

clausus), jednak pak o soutěž závodů již existujících, a to jak mezi členy kartelu samotnými, tak s outsidersy. Neobyčejně choulostivou je otázka outsiderů, t. j. donucení jich k přistoupení do kartelní organizace neb aspoň k dodržování jejích podmínek. To je také jedním z hlavních důvodů, proč průmysl sám často po zákonné úpravě volá a proč také nutno i v zájmu veřejném na úpravu této otázky dáti velký pozor.

Vždycky žádá zákonná úprava skoro ve všech zemích, aby nucenost průmyslových dohod a průmyslových organizací byla ve veřejném zájmu a v tom směru žádají jednotlivé zákony zvláštní záruky.

Po otázce úpravy soutěže teprve v druhé řadě přichází u průmyslových organizací úprava výroby a odbytu, jejíž možnost je ovšem proti rozšíření, jak se zdá, veřejnému mínění věcně velmi omezena. Proto také většina zákonů v cizích zemích váže nucenost organizací na návrh dotyčného oboru výrobního samotného, čímž zůstává úprava tato v mezích možností.

Konečně ve všech státech, kde k podobné nucené úpravě došlo, vyhrazuje si přirozeně stát stálý dozor a možnost dalších zásahů ve veřejném zájmu. I po této stránce je nutný velmi opatrný postup, ježto těžko je předem stanovití hranice, až ke kterým dozor a zasahování státu má nebo může jít.

Zdeněk F a f l.

## KONTROLA STÁTNÍHO HOSPODAŘENÍ, JEJÍ METHODY A PROSTŘEDKY.

Kontrola jest nezbytným článkem všeho vyspělého hospodářského ústrojí. Ve veřejném zřízení objevuje se od dávných dob; ve starém Řecku zastávali kontrolní činnost logisti, římsí úředníci veřejně účtovali senátu (*rationes redere*), u klasiků dočtem se o defektech těchto účtů pod termíny *repetundae*, *residuae pecuniae*, a Cato proslavil se svými *quaestiones perpetuae*, domáhaje se zodpovědnosti předchůdcův. Nechci sledovati historických reminiscencí. Bude však s prospěchem přehlédnouti, v jakých typických formách se státní kontrola ustálila v minulém století, až do války, a kterými cestami hledí ji na evropské pevnině po válce zdokonaliti. Ono období předválečných ustálených forem je ostatně asi dobou, z jejíchž počátků platí dosud některé předpisy jinde i u nás. Ostatně dosud jsou časové názory i myšlenky, které se tehdy uplatňovaly, pronikaly nebo byly potlačeny. Dovolil bych si poté naznačiti, v čem naše zřízení uskutečnilo změny jinde zaváděné, v čem vyspívá a v čem je žádoucí doplnění.

### I. Z dějin kontroly až do světové války.

Státní kontrola byla již před ústavní érou a před velkou revolucí. Prohlášení základních práv občana ve 14. článku dalo však kontrole od základu nový význam: všichni občané mají právo zjistiti svými zástupci nutnost berní, schvalovati je a sledovati jejich užití.

Od této doby zůstávají až dosud časové dvě otázky: jaké má býti postavení orgánu kontroly a jak upravit zodpovědnost hospodářských orgánů.

Když se o zodpovědnosti jednalo v revolučním shromáždění, ozvaly se výkřiky: Jaká zodpovědnost; k tomu jest guilotina! To nebyla krutost revoluce. V předcházejícím období od de Marignyho 1315 do Neckra 1789 za dobu 470 let bylo 35 ministrů financí štato, pověšeno, na kole lámáno nebo posláno do vyhnanství a *chambres des comptes*, to byly i hrdelní soudy nad kontabily (pokladní orgány). Krátce po revoluci Napoleonovo imperum dokázalo vybudovati ústřední instituci účetního dvora, jež přechkala věky, a jako základní organisační její předpis dosud platí Napoleonův dekret z r. 1807.

