imanentní v právním státě, ať jsou nebo nejsou výslovně vyjádřena v platných právních normách.*“⁶⁰ Jak již bylo vyřčeno, imanentní principy mohou být ze své povahy jen ty zcela nejzásadnější a nejzákladnější principy. Příkladem imanentního právního principu je třeba princip „nikdo nemůže být zavázán k nemožnému“ (z latinského „nemo ultra posse obligatur“).

Imanentní povaha právních principů je naprosto stěžejní a přispívá ke konzistentnímu fungování právního řádu jako celku. V této souvislosti je nutné uvědomit si, že ačkoliv je mnoho právních principů ukotveno v mnoha normách, žádná norma v sobě plně nevyčerpává veškeré právní principy, kterými se ve vztazích upravených danou normou budeme řídit. Imanentní povaha principů potom zajišťuje, že základní a stěžejní právní principy budou aplikovány vždy, a to i když není daný princip v zákoně vyjádřen. Obdobnou funkci, tedy sjednocování práva a dotváření a zacelování jeho mezer, lze spatřovat také u kolizních pravidel. Dle mého názoru zajímavým

⁶⁰ BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy, hodnoty, finalita*. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 26.

paradoxem imanentních právních principů je to, že nutnost jejich existence podmiňuje právě jeden imanentní právní princip, a to princip vnitřní bezrozpornosti zákona. Tímto se tedy pomyslný kruh imanentních právních principů uzavírá.

Posledním, ovšem neméně zajímavým dělením právních principů je jejich dělení podle místní působnosti, kdy je podle tohoto kritéria dělíme na principy tuzemského, unijního a mezinárodního práva. Za tuzemské principy práva můžeme zajisté označit všechny výše zmiňované principy. Jedná se o právní principy vlastní a přímo integrované v rámci vnitrostátního právního systému. „*Vedle principů uplatňovaných v rámci tuzemského práva existují také principy mezinárodního a unijního práva (ty jsou zpravidla vyloženy judikaturou mezinárodních soudů, Soudním dvorem Evropské unie apod.) ... Soudní dvůr Evropské unie pracuje s obecnými právními principy v případě, kdy primární nebo sekundární právo nenabízí jasné řešení. Obecně se jedná o nepsané prameny práva obvykle formulované soudní mocí.*“⁶¹ Zde je důležité uvědomit si, že se jedná o skupiny principů, které se, na rozdíl od předchozích dělení, navzájem nevylučují. Naopak obecné právní principy budou zpravidla součástí alespoň dvou těchto skupin. Zařazení principu do skupiny vnitrostátních (tj. tuzemských) a zároveň i unijních principů je dokonce naprosto nevyhnutelné. Pro průsečíky těchto dvou skupin bude platit teze, že ne každý princip tuzemského práva je též principem práva unijního, ale (veskrze) každý princip unijní je zároveň princip práva tuzemského. Integrovanost unijních právních principů ve vnitrostátním právu vyvěrá z principu (zásady) eurokonformního výkladu unijních ale i vnitrostátních předpisů. Tento princip je pro bezproblémové fungování takového společenství států, jakým je Evropská unie, naprosto zásadní. Jen takto lze totiž dosáhnout určité míry jednotnosti jinak různorodých právních řádů a zaručit jistý minimální právní standard. Lze tedy shrnout, že unijní právní principy jsou ze své povahy zároveň principy tuzemskými, a právě tento fenomén umožňuje fungování Evropské unie, v podobě, v jaké ji známe.

Mezinárodní principy častěji zvané zásady mezinárodního práva jsou v tomto ohledu specifickou a oddělenou kategorií. To ovšem vyplývá již ze samotné povahy mezinárodního práva jako takového. Samo totiž nevytváří ucelený soubor pravidel vynutitelných centrálními orgány výkonné moci, jak je tomu u práva vnitrostátního či evropského, a pokud jej náhodou vytváří, jedná se většinou o takzvané normy kolizní. Právní teorie dělí mezinárodní právo na dvě samostatná funkční odvětví, a to na mezinárodní právo veřejné a mezinárodní právo soukromé.

⁶¹ KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 36,37.

„Mezinárodní právo veřejné lze definovat jako systém právních norem, které upravují vztahy mezi státy a jinými mezinárodními subjekty. Hlavními prvky definice mají být ovšem vždy dva: (a) mezinárodní právo je soubor právních norem, tj. právně závazných norem, ze kterých plynou jak práva, tak i povinnosti, (b) tyto normy jsou adresovány subjektům mezinárodního práva.“⁶² Podstatou mezinárodního práva veřejného je zejména zajištění mezinárodní (mezistátní) spolupráce a komunikace jednotlivých států v nadstátních otázkách. Hlavními otázkami, kterými se mezinárodní právo veřejné zabývá, jsou otázky mezinárodní bezpečnost a udržení míru, jinak řečeno prevence a předcházení konfliktům mezi státy, ale i uvnitř jednoho státu. Dále nelze opomenout také otázky ekonomické spolupráce, neboť právě zavedení funkčního systému mezinárodního obchodování stojí za dnešním globalizovaným světem, tak, jak jej známe. Mezi principy mezinárodního práva veřejného můžeme zařadit princip zákazu hrozby silou nebo použití síly, princip povinnosti států vzájemně spolupracovat nebo třeba princip mírového řešení sporů. Uvedené principy jsou specificky vázány na mezinárodní právo veřejné, jedná se tedy o speciální právní principy podle výše uvedeného dělení, které nelze aplikovat na jiné než vybrané mezinárodněprávní otázky.

Mezinárodní právo soukromé je „soubor zvláštních právních norem, které jsou určeny výlučně pro úpravu soukromoprávních poměrů s mezinárodním prvkem, je zvláštním odvětvím právního řádu“⁶³. Mezinárodní právo soukromé upravuje zejména otázku rozhodného práva a příslušnosti jurisdikce daného státu pro konkrétní soukromoprávní poměr či spor. Naprosto typickými principy speciálními pro mezinárodní právo soukromé budou principy pro určení rozhodného práva – do této skupiny principů spadá například princip teritoriality, princip nejvyššího spojení nebo princip inkorporační. Důležitým principem mezinárodního práva soukromého s významným přesahem do širší praxe je potom princip automatického uznávání rozhodnutí vydaných soudy jiných smluvních států.

Zajisté existují i právní principy společné mezinárodnímu právu veřejnému a mezinárodnímu právu soukromému. Takové principy by potom ve smyslu výše uvedeného dělení byly principy odvětvovými. Mezi principy odvětvové pro celý obor mezinárodního práva bych zařadila například princip svrchované rovnosti států nebo princip nevměšování se do vnitřní jurisdikce jiného státu.

Závěrem k této problematice, principy mezinárodního práva jsou v mnoha ohledech velmi odlišné od principů unijních či vnitrostátních, bez jejich existence a respektování by ale státy jako

⁶² SCHEU, Harald Christian. *Úvod do mezinárodního práva veřejného*. 2. doplněné vydání. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-73-5.

⁶³ KUČERA, Zdeněk, Monika PAUKNEROVÁ a Květoslav RŮŽIČKA. *Mezinárodní právo soukromé*. 8. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-550-0.

suverénní organizované celky nemohly fungovat, nebo rozhodně ne v tak relativně poklidném stavu, jak je tomu nyní.

*„Existují principy, které nelze zcela uchopit jako vůdčí ideje, mezi něž lze zahrnout také principy konstrukce práva neboli účely sledované tvůrcem objektivního práva při jeho tvorbě a následně vyjádřené v platných právních předpisech.“*⁶⁴Nad rámec výše uvedených dělení bych tedy ráda poukázala také na existenci této kategorie principů sui genesis, tedy na právní principy tvorby práva. Odborná literatura se k tomuto vyjadřuje následovně: *„V rámci právních principů lze konečně rozlišovat speciální kategorii principů, a to principy tvorby práva (legislativy). Zatímco obecné principy se uplatňují zvláště při aplikaci práva, principy tvorby práva se uplatňují při vzniku pozitivního práva (právních předpisů)“*. Mezi takovéto principy potom zařadíme princip bezrozpornosti, přehlednosti, terminologické jednotnosti atd.

Jak je z výše uvedeného zřejmé, právní principy lze kategorizovat podle mnoha klíčů, v této práci jsou nastíněny jen především ty nejzákladnější a nejčastěji uváděná dělení. Domnívám se, že snaha odlišit jednotlivé jevy či věci a následně je podle klíče rozdělovat do příslušných skupin, je vlastnost člověku vlastní. Jedná se ve své podstatě o proces analýzy a syntézy jednotlivých jevů, v našem případě právních principů. Právě tyto procesy nám potom pomáhají zkoumanou problematiku hlouběji pochopit. Proto věřím, že výše uvedené kategorizace právních principů přispěly k hlubšímu porozumění a dovedly čtenáře k zamyšlení nad rozmanitostí, ale zejména nepostradatelností právních principů pro fungování každého právního řádu. A nyní už konkrétně k právním principům finančního práva a finanční kontroly ve veřejné správě...

⁶⁴KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: WoltersKluwer, 2017. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0, s. 37.

3. Princip 3E jako uhelný kámen finanční kontroly

Principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, souhrnně též princip 3E. „*Jejich smyslem je zajistit ekonomicky racionální nakládání s veřejnými zdroji. Tyto principy se totiž snaží kompenzovat absenci tržního systému ve veřejném sektoru, kde standardní ekonomické vzorce tržního chování selhávají, protože veřejný sektor není ve své působnosti vystaven konkurenčnímu prostředí a nemá potřebu generovat zisk.*“⁶⁵ Ať už jde o záležitosti závažného charakteru jako je třeba prodej nemovité věci či dotační politika nebo ve srovnání s tímto marginální a zdánlivě nedůležitý nákup psacích potřeb na městský úřad, toto všechno by mělo být činěno v souladu s principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Do našeho právního řádu jsou tyto principy promítnuty jakožto principy pramenící v právních předpisech Evropské unie, kde jsou souhrnně nazývány také jako tzv. princip (pravidlo) 3E. Toto označení plyne z anglických verzí jednotlivých parametrů, tedy economy = hospodárnost, efficiency = účelnost, effectiveness = efektivnost.⁶⁶ Princip 3E je tak perfektním příkladem principu, který je zároveň principem tuzemského, ale i evropského práva.

Co se týká posouzení tohoto principu z pohledu právně teoretického podle části 2. této práce, naplňuje princip 3E bez problému většinu typických znaků právních principů. Jeho univerzalita ve vztahu k hospodaření s veřejnými financemi je nepopiratelná a následující text toto tvrzení potvrzuje. Stran regulativnosti nelze mít pochyby o tom, že jeho funkcí je ovlivňovat a usměrňovat chování subjektů stanoveným směrem. Abstraktní tento princip také je, možná až moc, na to jak velký má ve skutečnosti význam. Ostatně právě tento problém je v hlavní roli kapitoly 3. této části diplomové práce. Z pohledu kategorizace se poté bude jednat o princip moderního práva, který spadá spíše do kategorie principů hmotných, veřejnoprávních.

3.1. Primární činnost a princip 3E

Je logické, že princip 3E se nevyskytuje jen v oblasti finanční kontroly, neboť ta samotná ze své podstaty je spíše institutem sekundárním. Abychom mohli dodržování principu 3E kontrolovat (ať už předběžně, průběžně nebo následně), musí zde existovat nějaké primární jednání, u kterého budeme soulad s principem 3E posuzovat. Zároveň musí být zakotven a primární povinnost souladu této činnosti s principem 3E. Jelikož je smyslem principu 3E zajistit ekonomicky racionální nakládání s veřejnými zdroji, viz citace výše, jsou výchozími oblastmi úpravy těchto činností především právo rozpočtové a právo veřejných zakázek. Podle kategorizace

⁶⁵ RICHTER, Martin. *Základy trestní odpovědnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7676-060-8, citováno z ASPI.

⁶⁶ Tato část byla převzata z práce SVOČ.

v části 2. této práce lze tedy dle mého názoru princip 3E řadit k principům odvětvovým, jelikož se nějakým způsobem prolíná v rámci více podoborů finančního práva.

„Mezi principy rozpočtového hospodaření lze řadit (i) princip efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů.“⁶⁷ Rozpočtové právo jakožto soubor právních norem stanovující naprosto základní pravidla pro hospodaření s veřejnými financemi pochopitelně obsahuje princip 3E. Ten nalezneme ve velkých rozpočtových pravidlech v hlavě XI nazvané finanční kontrola, vidíme tedy zřejmé propojení rozpočtové a kontrolní oblasti veřejné správy. Konkrétně je princip 3E vyjádřen v ustanovení § 39 odst. 2: „Správce kapitoly soustavně sleduje a vyhodnocuje hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole. Je-li zřizovatelem organizační složky státu nebo příspěvkové organizace nebo funkci zřizovatele vykonává, působí při jejím řízení k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější“. Naopak v malých rozpočtových pravidlech⁶⁸ se přímé ustanovení zahrnující princip 3E nevyskytuje. V ustanovení § 15 je ale zakotven odkaz na zákon o finanční kontrole: „Územní samosprávný celek a svazek obcí uskutečňuje své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem a vykonává kontrolu svého hospodaření podle zvláštního právního předpisu upravujícího finanční kontrolu ve veřejné správě a po celý rozpočtový rok“. Lze tedy shrnout, že i zde bude nutné respektovat princip 3E, ačkoliv je toto pravidlo stanoveno odkazem přímo na zákon o finanční kontrole, a tedy je ve vztahu k malým rozpočtovým pravidlům vyjádřeno pouze implicitně.

Druhou jmenovanou oblastí, jejíž činnost je předmětem posuzování v rámci finanční kontroly, je právo veřejných zakázek. „Stát, resp. veřejná moc a její subjekty a vykonavatelé mají v zásadě dva základní způsoby, jakým si mohou opatřovat zboží a služby, které potřebují pro výkon své činnosti. V první řadě si stát může opatřovat zboží tak, že ho vyrobí jeho zaměstnanci, a služby tak, že je budou tito zaměstnanci vykonávat. Na druhou stranu si stát může zboží a služby opatřit na trhu jako kdokoli jiný. (...) Je na konkrétním vykonavateli veřejné moci, aby rozhodl v souladu se zásadami účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti, zda dané zboží či služby zabezpečí sám nebo prostřednictvím dodavatele.“⁶⁹ V této souvislosti je tedy důležité uvědomit si, že ve vztazích z veřejných zakázek stát nevystupuje ryze vrchnostensky, ale jako subjekt relativně rovný subjektům ostatním. Podstata kontrolní činnosti tady bude mít vícero rovin. Jednou rovinou je

⁶⁷ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0, s. 121.

⁶⁸ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, dále jen jako „malá rozpočtová pravidla“.

⁶⁹ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0, s. 308.

kontrola procesu zadávání veřejných zakázek, dále pak kontrola konkrétních uzavřených smluv, ale také kontrola provádění zakázky soukromými subjekty. Není tedy divu, že na rozdíl od oblasti rozpočtové a kontrolní, kde se nevyskytuje veskrze žádná judikatura, v oblasti veřejných zakázek nalzáme vcelku hojnou judikaturu, neboť z povahy smluvních či kvazismuvních vztahů zde vyvstávají spory, které mohly soudy řešit.

Vzhledem k tomu, že v oblasti veřejných zakázek nelze pochybovat o tom, že se jedná o vynakládání veřejných prostředků je, z toho, co již bylo uvedeno výše, naprosto racionální dovozovat, že bude princip 3E v zákoně o zadávání veřejných zakázek⁷⁰ ukotven, není tomu ale tak. Odborná literatura toto vysvětluje tak, že zákon o zadávání veřejných zakázek „je zaměřen na procesní, tj. formální stránku zadávání veřejných zakázek, podle které jsou obecně zadavatelé povinni při zadávání veřejných zakázek postupovat v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek a dodržovat zásady zadávání veřejných zakázek podle § 6 tohoto zákona. Principy 3E se týkají ekonomické, tj. obsahové stránky realizace veřejných výdajů, do nichž patří i výdaje na veřejné zakázky.“⁷¹To ovšem neznamena, že se na tuto oblast vztahovat nebude. Vázanost oblasti veřejných zakázek principem 3E lze dovést (ne zcela jednoduše) pomocí výkladu jakožto princip implicitní. „S ohledem na uvedené dochází k roztržiténosti právní úpravy, neboť zadavatelé musí postupovat jak v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, který upravuje formalizovaný proces, jakým k zadání veřejné zakázky dochází, tak v souladu se zákonem o finanční kontrole, velkých rozpočtových pravidlech, malých rozpočtových pravidlech a zákonu o majetku ČR, které upravují principy 3E. V této souvislosti je vhodné poukázat na vzájemnou nepodmíněnost naplnění principů 3E a dodržení postupu podle zákona o zadávání veřejných zakázek při jejich zadávání, neboť postupem zadavatele, který může být striktně v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, nemusí být naplněny principy 3E, a obdobně postup zadavatele, který bude z pohledu vynakládání veřejných prostředků v souladu s principy 3E, nemusí být nutně v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek.“^{72 73}

Jak již bylo uvedeno výše, k problematice veřejných zakázek existuje hojná judikatura, přičemž nalezneme také rozhodnutí soudů ve vztahu k principu 3E, potažmo vzájemné dynamiky tohoto principu a zákonných ustanovení ve vztahu k veřejným zakázkám.

⁷⁰Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, dále jen jako „zákon o zadávání veřejných zakázek“.

⁷¹JELÍNEK, Kamil. *Zadávání veřejných zakázek na IT: vybrané povinnosti zadavatele*. V Praze: C.H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-904-4. s. 11 – 12.

⁷²Tamtéž.

⁷³V uvedených citacích autorka pozměnila zkratky zákonů tak, aby odpovídali zkratkám použitým v této práci – poznámka autorky.

Nejvyšší správní soud například již v roce 2008 ve svém rozsudku dovedl, že zásada 3E je mlčky promítnuta v ustanovení § 6 tehdy platného a účinného zákona o veřejných zakázkách⁷⁴. Právě toto ustanovení totiž podle Nejvyššího správního soudu směřuje k zajištění hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti nakládání s veřejnými prostředky.⁷⁵ Ačkoliv byl zákon o veřejných zakázkách nahrazen zákonem o zadávání veřejných zakázek, ustanovení § 6 platného a účinného zákona obsahuje vše, co obsahovalo toto ustanovení v zákoně předešlém, a ještě něco navíc k tomu. Fakticky by tedy rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2008 měl stále obstat.