První závada, kterou tento *Cour des Comptes* vytýkal, vyplývala z novoty, zavedené do veřejného účtování, o které do epochy revoluční neměli finanční odborníci ani potuchy; byla to soustava účtů d'ordre nebo účtů morálních (*comptes moraux*). Uvádělo se, že základní zásada v účtování je poctivost a dobré jméno. Tím mohou se nahraditi doklady. Byl to nevyčerpatelný zdroj nešvarů. Názor byl dokonce podepřen dekretem ze 17. V. 1807 Napoleonem v Schönbrunu vydaným. Bylo nepochopitelné, jak k vydání mohlo dojiti; aspoň do sbírky norem nebyl zařaděn. Barbes de Marbois říkal: bylo tehdy dosti studu, aby se tomuto dekretu nedostalo pocty zařazení do *Bulletinu zákonů*.

Druhou aktualitou proudů revolučního období na prahu XIX. století je pokus přímého výkonu kontroly ústavním shromážděním. Bylo to *Bureau de Comptabilité* z 15 komisařů, v němž revoluce zaváděla důsledné provádění deklarace. Bureau mělo krátké trvání a o výsledcích jeho činnosti byl v dějinách názor, že selhalo, že úkol byl nad jeho síly. Členové měli přímo zkouseti účty, zpravodajové byli zodpovědní za akty, které přezkoumali, a při tom podle francouzského názoru pohlíželo se na zkoušení účtů jako na jejich soudní projednávání. Národní shromáždění mohlo býti žádáno v konkrétních případech přímo o rozhodnutí. Tato instituce bývala přezírána také z ohledu ústavního postavení; vyčítalo se jí, že legislativní sbor zahrnul se konkrétními událostmi a při svých zásazích do administrativy neváhal sáhnout k výstředním sankcím. Rozhodovalo se totiž nejen o zodpovědnosti ministrův, ale také ostatních činitelů výkonné moci. Byl záhy zavalen spoustou aktů.

Proti tomuto obecnému úsudku nalezneme odlišný názor, vyslovený dvěma muži v oboru finančním proslulými a vytříbeného cítění pro ústavní zřízení. Jsou to Poincaré a Caillaux, kteří ve své předloze zákona o úpravě kontroly krátce před válkou vyslovili nové, závažné myšlenky jak o uplatnění činnosti účetního dvora, tak o součinnosti kontroly a legislativních sborů. Navazovali přímo na ideu prvního pokusu revolučního. Navrhovali zcela zvláštní odbor rozpočtové kontroly při účetním dvoru, který měl přímý styk s parlamentem, jako ústředí pro kontrolní akce administrativní. Oceňují a chtějí znovu oživití přímou účast zákonodárných sborů, vysvětlující zklamání z jejího prvotního působení tím, že nesnáze revoluční doby, kdy ono Bureau pracovalo, nálada myslí a mládí systému nedopřály času ani příležitosti, aby se osvědčil. Tvrdí, že to byla schůdná cesta, která tradicí po revoluci nebyla bohužel následována.

Zastavuji se u této zapadlé předlohy, neboť u nás zřídil se orgán zákonodárných sborů, úsporná parlamentní a kontrolní komise a její činnost vyvíjí se v součinnosti s kontrolním úřadem. Komise vznikla bez souvislosti s ideami dotčené osnovy, jež se za následujícího válečného období neuskutečnila, ale myšlenky těchto dvou státníků jsou pro zřízení komise pozoruhodným doprovodem.

Záhy po revolučním pokusu o přímou kontrolu parlamentní zřídil Napoleon kontrolní instituci, navazující na činnost starých účetních komor (Chambres des Comptes). Je to proslulý účetní dvůr, dosud organisovaný na podkladě původního dekretu. Byl vzorem pro organizaci kontroly v mnohých státech, také v zámoří. V posledních letech provedená reforma v Rumunsku připoutává se i v podrobnostech na francouzské předlohy. Doklady o rozšíření francouzského vzoru v zámořských státech (Turecku, Brasílii, Japonsku) naleznete v publikacích Společnosti národů.

Jaký jest v podstatě systém francouzské kontroly?

Zachovává základní zásadu, kterou již Aristoteles rozebíral, toť jest oddělení funkce disponujícího a vyplácejícího orgánu.