Další judikáty, které definují vztah principu 3E a oblasti veřejných zakázek jsou rozhodnutí č. j. 81 140/2018-64 a rozhodnutí č. j. 31 Af 53/2020-84. V prvním jmenovaném rozhodnutí Městský soud v Praze konstatuje, že „zásady 3E, které musí zadavatel dodržet dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a to konkrétně zásada efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti, nemůžou být vykládány v rozporu se zněním zákona o veřejných zakázkách samotného“⁷⁶. Druhý zmíněný rozsudek, tentokrát Krajského soudu v Brně, potom problematiku doplňuje následovně: „Porušení či obcházení zákonných pravidel či základních zásad zadávání veřejných zakázek nelze v žádném případě odůvodňovat snahou o zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky, neboť by tím došlo k porušení nejen textu, ale i účelu zákonné úpravy zadávání veřejných zakázek“⁷⁷. Z citovaného by mohl čtenář nabít dojem, že jde v podstatě o problematiku přípustné kontradiktornosti, není tomu ale tak. Je důležité mít na paměti, že přípustná je kontradiktornost pouze u principů navzájem. Nelze tedy na tyto spory, kdy jde o nutnost souladu zákona a do jiného zákona inkorporovaného právního principu, hledět jako na spory o (ne)přípustné kontradiktornosti. Z judikatury naopak jasně vyplývá ad jedna nutná aplikace principu 3E v oblasti veřejných zakázek, ad dvě potom nutný soulad postupu jak s principem 3E, tak s pravidly stanovenými v zákoně o zadávání veřejných zakázek. Obcházení jednoho přitom nelze odůvodnit odkazem na dodržování toho druhého.

3.2. Právní rámec principu 3E a jeho jednotlivé parametry

Jednotlivé parametry principu 3E se vyskytují i mimo uvedené předpisy napříč finanční a rozpočtovou sférou. Namátkou například v zákoně o majetku České republiky⁷⁸ nebo v auditních

⁷⁴Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, dále jen jako „zákon o veřejných zakázkách“.

⁷⁵Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j.1 Afs 20/2008.

⁷⁶Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2021, č. j. 8 A 140/2018-64.

⁷⁷Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 10. 2021, č. j. 31 Af 53/2020-84.

⁷⁸Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, dále jen jako „zákon o majetku ČR“.

standardech INTOSAI.⁷⁹ Ve vztahu zejména k výše rozebíraným veřejným zakázkám existuje také „Metodický pokyn CHJ č. 3 – Metodika veřejného nakupování“⁸⁰ vydaný Ministerstvem financí. Tento dokument je silně orientován na naplňování principů hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti a lze jej považovat za pomyslný kompas také při kontrole dodržování těchto principů ve vztahu k veřejnému nakupování. Nicméně nelze opomenout, že dokument má pouze doporučující charakter, a navíc se zabývá jen jednou z mnoha oblastí, ve kterých je finanční kontrola prováděna.⁸¹ Za novinku bych se nebála označit dokument s názvem „Metodická příručka – povinnost aplikace principu 3E při hospodaření územních samosprávných celků“⁸²

Princip 3E, bych označila jako naprosto základní obecnou regulatorní ideu ve vztahu k veřejným financím, hospodaření s nimi a následné finanční kontroly, kdy odborná literatura říká, že „*předmětem finanční kontroly je hospodárné, efektivní a účelné nakládání s veřejnými prostředky*“⁸³. Jedná se tedy o pověstný uhlý kámen (nejen) finanční kontroly. Tato diplomová práce se principem 3E zabývá zejména ve vztahu k finanční kontrole. Proto se nyní zaměřím na výskyt principu v zákoně o finanční kontrole, a smyslu, jaký je mu tímto zákonem přikládán.⁸⁴

Povahu principu 3E jakožto esenciálně finanční kontroly můžeme z jeho úpravy v zákoně o finanční kontrole snadno vyvodit. Zde je na místě upozornit, že zákon o finanční kontrole nepoužívá pojmu „princip 3E“, ale jmenuje všechny jednotlivé parametry plnými názvy, tedy „hospodárnost, účelnost, efektivnost“. Poprvé jsou parametry principu 3E v zákonu o finanční kontrole zmíněny v ustanovení § 2 odst. 1. Zde jsou použity pro definování pojmu „správnost finanční a majetkové operace“. Definice doslova zní, že *správností finanční a majetkové operace se pro účely tohoto zákona rozumí její „soulad s právními předpisy a dosažení optimálního vztahu mezi její hospodárností, účelností a efektivností“*.⁸⁵ Konkrétněji je tato skutečnost rozvedena v důvodové zprávě k zákonu o finanční kontrole⁸⁶, která říká „*Pojmové vymezení správnosti finanční operace vychází obdobně jako v zemích ES z pohledu na zajišťování úkolů ve veřejném zájmu v souladu s právními i ekonomickými aspekty hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.*“

⁷⁹Tato část byla převzata z práce SVOČ.

⁸⁰Ministerstvo financí České republiky. Metodický pokyn CHJ č. 3 – Metodika veřejného nakupování [online]. Ministerstvo financí České republiky: ©2016 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: SMART_Metodika_2016_Metodika-uplatnovani-3E-v-praxi-Pracovni-verze.pdf (mfer.cz). Dále jen jako „metodika veřejného nakupování“.

⁸¹Tato část byla převzata z práce SVOČ.

⁸²Ministerstvo financí České republiky. Metodická příručka – povinnost aplikace principu 3E při hospodaření územních samosprávných celků [online]. Ministerstvo financí České republiky: ©2022 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: 2022-09-26_CHJ-MP-23-Povinnost-aplikace-principu-3E.pdf (mfer.cz). Dále jen „*metodická příručka 3E územním samosprávným celkům*“

⁸³KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0, s. 99.

⁸⁴Tato část byla převzata z práce SVOČ.

⁸⁵Tato část byla převzata z práce SVOČ.

⁸⁶Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Důvodová zpráva tedy opět poukazuje na to, že způsob definování správnosti finančních a majetkových operací velmi silně souvisí s evropskými právními předpisy a obdobná definice se nachází v právních řádech mnoha států Evropské unie. Zároveň definice obsažená v zákoně i text důvodové zprávy jasně deklaruje významnost parametrů principu 3E, přinejmenším v právně-teoretické rovině, kdyby ve smyslu uvedené definice by měla být každá operace prováděná veřejnou správou, která spadá do oblasti činností povinně kontrolovaných ve smyslu zákona o finanční kontrole v souladu také právě s principem 3E.⁸⁷ Ostatně přesně tato myšlenková operace vedla ke stanovení závaznosti principu 3E ve vztahu k veřejným zakázkám.

To, že je princip 3E naprostým základem dokládá také ustanovením § 4 zákona o finanční kontrole.⁸⁸ V tomto ustanovení jsou vymezeny hlavní cíle finanční kontroly. Zde se parametry principu 3E v odst. 1 vyskytují hned dvakrát. Nejprve je tomu tak v písmenu b), které stanovuje, že hlavním cílem finanční kontroly je prověřovat „*zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností*“. Z tohoto písmena je mimo princip 3E seznatelný zejména princip legality a prevence (viz čtvrtá část této práce). Je proto z mého pohledu trochu nesystematické a zvláštní, že samostatně princip 3E nalezneme ustanoven až v písmenu d) téhož odstavce. Písmeno d) odst. 1 potom stanovuje, že dalším z cílů finanční kontroly je prověřovat „*hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy*“.

Nad rámec uvedeného jsou tyto dva hlavní cíle finanční kontroly týkající se principu 3E opakovány na vícero dalších místech. Například v ustanovení § 10 je „*soulad s právními předpisy, hospodárnost, účelnost a efektivnost při nakládání s prostředky státního rozpočtu, s jinými peněžními prostředky státu nebo s prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu, ze státního fondu, ze státních finančních aktiv nebo z Národního fondu*“⁸⁹; jedna ze záležitostí, kterou při výkonu veřejnosprávní kontroly u obcí prověřují krajské úřady. Dále je přezkum parametrů 3E ustanoven také v ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) jakožto součást společných ustanovení k působnosti kontrolních orgánů při veřejnosprávní kontrole. Ve vztahu k vnitřnímu kontrolnímu systému je princip 3E vyjádřen například v ustanovení § 25 odst. 1 písm. a).

Nyní již k jednotlivým parametrům principu 3E.

Hospodárnost z anglického „*economy*“ je někdy též do českého jazyka překládána jako úspornost. Definována je v zákonu o finanční kontrole v ustanovení § 2 písm. m), a to jako „*takové*

⁸⁷ Tato část byla převzata z práce SVOČ.

⁸⁸ Tato část byla převzata z práce SVOČ.

⁸⁹ Ustanovení § 10 písm. b) zákona o finanční kontrole ve veřejné správě.

použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů“. Zjednodušeně by se dalo říci, že hospodárným je zvolit nabídku s nejnížší cenou a nejnížšími režijními náklady při realizaci a zachovat přitom požadovanou kvalitu výsledného plnění.⁹⁰ V metodice uplatňování 3E je tento parametr zjednodušeně popisován následovně: „*Hospodárným nakládáním s veřejnými prostředky se rozumí, že zdroje jsou k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za co nejvýhodnější cenu*“⁹¹. Metodická příručka pro územní samosprávné celky jde se zjednodušením ještě dál, když hospodárnost popisuje jako „*dělání věcí za správnou cenu*“⁹².

„*Kritériem hospodárnosti je tedy míra vynaložení veřejných prostředků, minimalizace nákladů (personálních, finančních). Jedná se ve veřejné správě o velmi oblíbené a protěžované kritérium pro jeho universálnost a jednoduchost, proto se lze v praxi setkat s popřením ostatních, a nutno dodat že stejně důležitých, principů nakládání s veřejným majetkem ve prospěch kritéria hospodárnosti (jde o soutěžení tzv. na cenu).*“⁹³ Jak z citovaného odstavce plyne, parametr hospodárnosti je v rámci hospodaření s veřejnými prostředky oblíbený. Ostatně určit, která z nabízených cen, je nejnížší není úkolem náročným. V oblasti zadávání veřejných zakázek se tak velice často setkáváme s tím, že v zadávací dokumentaci, která musí obsahovat přesná kritéria hodnocení nabídek a váhu těchto kritérií, je nejsilnějším kritériem právě nabízená realizační cena. Nutno podotknout, že z takového postupu vzešlý výsledek může být paradoxně dost často v rozporu s principem 3E jakožto komplexním principem zahrnující mimo hospodárnost i další dva parametry. Zároveň by podle dikce zákona měla být cena sice co nejnížší, ale při dodržení odpovídající kvality. Na to ostatně navazuje i další parametr principu.

Účelnost, z anglického „effectiveness“, je v ustanovení § 2 písm. o) zákona o finanční kontrole definována jako „*takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů*“. Zde se tedy má subjekt zaměřit na kvalitativní kritéria požadovaného plnění⁹⁴, kdy porovnáváme sledovaný cíl s dosaženými výsledky⁹⁵. V metodice uplatňování 3E je tento parametr zjednodušeně popisován následovně: „*Účelným nakládáním s veřejnými prostředky se rozumí, že dosažené výsledky odpovídají stanovené a prokázané*

⁹⁰ Tato část byla převzata z práce SVOČ.

⁹¹ Viz metodika veřejného nakupování, s. 4.

⁹² Viz metodická příručka 3E územním samosprávným celkům, s. 3.

⁹³ RICHTER, Martin. *Základy trestní odpovědnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7676-060-8, citováno z ASPI.

⁹⁴ Tato část byla převzata z práce SVOČ.

⁹⁵ OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3228-2. s. 40.

potřebě⁹⁶. Metodická příručka pro územní samosprávné celky jde opět ještě dál, a popisuje účelnost jako „dělání správných věcí“⁹⁷.

„V rámci zkoumání účelnosti je tedy posuzováno, zda majetková dispozice naplnila či směřuje k naplnění individuálního veřejného zájmu, kvůli kterému byla činěna. Jednoduše řečeno se jedná o zkoumání, zda snížení hodnoty veřejného majetku představovalo nějaký významnější přínos, který by se odrazil ve stanoveném individuálním veřejném zájmu. Stručně tedy zda dosažené výsledky odpovídají stanovené potřebě.“⁹⁸ Při posuzování účelnosti lze postupně hodnotit dvě roviny. Tou první je, zda na daném sledovaném cíli skutečně existuje veřejný zájem, druhá potom, zda způsob provedení vedl k naplnění tohoto zájmu.

Poslední parametr, tedy efektivnost, z anglického „efficiency“ je definována v ustanovení § 2 písm. n) zákona o finanční kontrole, a to jako „takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění“. Při posuzování bereme v potaz návratnost investice či cenu za jednotku poskytnutého plnění.⁹⁹ V metodice uplatňování 3E je tento parametr zjednodušeně popisován následovně: „Efektivním nakládáním s veřejnými prostředky se rozumí, že je dosahováno co nejlepšího vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky“¹⁰⁰. Metodická příručka pro územní samosprávné celky popisuje účelnost jako „dělání věcí správnou cestou“¹⁰¹.

„Posouzení efektivnosti je tedy založeno na porovnání produktivity jednotlivých možností realizace individuálního veřejného zájmu. (...) Chápání efektivity pracuje se čtyřmi veličinami, kterými jsou objem prostředků, kvalita, přínos a rozsah.“¹⁰² Proto efektivita představuje dle mého názoru onen pojící prvek celého jednotného principu 3E.

Z definic parametrů hospodárnosti a účelnosti si totiž nelze nevšimnout jistou míru možné rozporuplnosti či protichůdnosti (kromě zmínky o kvalitě ve vztahu k hospodárnosti), která je mezi parametrem hospodárnosti a účelnosti, kdy jeden parametr silně cílí na nenákladnost a nízkou hodnotu vynaložených prostředků, druhý naopak na kvalitu výstupu vzhledem ke stanovení a naplnění cíle, a to i za předpokladu vyšší ceny. Rovnováhu do této problematiky vnáší právě

⁹⁶Viz metodika veřejného nakupování, s. 5.

⁹⁷Viz metodická příručka 3E územním samosprávným celkům, s. 4.

⁹⁸RICHTER, Martin. *Základy trestní odpovědnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7676-060-8, citováno z ASPI.

⁹⁹Tato část byla převzata z práce SVOČ.

¹⁰⁰Viz metodika veřejného nakupování, s. 5.

¹⁰¹Viz metodická příručka 3E územním samosprávným celkům, s. 4.

¹⁰²RICHTER, Martin. *Základy trestní odpovědnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7676-060-8, citováno z ASPI.

efektivnost, která sleduje dosažení rovnováhy mezi předchozími dvěma parametry.¹⁰³Jde v podstatě o prvek proporcionálního posouzení předchozích dvou parametrů, které vede k neoptimálnějšímu výsledku, kterého je za daných okolností možné dosáhnout.

Princip 3E často není chápán, zejména v kontextu naší právní úprav, která k tomu svou systematikou poněkud vybízí, jako jednotný právní princip. Pojem 3E vnímáme pouze jako souhrnný název pro jednotlivé principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Z výše uvedeného ale dle mého názoru zcela zřejmě plyne naléhavá potřeba vnímat tyto parametry jako jednotné, neoddělitelné, kdy jeden bez druhého nemůže vést k optimálnímu cíli.

Nutnost posouzení parametrů komplexně lze hezky dovodit také z již citované odborné literatury zabývající se základy trestní odpovědnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy. Dle této lze protiprávnost (vznik škody) spatřovat ve vzniku záporné ekonomické bilance veřejného majetku. Právě ta ale může být pomocí aplikace principu 3E ospravedlněna. Nutný je ale soulad se všemi třemi parametry. Autor popisuje ve vztahu ke každému parametru principu 3E, proč nelze ze záporné ekonomické bilance automaticky dovozovat protiprávnost. Například u parametru účelnosti je uvedeno následující: *„Je-li snížení ekonomické hodnoty veřejného majetku účelné, tedy je-li nutným následkem dosažení stanovení individuálního veřejného zájmu, nelze bez dalšího zápornou ekonomickou bilanci považovat za škodu. Nejde však o absolutní vyloučení vzniku škody, neboť škodu může ještě představovat záporná ekonomická bilance v rozsahu neefektivnosti či nehospodárnosti“*. Z citovaného nám tedy vyplývá, že při posuzování parametrů jednotlivě není možné dosáhnout správnosti finanční operace a ta tedy bude stížena vadou protiprávnosti. Zákonné a správné finanční operace můžeme dosáhnout pouze souladem s celým principem 3E, a tedy se všemi jeho parametry, jak plyne i z výše citovaného znění zákona.

3.3. Problematika aplikace a hodnocení principu 3E

Princip 3E dokonale plní účel právního principu jako jakési sjednocující obecné regulační ideje mající charakteristiky jí náležející. Zde se ale ukazuje, že některé atributy mohou být problematické. Problémem principu 3E, a tedy i jeho jednotlivých parametrů, je totiž jejich abstraktní vymezení. Zde tedy narážíme na to, že právní principy jsou neuvěřitelně důležitou součástí našeho právního řádu, ale není vždy úplně příhodné užít je jako exaktní normativní určovatele. Je pravda, že zřejmě každý občan, obyčejný člověk z neprávniho prostředí, je schopen tyto principy jednoduše pochopit. Ostatně univerzalitu a jednoduchost si zejména u parametru hospodárnosti pochvaluje i veřejná správa. Není to ale tak, že pro účel provádění finanční kontroly

¹⁰³Tato část byla převzata z práce SVOČ.

a pro právníky, ekonomy, účetní a auditory, kteří tuto kontrolu činí, by měly být tyto parametry více vymezeny, zúženy, definovány tak, aby byly napříč českým právním světem i napříč územními samosprávnými celky České republiky chápány co nejvíc jednotně? Právě touto problematikou, konkrétně ve vztahu k územním samosprávným celkům, jsem se zabývala v rámci své práce SVOČ jejíž závěry bych zde chtěla ve zkratce předestřít.

Vzhledem k zaměření práce na kontrolu principu 3E na úrovni územních samosprávných celků, byly osloveny právě ony. Vyšší samosprávné celky, tedy kraje a Hlavní město Praha (dále zahrnuta pod pojem „*kraj*“), byly osloveny všechny bezvýjimečně. Při výpočtu procentuálního zastoupení oslovených nižších samosprávných celků, tedy obcí a městských částí hlavního města Prahy (dále zahrnuty pod pojem „*obce*“), z jednotlivých krajů ve výzkumu, byly brány v potaz dva faktory, a to počet obcí ležících v jednotlivých krajích a počet obyvatel daného kraje. Při výběru oslovovaných obcí byl brán v potaz také faktor velikosti obce. Obce byly podle jasně stanoveného klíče navázaného na počet osob, které v nich mají nahlášený pobyt (tyto informace jsou čerpány z webových stránek Českého statistického úřadu, přičemž sám Český statistický úřad k těmto informacím deklaruje, že jsou možné „*objektivně nutné odchylky uvedených počtů obyvatel od evidence obecních a městských úřadů*“¹⁰⁴) rozčleněny do tří skupin, a to na malé, střední a velké. Bylo-li to možné, byl zvolen poměr oslovených obcí malé:střední:velké 1:1:1 v každém kraji. Celkem bylo osloveno 162 obcí České republiky, odpověď byla obdržena od 132 obcí.

Zkoumaným obdobím bylo rozmezí od roku 2016 do roku 2020 včetně, tedy celkem pět let. Z důvodů rozlišného přístupu jednotlivých úřadů k poskytování informací a spolupráci s veřejností a k předpokládané pracovní vytíženosti subjektů byl zvolen režim žádosti o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím¹⁰⁵, kdy je povinný subjekt povinen požadované informace poskytnout, a to v zákonné lhůtě patnácti dnů.