Úkoly peněžního hospodaření, pokladnu a účtování svěřuje francouzský systém t. zv. kontablovi (comptable). On jest zodpověden za správné dispoice penězi do všech důsledků. Po revoluci zastavila se sice jeho někdejší hrdelní zodpovědnost, ale jeho materiální ručení trvá v plné míře. Skládá kauci a všechno jeho jmění movité, z nemovitého omo, jehož nabyl po dosazení do úřadu, jest postiženo legální hypotékou. Rozlišení funkce poukázujícího a funkce výkonné je tak přísně provedeno, že poukazující orgán, jakmile by se vmísil do pokladní agendy a vešel ručně ve styk s penězi státní pokladny, stává se kontablem s plnou zodpovědností a podléhá pak soudu jako skutečný kontabl.

Tento kontabl jest za dobu svého působení zodpovědný soudnímu tribunálu, jenž je nezávislý na všech představených kontablových od státní správy vůbec. Tímto soudem je účetní dvůr; je nadán všemi prerogativami nejvyššího soudního tribunálu, vydává vykonatelné rozsudky. Ti, kteří mu podléhají, jsou t. zv. přímí kontablové, na př. pro celý departement trésorier-payeur, général, jako pokladník departementní a sám ručí za všechny své úředníky. Za období svého pokladního vedení (gestion) předkládá účty se všemi doklady. Cokoliv v nich není řádně doloženo podle platných norem a kdekoliv se výdaj stal mimo rámec platných předpisů a povolených úvěrů, jest při ověření účetním dvorem vyřaděno a soudním výměrem, zvaným arrêté, kontablovi předsáno nahraditi. Dvůr má také právo vymáhati pokutami jak vyúčtování, tak vysvětlení k účtům. Stejně výběrčí daní, receveur, je zodpověden za včasné a úplné vybrání berní.

Rubem této zodpovědnosti a povinnosti je právo kontablovo odmítnouti výdaj, který není řádně doložen nebo který neodpovídá předpisům. Výkon této kontroly kontablovy je tedy bezpečně zajištěn, neboť nikdo nemůže žádati, aby provedl výplatu podle vadného poukazu a byl pak soudem, na nějž nemá poukazující orgán žádného vlivu, odsouzen zaplatiti z vlastních prostředků.

To je tedy základní princip, na němž jest vybudována francouzská kontrola, a nutno přiznati této konstrukci důslednost v důmyslném pojetí. Dlužno oceňovati, že všechny poukazy a doklady jsou před uskutečněním zkoumány tím, kdo má osobní finanční zájem na správnosti poukazů a řádnosti dokladů, pak že poukaz i doklady jsou dodatečně zkoumány objektivním řízením, a všechny zjištěné závady že jsou materiálně kryty. Chápeme, že se systém beze změny tak dlouho zachoval. Nelze však tajiti jeho nevýhod. Soudí se účty, zodpovídá nástroj, nikoliv ruka, která jej řídí. — Je tu volnost rekvisice poukazujícího orgánu, odmítne-li kontabl výkon platby. Poukazující orgán je totiž oprávněn dáti pokyn k výplatě a přejímá tím zodpovědnost. Ta ovšem je zde problematická, není civilní a nezkoumá ji soudní tribunál nezávislý na správě s pravoplatností svých výroků. Rekvisice má ovšem některé důsledky jako okamžité hlášení a v některých případech, kdy jde o překročení úvěrů, je neúčinná. Přes to rekvisiční volnost a nepříslušnost samostatného orgánu zkoumati odpovědnost za administrativní příkazy rozleptává strohost systému i účinnost samočinné kontroly kontablovy. Stejně působí, že zkoumání kontrolního tribunálu se omezuje na účetní doklady a na přílohy účtů a že se děje poměrně pozdě po uskutečnění výdajů, až při zkoumání výročních účtů. Tím ovšem se oslabuje význam kontroly, kterou koná Cour des Comptes. Tento tribunál se oddálil aktuálnímu hospodářskému životu. Je odkázán na mrtvý materiál a neshlédně agendy na místě. — Uváží-li se ještě, že má vliv jen na kontably, aby předkládali účty, ale že je bez vlivu na průběh sestavy celé závěrky — a tyto závěrky sestavuje finanční správa se 7—8ročním zpožděním (de Marcé to nazval marasmem kontability) — zříme, jak daleko se vzdaluje život od partéru tohoto soudu a jak platonickou se stává cena jeho výtek při shledaných nedostatecích administrativní služby, i když některé závady mají tak odolnou životnost, že přetrvávají i dobu takovéhoho prodlení.