Samosprávné celky byly požádány o následující:

- i. „*poskytnutí vnitřní metodiky finanční kontroly (či obdobného dokumentu), nebo přímo metodiky hodnocení parametrů 3E, existuje-li*“;
- ii. „*sdělení počtu kontrol, při nichž bylo shledáno pochybení právě ve vztahu k parametrům 3E*“;
- iii. „*došlo-li k pochybení ve vztahu k parametrům 3E, poskytnutí vyhodnocení takové kontroly/kontrol*“;

¹⁰⁴Český statistický úřad. Předmluva – k 1.1.2020 [online]. ČSÚ: ©2021 [cit. 23.2.2021]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112019>.

¹⁰⁵Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů, dále jen jako „*zákon o svobodném přístupu k informacím*“.

- iv. „*je-li to možné, sdělení, jestli došlo v případě shledaného porušení parametrů 3E k zahájení trestního stíhání odpovědné osoby (pro zneužití pravomoci úřední osoby nebo pro porušení povinnosti při správě cizího majetku)*“.

Nad rámec těchto získaných informací bylo pracováno s veřejně dostupnými informacemi ve smyslu ustanovení § 26 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Tyto jsou povinně zveřejňovány na webových stránkách územních samosprávných celků. Formy zveřejněných informací i informací, které samosprávné celky poskytly na vyžádání, byly v rámci krajů i obcí značně nekoherentní. Vyskytovala se forma tabulková a forma slovního popisu. Obě formy mají své plusy i mínusy. Tabulkovému zpracování nelze upřít přehlednost sdělených informací a z toho plynoucí jednoduchá práce s daty v kvantitativní rovině. Slovní popis je zase výřečnější, je složitější se v něm vyznat a zpracování zabere více času, ale myšlenkové pochody vedoucí k daným závěrům jsou často výborně vyjádřeny. Získané informace napříč jednotlivými subjekty se tedy mnohdy kvalitativně lišily.

První proběhlo kvantitativní hodnocení. Na otázku týkající se existence metodiky či obdobného dokumentu vztahujícímu se k provádění finanční kontroly polovina (sedm) krajů sdělila, že takovým dokumentem nedisponuje, tedy že finanční kontrola, jak vnitřní, tak vnější, je vykonávána pouze na základě zákonného rámce. Druhá polovina krajů (sedm) poskytla metodiky finanční kontroly. U obcí odpovědělo kladně, tedy že takovýto vnitřní dokument úřad disponuje, 97 obcí, což představuje téměř 60 % z celkového počtu dotázaných a dokonce 71 % z počtu obcí, které na žádost o informace odpověděly.¹⁰⁶ Z výzkumu by se tedy mohlo zdát, že většinově si územní samosprávné celky uvědomují obecnost principu 3E a snaží se jej svým pracovníkům přiblížit. Radost nám ale pokazí posouzení kvalitativní, tedy posouzení obsahu poskytnutých metodik¹⁰⁷. Většina poskytnutých dokumentů a vnitřních předpisů, které nesly nejčastěji název „metodika finanční kontroly“ nebo „kontrolní řád kraje“, parametry principu 3E nad rámec zákonné úpravy většinou příliš nspecifikovaly, často pouze doslovně citovaly zákonnou úpravu. Zcela jedinečným je dokument poskytnutý Jihočeským krajem, který je nazván „*3E v podmínkách Jihočeského kraje*“. Tento dokument do detailů rozpracovává parametry 3E, rozpracovává jejich posuzování v jednotlivých oblastech kontroly a obecně se snaží přiblížit jejich pravý význam.

Závěrem k výzkumu lze shrnout, že výchozí pozice chápání a aplikace parametrů 3E je u většiny oslovených subjektů stejná nebo velice podobná. I přes tyto stejné výchozí podmínky bylo z výsledků plynoucích z analýzy shledaných pochybení zřejmé, že právě chápání a aplikace

¹⁰⁶Tato část byla převzata z práce SVOČ.

¹⁰⁷Ke kvalitativnímu hodnocení bylo přistoupeno u všech krajů a u vybraných 50 obcí – poznámka autorky.

principů hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti se mezi jednotlivými subjekty velmi výrazně liší. Skutkové okolnosti, které jsou jedním subjektem vnímány jako porušení těchto principů, nejsou za takovéto porušení shledány subjektem druhým.

Závěrem práce SVOČ byly položeny následující otázky: „Neměly by základní principy zajišťující podle zákona správnost operace při vynakládání veřejných prostředků být brány stejně vážně napříč Českou republikou? Nemůže být nejednotnost těchto základních principů zneužita? Neměli bychom se pokusit o jakýsi posun ke konformitě a koherentnosti chápání věcí tak elementárních pro hospodaření nejen s veřejnými penězi a majetkem?“¹⁰⁸ Od roku 2021, ve kterém byl proveden zmiňovaný výzkum a byla dopsána citovaná práce SVOČ, ale došlo k velice pozitivnímu posunu. V září roku 2022 byla Ministerstvem financí ČR vydána již zmiňovaná a citovaná metodická příručka – povinnost aplikace 3E při hospodaření územních samosprávných celků. Ta se na celých 38 stranách věnuje právě problematice 3E a jejich hodnocení při finanční kontrole. *„Metodická příručka vznikla s cílem pomoci přezkoumávajícím orgánům a auditorům, ale také zaměstnancům a zastupitelům územních samosprávných celků, zorientovat se v právní úpravě, která požaduje od územních samosprávných celků aplikaci principů 3E v obecné rovině nebo v různých konkrétních situacích.“*¹⁰⁹ Dokument má sice pouze doporučující charakter a to, jestli jeho existence povede k jednotnější aplikaci a hodnocení principu 3E v rámci územních samosprávných celků České republiky je otázka k posouzení až za pár let. Obecně ale věřím, že, ne jen na úrovni územních samosprávných celků, se v této oblasti blýská na lepší časy.

¹⁰⁸Tato část byla převzata z práce SVOČ.

¹⁰⁹Viz metodická příručka 3E územním samosprávným celkům, s. 2.

4. Právní principy finanční kontroly

Jak již bylo rozsáhle popsáno v části druhé této práce, velké množství právních principů je ustanoveno v základních pramenech práva České republiky, tedy v Ústavě a LZPS. Tyto principy jsou z povahy fungování našeho právního řádu, kdy všechny právní předpisy nižší právní síly musí být v souladu s předpisy vyšší právní síly, závazné a přímo či nepřímo aplikovatelné také pro oblast finanční kontroly. V této části budou popisovány pouze některé stěžejní právní principy ve vztahu k finanční kontrole, a to zejména na základě analýzy právních předpisů souvisejících s finanční kontrolou, konkrétně zákona o finanční kontrole ve veřejné správě a kontrolního řádu. Je tedy důležité mít na paměti, že tato práce nevyčerpává celé penzum právních principů aplikovaných v této oblasti. Zároveň také to, že právní princip bude dovozován a demonstrován zejména na ustanoveních zákonů souvisejících s finanční kontrolou neznamena, že tento není upraven také jinde.

Mimo princip 3E, kterému vzhledem k jeho mimořádnému postavení ve vztahu k finanční kontrole byla věnována samostatná část této práce, je při finanční kontrole aplikován nespočet dalších právních principů. Následující dvě kapitoly se budou těmi dalšími významnými zabývat. Systematicky principy popisované v následujících kapitolách rozdělím podle zjednodušené kategorizace dle oborové působnosti popsané v části druhé této práce. Kapitola první se tak bude zabývat principy základními, kapitola druhá principy zvláštními.

4.1. Základní právní principy

Charakteristika základních, nebo též univerzálních, právních principů byla již podrobně vysvětlena a popsána v části druhé této práce. Jejich podstatou je jejich všudypřítomnost ve vztahu k právnímu řádu, nebo jeho významné části. Proto je nutné místo na paměti při čtení této kapitoly, ve které bude analyzováno, kde se tyto principy zrcadlí v zákonech týkajících se finanční kontroly a jaký mají pro její fungování význam.

Prvním obecným principem, který by dle mého měl zaznít vždy, když se bavíme o právních principech jakéhokoliv právního odvětví, je **princip spravedlnosti**. Jak již bylo uvedeno v části druhé této práce, tento princip je naprosto stěžejním univerzálním principem, který je aplikovatelný napříč celým právním řádem, oblast finanční kontroly nevyjímaje. Toto velmi hezky vystihuje odborná literatura, která přímo ve vztahu principům uplatnitelným ve finančním právu nejprve uvádí, že *„při aplikaci práva je nutné dbát na to, že prvním a posledním smyslem a cílem jakéhokoliv práva má být spravedlnost. Spravedlností by měl být prostoupen každý pramen práva, každý právní řád v jakékoli době a každý okamžik zacházení s právem, to znamená jak tvorba práva, tak jeho výklad a uskutečňování. Bez spravedlnosti právo není právem, chybí-li důvěra*

v právo, nemůže právo nikdy dobře fungovat.“¹¹⁰Tento obraz principu spravedlnosti je ostatně malován také judikaturou, která stanovuje například následující: „Právní řád České republiky tvoří jednotný celek, jehož jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoliv v jediném předpise, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena.“¹¹¹To je důvod, proč jej jako první zmiňuji i na tomto místě ve vztahu k finanční kontrole, a to ačkoliv není v žádném zákoně spojeném s finanční kontrolou ani implicitně uveden. Pro tuto oblast se tedy jedná o imanentní podobu tohoto principu, která je ostatně pro tento princip docela charakteristická.

S principem spravedlnosti velmi úzce souvisí a navazuje na něj (někdy je považován za jeden z jeho projevů) **princip legality**, tedy česky **princip zákonnosti**. „Obsahem tohoto principu pro tvůrce objektivního práva je to, že povinnosti lze ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Princip zákonnosti platí i pro vykonavatele veřejné moci. Tito vykonavatelé postupují při své činnosti v souladu s právními předpisy.“¹¹²Tento princip je imanentně obsažen ve všech právních předpisech, neboť je úlohou právě právních předpisů stanovit podmínky, podle kterých je následně subjekt povinen se chovat. V souvislosti se zákonem o finanční kontrole má tento princip ale velmi speciální význam. Podstata finanční kontroly je totiž ve své podstatě právě kontrolou principu zákonnosti postupů veřejné správy při nakládání s veřejnými financemi. To plyne například z ustanovení § 2 kontrolního řádu, který stanovuje, že „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“. Hmotnou stránku tohoto v zákoně o finanční kontrole najdeme v ustanovení § 4, který stanovuje hlavní cíle finanční kontroly. Odst. 1 písm. a) říká, že hlavním cílem finanční kontroly je „dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány“. Jedná se tedy o explicitní inkorporaci kontroly právě tohoto právního principu. Vyjádření principu zákonnosti potom lze v tomtéž paragrafu spatřovat také v odst. 1 písm. b), ten ale míří spíše na jiný právní princip (viz níže). Zcela evidentní vyjádření principu legality nalezneme v ustanovení § 11, tedy ve společných ustanoveních k působnosti kontrolních orgánů. Zde odst. 2 říká, že

¹¹⁰KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 38.

¹¹¹Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003-90.

¹¹²KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 38.

„kontrolní orgány při předběžné veřejnosprávní kontrole posuzují, zda plánované a připravované operace odpovídají stanoveným úkolům veřejné správy a jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky.“ Obdobné ustanovení je potom v odst. 4 stanoveno i pro veřejnoprávní kontrolu následnou. Princip legality nalezneme v zákonu o finanční kontrole vyjádřen i implicitně. Ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) zákona o finanční kontrole stanovuje, že jednou z kontrolních metod finanční kontroly je „sledování správnosti postupů při hospodaření s veřejnými prostředky“. Jelikož je správnost finanční operace vymezena v zákoně, jedná se ve své podstatě o vyjádření kontroly principu zákonnosti. Z uvedeného je zřejmé, že princip zákonnosti a finanční kontrola jsou od sebe neoddělitelné, a právě finanční kontrola je jakousi pojistkou zákonnosti ve vztahu k veřejným financím.

Jen ve zkratce zde zmíním s principem zákonnosti úzce související **princip právní jistoty**. Gerloch popisuje právní jistotu následovně: „Právní jistota je výsledkem dodržování zákonů a dalších pramenů práva, uplatňování legality v procesu tvorby práva, aplikace práva a realizace práva.“¹¹³ Jak již bylo zmíněno v části druhé této práce, tento princip lze při extenzivním výkladu spatřovat téměř všude. Již samotná písemná forma a veřejnost zákona je jeho projevem. Ve vztahu k finanční kontrole můžeme princip právní jistoty spatřovat například v celém ustanovení § 2 zákona o finanční kontrole, který definuje pojmy ve vztahu k tomuto zákonu. Krásným odrazem principu právní jistoty je také ustanovení § 32 odst. 1 zákona o finanční kontrole, který stanovuje, že „finanční kontroly a kontroly, které mají povahu finančních kontrol ve smyslu tohoto zákona a byly zahájeny přede dnem jeho účinnosti, se dokončí podle dosavadních právních předpisů“. Princip právní jistoty je ve vztahu k finanční kontrole naprosto stěžejním, neboť bez něj by nemohla kontrola fungovat efektivně a občané by se nemohly spolehnout na tento institut jakožto na pojistku správnosti vynakládání veřejných prostředků. Bez principu právní jistoty by totiž nebylo zřejmé, co to správné vynakládání veřejných prostředků v daném čase a místě vůbec je.

Nyní se vrátíme zpět k již zmíněnému ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona o finanční kontrole. To stanovuje, že jedním z cílů finanční kontroly je „zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností“. Principem, který je tímto ustanovením vyjádřen, je **princip prevence**. Tento princip je hojně skloňován v souvislosti s právem soukromým nebo také s právem životního prostředí. V souvislosti s finančním právem je prevence zmiňována

¹¹³HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd.* V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

v souvislosti s podoborem práva finančního systému¹¹⁴. Ačkoliv není princip prevence uváděn ve vztahu k finanční kontrole, lze jej tam v mnoha ohledech velice snadno nalézt. Podstatou principu prevence je předcházení vzniku případné škody/újm. Celý systém finanční kontroly není založen pouze na revizním principu, a tedy na kontrole následné, která posuzuje již proběhnuvší procesy rozhodování a jejich následky. Mimo tuto kontrolu jsou zde přeci také kontrola předběžná a průběžná. Již v samotné existenci těchto dvou druhů kontrol je princip prevence velice silně obsažen. Je pochopitelné, že zákonodárce nechtěl pouze hledat chyby, které nastaly, ale že jim chtěl také předcházet a co jiného, než prevence to je? Mimo existenci institutů předběžné a průběžné kontroly lze princip prevence z jiného úhlu vyčíst také z ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona o finanční kontrole, které stanovuje, že jednou z povinností vedoucích orgánů veřejné správy při zavádění a řízení finanční kontroly je: „zajistit, aby byly vyloučeny nežádoucí zásahy směřující k ovlivnění zaměstnanců vykonávajících finanční kontrolu; zaměstnanci nesmí být vydán pokyn, který by ohrozil nebo znemožnil objektivní výkon finanční kontroly; pokud byl takový pokyn vydán, zaměstnanec se jím nesmí řídit“. Zde je vyjádřena prevence také ve vztahu k samotnému výkonu finanční kontroly. Ač tedy není tento princip klasicky spojován s finanční kontrolou, je jím tato silně prostoupena.

Dalším principem, který zde zmíním, je **princip proporcionality**. „K principu proporcionality se přistupuje jako k obecnému zákazů nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Jde o princip, který v sobě zahrnuje zhodnocení (i) způsobilosti a vhodnosti dosažení zamýšleného cíle, (ii) ochrany jiných právních principů a (iii) volby toliko nejšetrnějšího z více možných prostředků. Princip proporcionality dále znamená, že újma na jiném principu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli.“¹¹⁵ Proporcionalitu je nutné v souvislosti s finanční kontrolou uvážit ve vztahu k zavedenému systému finanční kontroly, který by měl být v první řadě účinný, ale také přiměřený¹¹⁶. Tomu odpovídá také povinnost správců kapitol státního rozpočtu, kteří ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé zákona o finanční kontrole „zajistí prověřování přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně, jeho hodnocení“. Druhou rovinnou, při které je ve finanční kontrole třeba akcentovat princip proporcionality, je samotné provádění finanční kontroly. To se nám potom logicky odráží v procesní úpravě, tedy kontrolním řádu, konkrétně v ustanovení § 9 písm. b), které stanovuje, že kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen „šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí

¹¹⁴ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 43.

¹¹⁵ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 40.

¹¹⁶ Viz ustanovení § 22 odst. 3 zákona o finanční kontrole.

osoby“. V této souvislosti nám také krásně vykryštalizuje skutečnost, že kontrola se nutně nedotýká jen osoby povinné, ale může zasahovat také do práv třetích osob. Tento fakt význam principu proporcionality ve vztahu k finanční kontrole ještě více prohlubuje. Princip proporcionality zajišťuje přiměřenou ochranu právům všech dotčených osob.

Posledním principem, který v této kapitole samostatně rozpracuji a který by ve vztahu k hospodaření s veřejnými financemi kontrole tohoto hospodaření v žádném případě neměl být opomenut, je **princip souladu s veřejným zájmem**. „*Princip souladu s veřejným zájmem je v současné době povýšen do pozice jednoho ze základních principů. Pojem veřejný zájem přitom není přímo definován, ale je třeba jej chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecně nebo veřejně prospěšný zájem.*“¹¹⁷ „*Lze tvrdit, že veřejný je takový zájem, z něhož nemá prospěch jednotlivec nebo skupina jednotlivců, ale celá společnost.*“¹¹⁸ V této souvislosti je na místě uvést, že tento není v zákoně o finanční kontrole explicitně vepsán. Jak ale již víme z části druhé této práce, princip může být v právu obsažen také implicitně nebo přímo imanentně. Implicitně bychom jej mohly dovodit z existence principu 3E, konkrétně potom z parametru účelnosti. Již citovaná odborná literatura říká, že „*V rámci zkoumání účelnosti je posuzováno, zda majetková dispozice naplnila či směřuje k naplnění individuálního veřejného zájmu, kvůli kterému byla činěna. Jednoduše řečeno se jedná o zkoumání, zda snížení hodnoty veřejného majetku představovalo nějaký významnější přínos, který by se odrazil ve stanoveném individuálním veřejném zájmu. Stručně tedy zda dosažené výsledky odpovídají stanovené potřebě.*“¹¹⁹ To je ale možná až moc kreativní dovození, proto bych se přiklonila spíše k tomu, že tento princip je principem imanentním ve vztahu k právní oblasti zabývající se hospodařením s veřejnými financemi a následnou kontrolou tohoto hospodaření. Ostatně lze snadno říci, že princip souladu s veřejným zájmem je této právní oblasti niterně vlastní. To lze dovodit také z cíle, který je sledován celou veřejnou správou. Tím je totiž právě veřejný zájem (viz část první této práce). Kdyby nebylo hospodaření a kontrola veřejných financí podřízena tomuto principu, mohly by být veřejné finance, tedy finance nás všech, bez dalšího používány v zájmu konkrétních jednotlivců, nikoliv společnosti jako celku. To, že by tato situace byla více než nežádoucí, není nutné zdůrazňovat.

¹¹⁷ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 40.

¹¹⁸ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 12.

¹¹⁹ RICHTER, Martin. *Základy trestní odpovědnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7676-060-8, citováno z ASPI.