Již zde při těchto poznatkách nutno si uvědomiti, jak pochybené a škodlivé jsou snahy, které u nás volají po takovémto způsobu sestavování účtů a usilují, aby neodvislá kontrola se omezila takto na dodatečnou kontrolu účtů. Ani se při tom neuvažuje, že jinde má kontrolní instituce soudcovskou povahu a že by bylo otázkou, je-li vhodné a možno nově zaváděti soudnictví nad účty, není-li již překonáno vývojem. Pak by ovšem státní kontrolní orgán byl ještě slabší, než je tomu v cizí předloze, a bezmocnější k závadám administrativy.

Cour des Comptes má vedle jurisdikce ještě dvě důležité atribuce, které během doby mu přiznalo konstituční období:

1. závady administrativního rázu, které postřehne z účtů, jsou předmětem připomínek, na něž upozorňuje ministry ve formě dopisů, t. zv. *référé*;

2. vyslovuje se ve slavnostním sezení o souhlasnosti (konformitě) účtů, totiž že účty jednotlivých kontablů, které projednal v soudním řízení, se shodují s obecným účtem pokladní správy. O tom dvůr podává zprávu presidentovi republiky (*rapport*), jež se tiskne a odevzdává členům sněmoven spolu se zprávou o poznatkách, které dvůr při zkoumání



účtů učinil. Poněvadž rapport má býti tištěn zároveň s připomínkami resortů, stává se, že zájmy resortů zdržují publikaci ve sněmovnách mnohdy o další rok. Ovšem obsah je cenný, již metodou; bývá tu tištěno plné znění některých význačnějších not, oněch réferés, vyměněných mezi účetním dvorem a správními ústředími, a jejich odpovědi. Setkáme se tu také s přirozenými nesnázemi kontroly. Vždyť některé z nich jsou vskutku mezinárodní, jako opožděné odpovědi, nepřiléhavé, zabývající se podrobnostmi, nikoliv hlavní závadou a pod.

Kontrolu na místě vykonává Inspection générale des Finances, sbor při ministerstvu financí. Pochopitelně, poněvadž všichni kontablové podléhají služebně ministru financí, nikoliv jako u nás, kde účtárny jsou součástí administrativních poukazujících úřadů. Je to výlučný sbor, sám vychovává svůj dorost, doplňuje se výhradně ze soutěže, a co se zdůrazňuje: doplňuje se vždy a bezpodmínečně bez uplatnění jakýchkoliv politických a osobních vlivů. Mívá ve svých řadách individuality nejlepších kvalit. Bývali vysíláni k zahraničním misím, vyšli z nich někteří ministři financí a autoři klasických děl o veřejných financích. Nechci unavovati tím, o čem se můžete dočísti a poukazuji proto na článek ve Věstníku ministerstva financí z prosince r. 1931 při stoletém jubileu této inspekce.

Stala se již zmínka, že řada států přejala úplně a do podrobností francouzskou soustavu.

Skutečné soudní tribunály, tedy soudy, oprávněné vydávati pravo-  
platné rozsudky a obsazené členy, kteří mají postavení a neodvislost soudcovskou, jsou v oboru státní kontroly také v Belgii a Itálii. Tyto však mají zároveň dalekosáhlou preventivní kontrolu.