Existuje mnoho dalších základních právních principů, které se budou na oblast finanční kontroly aplikovat a hrají v ní svou nezastupitelnou roli. Jmenujme třeba princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, který stanovuje rozsah záležitostí, které může kontrolní orgán, ale i kontrolovaný orgán (jde-li o orgán veřejné správy) vykonávat. V ustanovení § 22 zákona o finanční kontrole je vyjádřen princip centralizace veřejné správy, dále je snadné dovodit princip legitimního očekávání ve vztahu k zadávání veřejných zakázek a mnoho dalších.

4.2. Zvláštní principy finanční kontroly

Tato kapitola je oproti té předchozí zaměřena na zvláštní právní principy finanční kontroly. Většinou se tedy bude jednat o principy finančního práva a jeho podoborů, nalezneme zde ale i právní principy vlastní jiným právním oborům. Opět není tato kapitola vyčerpávajícím seznamem všech principů finanční kontroly. Nyní ale již k prvnímu z nich.

Prvním principem zvláštním, který zde uvedu, úzce souvisí s obecným principem souladu s veřejným zájmem. Tímto principem je **princip veřejnosti veřejných rozpočtů**. „*Principem, který je možné zařadit do kategorie principů při sestavování a schvalování veřejných rozpočtů, je princip veřejnosti (publicity) veřejných rozpočtů. Tento princip vyjadřuje jednak skutečnost, že veřejné rozpočty jsou projednávány veřejně, a jednak skutečnost, že samotné veřejné rozpočty jsou zveřejněny.*“¹²⁰ Jelikož je obecně na vynakládání veřejných financí veřejný zájem, je nutné, aby tato oblast byla plně transparentní. V evropském právu je přitom užíván přímo název princip transparentnosti. Vzhledem k tomu, že finanční kontrola hodnotí hospodaření s veřejnými prostředky, a tedy hodnotí také jejich soulad právě s veřejnými rozpočty, ale i s dalšími parametry, lze z tohoto vyvodit také aplikovatelnost principu veřejnosti na všechny závěry stran finanční kontroly. Projevem principu veřejnosti je zejména informační povinnost. Konkrétně se potom jedná o informační povinnost orgánů veřejné správy na straně jedné a o právo občanů na informace týkající se finanční kontroly na straně druhé. Základní vnější informační povinnost orgánů provádějících finanční kontrolu vyjadřuje ustanovení § 26 kontrolního řádu: „*Kontrolní orgán pravidelně, alespoň jednou ročně, zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup obecné informace o výsledcích kontrol*“. Zákon tak ukládá kontrolním orgánům, aby zveřejňovaly obecné informace. Pro získání detailnějších informací, než jsou jen ty obecné, lze využít obecného práva na informace a dožádat si je prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím, tak jak jí bylo využito při výzkumu v citované práci SVOČ. Judikatura k tomuto uvádí třeba následující: „*Zákonodárce zdůraznil explicitně, že otázka hospodaření s veřejnými prostředky je ve veřejném*

¹²⁰ KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. s. 124.

*zájmu, že má podléhat veřejné kontrole. (...) Je třeba si též uvědomit, že názor, že stát by v soukromoprávních vztazích vůbec neměl být osobou povinnou poskytovat informace, otevírá potenciální prostor pro korupci a další podobné negativní jevy*¹²¹. Pro úplnost zde uvedu, že mimo vnější informační povinnost, která odráží princip veřejnosti veřejných rozpočtů, informační povinnost funguje i uvnitř veřejné správy, tedy navzájem mezi jednotlivými kontrolními a kontrolovanými orgány. Například ustanovení § 19 odst. 1 zákona o finanční kontrole stanovuje, že *„orgány veřejné správy, které jsou oprávněny uložit kontrolované osobě opatření k nápravě, jsou povinny písemně informovat kontrolní orgán o jejich uložení a o jejich splnění, a to ve lhůtách do 3 měsíců od jejich uložení a splnění.“* Vzájemná komunikace a informační povinnost těchto orgánů je přitom zásadní pro efektivní a účinné fungování finanční kontroly.

Druhým zvláštním principem, u kterého bych se zastavila a který do značné míry utváří finanční kontrolu, je princip spojovaný převážně, nikoliv výlučně, s účetním právem, a to **princip pravdivého a věrného zobrazení**. Podstatou tohoto principu je, že obsah dokumentace odpovídá reálnému stavu. Tento princip se promítá do finanční kontroly, neboť při ní kontrolní orgány prověřují, zkoumají a vyhodnocují právě soulad skutečného stavu věci s dokumentací. Například v ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona o finanční kontrole je stanoveno, že *„při veřejnosprávní kontrole vykonávané následně po vyúčtování operací kontrolní orgány prověřují, zkoumají a vyhodnocují u vybraného vzorku těchto operací zejména, zda údaje o hospodaření s veřejnými prostředky věrně zobrazují zdroje, stav a pohyb veřejných prostředků a zda tyto údaje odpovídají skutečným rozhodným pro uskutečnění veřejných příjmů, výdajů a nakládání s veřejnými prostředky“*. Z procesní stránky můžeme v této povaze finanční kontroly zároveň spatřovat také **princip materiální pravdy**. Tento princip je často skloňován v kontextu procesního práva, konkrétně potom civilního procesu nesporného nebo správního řízení. V souvislosti s finančním právem jej nalezneme třeba v oblasti daní. Správní řád¹²² princip materiální pravdy vyjadřuje v ustanovení § 3: *„Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti...“*.

Dalším principem je **princip odborného výkonu veřejné správy**. Tento princip je odrazem principu profesionality v soukromém sektoru. Zajišťuje, aby byla finanční kontrola vykonávána osobami s odpovídajícím vzděláním, a tedy dostatečnou kvalifikací v dané problematice. Potřeba aplikace tohoto principu při finanční kontrole plyne již ze samotné povinnosti zajistit účinný a funkční kontrolní systém. Jak by totiž mohl být kontrolní systém

¹²¹Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, publikován pod č. 123/2010.

¹²²Zákon č. 500/2004Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

účinný, kdyby hospodaření s veřejnými financemi kontrolovaly osoby, které dané problematice rozumí jen okrajově, ne-li vůbec? Tento princip je v zákoně o finanční kontrole promítnut v ustanovení § 5 písm. b), které stanovuje, že „*při zavádění a řízení finanční kontroly v orgánech veřejné správy jejich vedoucí vycházejí z mezinárodně uznávaných standardů, přičemž jsou povinni zejména dbát, aby finanční kontrolu vykonávali zaměstnanci s kvalifikačními předpoklady, kteří jsou zároveň bezúhonní a u nichž nehrozí střet zájmů podle zvláštních právních předpisů*“.

Velmi blízko k principu odborného výkonu veřejné správy má také **princip odpovědnosti** za řádný výkon veřejné správy. Ten lze dovodit z návěti citovaného ustanovení § 5 zákona o finanční kontrole, které zní: „*Odpovědnost za organizování, řízení a zajištění přiměřenosti a účinnosti finanční kontroly mají vedoucí orgánů veřejné správy v rámci své řídicí pravomoci*“. Zajímavé přitom je, že v písm. a) téhož paragrafu „*zákon požaduje, po vedoucích orgánů veřejné správy, aby zohledňovali při organizaci finanční kontroly pravidlo přiměřené jistoty, že zavedená kontrola bude podávat včasné a spolehlivé informace o hospodaření, přičemž pojem přiměřená jistota nejbližší vymezen*“¹²³. Princip odpovědnosti je stěžejní, neboť aby bylo právo vymahatelné, musí zde být stanovena případná sankce při porušení stanovené povinnosti. Proto posílení odpovědnosti při správě a prosazování manažerské metody řízení¹²⁴ je pro zajištění efektivního systému finanční kontroly, ale také jeho efektivního řízení, naprosto stěžejní. Zde potom nalezneme také přesah do trestního práva, kdy je možné odpovědné osoby stíhat za trestný čin podle ustanovením § 220 trestního zákoníku¹²⁵, tedy za porušení povinnosti při správě cizího majetku. Celou problematiku hezky shrnuje odborná literatury: „*Aby veřejná správa a společnost mohla efektivně fungovat, tak osoby zapojené v jejich rozhodovacích procesech musí mít elementární právní jistotu o právních následcích jejich jednání. Trestní odpovědnost osob za výkon veřejné správy by tedy měla být postavena na pevném a jasném právním rámci*“¹²⁶.

Posledním principem, který zde zmíním, je **princip spolupráce**. Tento princip funguje ve vztahu k finanční kontrole jak na úrovni vnitrostátní, tak na úrovni mezinárodní. Jak již bylo uvedeno v části druhé této práce, je tento princip pro mezinárodní právo naprosto typickým. Vnitrostátní spolupráci přitom upravuje ustanovení § 24 kontrolního řádu nesoucí nadpis „*spolupráce kontrolních orgánů*“. Mezinárodní rovinu potom nalezneme upravenou například v ustanovení § 24 odst. 2 zákona o finanční kontrole: „*Stanoví-li tak smlouva uvedená v odstavci*

¹²³ VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností: Control of financial activities*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87975-40-4. s. 81.

¹²⁴ VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností: Control of financial activities*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87975-40-4. s. 86.

¹²⁵ Zákon č. 40/2009Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁶ RICHTER, Martin. *Základy trestní odpovědnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy*. Praha: WoltersKluwer, 2021. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7676-060-8, citováno z ASPI.