### Soustava kontroly v Belgii.

V Belgii účetní dvůr zkoumá před výplatou každý platební rozkaz, vyjma případů stálých poukazů (dépenses fixes). I zde je to instituce nejlepší tradice a vzorného výkonu. Byla organisována zákonem z 29. X. 1846. Když se tehdy jednalo, má-li býti účetnímu dvoru svěřena preventivní kontrola nad zákonitostí výdajů s hlediska obecných zákonů, ne jen po stránce formálně rozpočtové, pronesl ministr financí námitky proti takovému dosahu preventivní kontroly. Byla to velmi bystrá filipika proti preventivní kontrole neodvislého orgánu. Parlament se tenkrát nedal odraditi, nedal se strhnouti k obavám, že by předběžná kontrola, takto navrhovaná, ochromila správu státní, a dějiny daly za pravdu parlamentu.

Základní ustanovení této předběžné kontroly zní v článku 14. onoho zákona velmi prostě: „Žádný platební poukaz nemůže býti státní pokladnou vyplacen, pokud nebyl opatřen visem účetního dvora. Soudí-li dvůr, že nemá uděliti visa, jsou pohnutky jeho odmítnutí zkoumány ministerskou radou. Uznají-li ministři, že se má přikročiti k výplatě za jejich zodpovědnosti, viduje dvůr s rezervou a uvádí tyto případy ve svých výročních zprávách.“

Odmítnutí visa znamená nemožnost výplaty a jak vidno, má v zápětí účinek devoluční. Totiž má-li se výdaj uskutečniti, musí převzítí celá vláda zodpovědnost. Děje se tak usnesením vlády ve formě nálezů s přesným

odůvodněním, proč se vláda uchyluje od názoru kontroly. Úplné znění těchto usnesení vlády otiskuje se ve zprávách účetního dvora. Je pozoruhodné, že po dlouhá desetiletí se nevyskytly v minulosti vůbec případy, že by se ministerská rada rozhodla přejíti stanovisko účetního dvora. První případ po vydání zákona z r. 1846 se stal až v r. 1880, pak ojediněle v obdobích 2—3 let. Po válce jsou případy častější, tak poslední Cahier des Observations, předložený účetním dvorem sněmovnám (za r. 1933), otiskuje asi 35 takovýchto vládních usnesení. De Marcé, který se v letech devadesátých velmi zevrubně zabýval belgickou soustavou, měl pochybnosti, zda tehdejší stav, že vláda neměla vlastně neshod s účetním dvorem, nesvědčí tomu, že kontrola selhává. Nynější poměry rozptýlily by pochybnosti, založené na tomto úkaze.

Postavení účetního dvora v Belgii je vůči francouzskému výhodnější, že může žádati od administrativy jakákoli vysvětlení a zprávy, takže není jeho postup poután na doklady taxativně vyjmenované. Má právo pokutovati ty, kteří podléhají jeho jurisdikci, a to až do výše poloviny platu a může také svým zásahem docílit suspense provinivších se kontablů. Rovněž ústavně je postavení tohoto soudu vůči francouzskému mnohem pevnější. Ba italský státník Orlando ve svém administrativním právu pokládá belgické zřízení po stránce ústavní za důslednější, než je tomu u italského dvora. Členy účetního dvora, počtem 8, volí sněmovna z řad úřednictva, a dvůr podává své poznatky (observations) a svá prohlášení o souhlasu účtu obecné pokladní správy s účty jednotlivých kontablů přímo sněmovnám.

Italský Corte dei Conti má další výhodu; zkoumá legalitu všech dekretů, výnosů vládních, bez rozdílu, jsou-li přímo spojeny s výdajem a soudí nároky vůči širšímu okruhu, než jen kontably. Vrátime se k němu při změnách Mussoliniho.

#### Anglický režim

Je odlišný od této soustavy soudních dvorů. Je tu zodpovědný vedoucí činitel a hlavní opora účinnosti kontroly je na půdě parlamentu.

Povinnost zkoumati veřejné účty Spojeného království je svěřena úředníku, který je obvykle nazýván „Comptroller and Auditor General“; jeho plný titul jest „Generální kontrolor příjmů a výdajů pokladny Jeho Veličenstva a generální revisor veřejných účtů“. Jeho povinností je předně zabezpečiti, aby státní pokladna vydávala peníze úředníkům, určeným jimi disponovati, jen v souhlasu s instrukcemi vydanými parlamentem a dále přezkoumávati účty o státních výdajích, které skutečně byly učiněny.