I, jsou mezinárodní organizace v rozsahu a za podmínek, které tato smlouva stanoví, oprávněny vyžadovat si u orgánů veřejné správy České republiky spolupráci při finanční kontrole nebo zajištění jejího výkonu. Dožádaný orgán veřejné správy je povinen tomuto požadavku vyhovět. V rámci spolupráce se dotčené orgány vzájemně informují o předmětu, účelu a výsledku finanční kontroly, koordinují její výkon a postupují při finanční kontrole ve vzájemné součinnosti“. Princip mezinárodní i vnitrostátní spolupráce přitom zajišťuje efektivní provádění finanční kontroly. Opět bychom mohly vyjmenovat nespočet dalších právních principů zrcadlících se v předpisech týkajících se finanční kontroly. Bylo by jich mnoho z oboru finančního práva, konkrétně třeba z rozpočtového, ale i ze zcela nesouvisejících právních oborů. To již ale pro tuto chvíli přenechám jiným.

Závěr

V této práci jsem se detailně zabývala problematikou principů finanční kontroly ve veřejné správě, neboť věřím, že porozuměním a analýzou základních právních principů dané právní oblasti lze dosáhnout celkového hlubšího porozumění.

V souvislosti s finanční kontrolou je běžně uváděn pouze princip 3E. Cílem této diplomové práce bylo jít dál a zpracovat toto téma komplexně. Toho bylo dosaženo tak, že mimo vymezení všech důležitých pojmů a detailní popis a kritickou analýzu samotného principu 3E byly identifikovány také další právní principy, které spoluutváří finanční kontrolu, které byly následně detailně zanalyzovány. Díky tomuto čtenář dostal veškeré důležité informace, aby se obeznámil s jednotlivostmi a mohl tak následně plně porozumět popisované problematice ve všech složitých souvislostech.

Práce poukázala na nejednotné vymezení pojmů týkajících se veřejné správy a finanční kontroly, poskytla čtenáři jednotlivé pohledy odborné veřejnosti a sama se je pokusila za pomoci syntézy nabytých informací co nejpřesněji vymezit. Byla předestřena detailní analýza právního principu jakožto institutu, z kterého naše právo vychází, a ke kterému se zase vrací, hledá-li odpovědi na pozitivním právem neupravené otázky. Zároveň bylo předestřeno, že právní principy jsou také něčím, co je v našem právu všemi různými formami obsaženo. Nabyté poznatky byly potom spojeny v analytických částech, které ukazovaly, jak principy ovlivnily a stále ovlivňují právní úpravu finanční kontroly a z jakých ustanovení zákonů souvisejících s finanční kontrolou je lze identifikovat.

Tato práce poukázala na to, jak esenciální součástí našeho (ale i jiných) právního řádu právní principy jsou a konkrétně jak spoluutváří institut finanční kontroly, tedy kontroly, která dohlíží nad tím, aby s veřejnými financemi, financemi nás všech, bylo hospodařeno tak, jak zákon i skrze právní principy ukládá.

Doufám, že tato práce také mimo jiné opět otevřela téma fungováním finanční kontroly ve veřejné správě, poukázala na jisté její nedostatky a přinesla snad zamyšlení nad tímto ne zrovna populárním, ale velmi důležitým tématem, které bychom v zájmu nás všech měli nadále komplexně zkoumat a zabývat se jím.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 3.

VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. *Kontrola nad finanční činností: Control of financial activities*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87975-40-4.

JUREČKA, Václav a kol. *Makroekonomie*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Grada, 2013. Expert. ISBN 978-80-247-4386-8.

KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0.

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7.

DOSTÁLOVÁ, Jana, HARVÁNEK, Jaromír. *Právní principy, zásady a pravidla (právně-teoretická úvaha)*. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999.

PINZ, Jan. *Právní principy, zásady a legis ratio*. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999.

GERLOCH Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 34 a násl. ISBN 978-80-7380-454-1.

BOHÁČ, Radim a Michael KOHAJDA. *Úvodní a zmocňovací ustanovení právních předpisů*. In *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 364. ISBN 978-80-7312-074-0.

BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004.

BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy, hodnoty, finalita*. In BOGUSZAK, Jiří (ed). *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999.

SCHEU, Harald Christian. *Úvod do mezinárodního práva veřejného*. 2. doplněné vydání. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-73-5.

KUČERA, Zdeněk, Monika PAUKNEROVÁ a Květoslav RŮŽIČKA. *Mezinárodní právo soukromé*. 8. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-550-0.

RICHTER, Martin. *Základy trestní odpovědnosti v rozhodovacích procesech veřejné správy*. Praha: WoltersKluwer, 2021. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7676-060-8.

JELÍNEK, Kamil. *Zadávání veřejných zakázek na IT: vybrané povinnosti zadavatele*. V Praze: C.H. Beck, 2022. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-904-4.

OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3228-2.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Online etymology dictionary. Control [online]. [cit. 4. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.etymonline.com/word/control>.

Ministerstvo financí České republiky. Systém finanční kontroly[online]. Ministerstvo financí České republiky: ©2006 [cit. 23. 2.2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/system-financni-kontroly>

Ministerstvo financí České republiky. Metodický pokyn CHJ č. 3 – Metodika veřejného nakupování [online]. Ministerstvo financí České republiky: ©2016 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: SMART_Metodika_2016_Metodika-uplatnovani-3E-v-praxi-Pracovni-verze.pdf (mfcr.cz). Dále jen jako „metodika veřejného nakupování“.

Ministerstvo financí České republiky. Metodická příručka – povinnost aplikace principu 3E při hospodaření územních samosprávných celků [online]. Ministerstvo financí České republiky: ©2022 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: 2022-09-26_CHJ-MP-23-Povinnost-aplikace-principu-3E.pdf (mfcr.cz). Dále jen „metodická příručka 3E územním samosprávným celkům“.

Český statistický úřad. Předmluva – k 1.1.2020 [online]. ČSÚ: ©2021 [cit. 23.2.2021]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112019>.

3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 1/1993 Sb., ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000, o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. 33/97, publikován pod č. 30/1998 Sb.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2021, č. j. 8 A 140/2018-64

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 10. 2021, č. j. 31 Af 53/2020-84

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003-90

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, publikován pod č. 123/2010

5. Seznam ostatních zdrojů

TELEC, Ivo. Právní principy a některé jiné věci. Právník, 2002, roč. 141, č. 6.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Principy finanční kontroly ve veřejné správě

Abstrakt

Tato práce se zaměřuje na finanční kontrolu, právní principy a na to, jak právní principy ovlivňují a spoluvytvářejí finanční kontrolu. Práce komplexně představuje celou problematiku a klade si za cíl přispět k pochopení jak jednotlivých aspektů, tak jejich vzájemné provázanosti, umožňující čtenáři vytvořit si na dané téma informovaný názor. Pro účely dosažení tohoto cíle práce pomocí analytické činnosti identifikuje hlavní právní principy utvářející finanční kontrolu. Práce je rozdělena do čtyř hlavních částí, z nichž každá zkoumá jiné aspekty tématu.

V první části práce je představen pojmový rámec finanční kontroly ve veřejné správě. Definiuje se veřejná správa, finanční činnost a finanční kontrola, a zdůrazňuje se jejich vzájemný vztah. Tato část slouží jako základní teoretický rámec pro další analýzu.

Druhá část práce se zaměřuje na právní principy jako obecný právně-teoretický institut. Jsou zde prezentovány jednotlivé charakteristické znaky, které jsou právním principům přisuzovány. Dále pro plné a komplexní porozumění problematice jsou zde rozpracovány jednotlivé kategorizace právních principů. Tato část slouží taktéž jako teoretické východisko porozumění následné analýzy.

Třetí část práce se podrobněji zabývá principem 3E, jeho významem pro finanční kontrolu a celkově jeho povahou ve vztahu k veřejným financím. Je zde předestřen celý rámec tohoto principu a diskutovány jsou také jeho nedostatky. Tato část přináší poznatky z provedeného statistického šetření hodnocení tohoto principu napříč územními samosprávnými celky.

Poslední čtvrtá část práce se zaměřuje na analýzu zákona o finanční kontrole a kontrolního řádu. Jsou zde identifikovány právní principy, které jsou zrcadleny v těchto předpisech. Je zde diskutován jejich význam pro finanční kontrolu ve veřejné správě.

V závěru této práce jsou shrnuty závěry získané analýzou principů finanční kontroly ve veřejné správě. Zdůrazňuje se síla působení právních principů na finanční kontrolu a důležitost řádného výkonu finanční kontroly pro správu veřejných financí.

Klíčová slova: finanční kontrola, právní princip, veřejná správa

The Principles of Financial Control in Public Administration

Abstract

This thesis focuses on financial control, legal principles, and how legal principles influence and co-create financial control. The thesis comprehensively presents the whole issue and aims to contribute to understanding both individual aspects and their interconnectedness, allowing the reader to form an informed opinion on the subject. To achieve this goal, the work identifies the main legal principles shaping financial control. The thesis is divided into four main parts, each exploring different aspects of the topic.

The first part introduces the conceptual framework of financial control in public administration. It defines public administration, financial activity, and financial control, emphasizing their inter relationship. This section serves as the fundamental theoretical framework for further analysis.

The second part focuses on legal principles as a general legal-theoretical concept. It presents the characteristic features attributed to legal principles and further elaborates on various categorizations of legal principles to ensure a comprehensive understanding of the subject matter. This part also serves as a theoretical basis for the subsequent analysis.

The third part delves into the principle of 3E, its significance for financial control, and its overall nature in relation to public finances. The entire framework of this principles is presented, and its limitations are discussed. This section provides insights from a conducted statistical examination of the evaluation of this principle across territorial self-governing units.

The final fourth part analyzes the law on financial control and the control regulations. It identifies the legal principles reflected in these regulations and discusses their significance for financial control in public administration.

In the conclusion of this thesis, the findings obtained from the analyses is of financial control principles in public administration are summarized. The power of legal principles on financial control is emphasized, highlighting the importance of proper financial control for the management of public finances.

Keywords: financial control, legal principle, public administration