Tento úřad byl zřízen a jeho funkce byla definována v zákoně, známém jako „Exchequer and Audit Departments Act, 1866“, který zůstal v platnosti bez podstatné změny až do novely z r. 1921, jež zavedla určité změny, úlevy v podrobných ustanoveních, k nimž dala podnět zkušenost uplynulých 60 let; zákon ten však zachoval beze změny obecnou skladbu účetně kontrolní soustavy, stanovenou původním zákonem z r. 1866, jakož i její znakové rysy.

„Comptroller a. A. G.“ je ustanoven králem (korunou), je nesaditelný, leda na žádost obou sněmoven, nezodpovědný výkonem moci, leč jediné dolní sněmovně, a jeho povinností je zkoumati veřejné účty a podávat zprávy o výsledku svého zkoumání dolní sněmovně. Jeho zkoumání koná se nepřetržitě po celý rok a jeho spolupracovníci — kteří při kontrole větších resortů, jako na př. ministerstev války, námořnictva, pošt atd., jsou umístěni v budovách těchto resortů — mají přístup ke všem knihám, dokladům a spisům atd., které souvisejí s kontrolovanými účty. Po skončení každého finančního roku, t. j. nejpozději do 6 neb v některých případech do 9 měsíců po 31. březnu, zašlou úředníci hospodařící rozpočtovými prostředky kontrolorovi a generál. revisoru účtů úplné účetní závěrky za uplynulý finanční rok. Tyto účetní závěrky jsou pak vydány tiskem společně s příp. zprávou „Comptroller a. A. G.“ a předloženy dolní sněmovně.\*)

Při zahájení parlamentního zasedání, které se počíná obyčejně v lednu nebo únoru každého roku, státní závěrečný účet, takto dodaný dolní sněmovně, je předložen zvláštnímu výboru této sněmovny, který se nazývá „Výbor veřejných účtů“ (Public Accounts Committee); výbor zasedá během parlamentního období a zkoumá úsekově různé účetní závěrky, zprávy generálního revisora účtů a povolává k sobě odpovědné úředníky, disponující penězi rozpočtem povolenými, aby podali potřebná vysvětlení; výsledek svých zkoumání předkládá tento „Výbor k prozkoumání veřejných účtů“ ve formě zprávy parlamentu.

Věci, o nichž tento výbor jednal, jsou předmětem dalšího opatření ministerstva financí a stačí-li k tomu pracovní doba dolní sněmovny, podrobují se úvaze také této sněmovny. Protokoly finančního ministerstva, sepsané na základě zprávy „Výboru veřejných účtů“ z minulého roku, předkládají se v příštím roce „Výboru veřejných účtů“, jemuž se tím umožňuje, aby se přesvědčil, jaký výsledek měla opatření, učiněná ministerstvem financí.

#### Německá a rakouská soustava

Je u nás dosti známa. Je to kolegiální zařízení, kde orgány mají osobně soudcovskou povahu. Instituce však nemá skutečné jurisdikce tak, že by její nálezy byly přímo vykonatelné. O Německu zmíním se blíže při Hitlerově reformě.

#### Ruská předválečná soustava

měla dvě důležité zvláštnosti; byla tu místní kontrola a funkce kontroly vztahovala se přímo na věcné zkoušení investic. Tyto zásady přejali v Polsku a v Jugoslávii. Ústřední úřad kontrolní má podřízené kontrolní úřady v krajích a revisní činnost Polské Izby nespokojuje se zkoušením dokladů a písemností, nýbrž zkoumá poměry, kvalitu a kvantitu staveb, dodávek a prací na místě.

Tím přecházíme již k období po válce.

---

\*) Prosím, vzpomeňte tohoto způsobu odevzdávání závěrek kontrolnímu orgánu, až bude řeč o sestavování závěrek u nás.

## II. Poválečný vývoj státní kontroly.

Změna klidného vývoje ve vzruch nové doby je vlastně patrna z onoho úkazu belgického, kde se u autority kontrolní instituce zastavila vládní moc po celý lidský věk, kdežto dnes není vzácným zjevem, že rozhodne se pro výdaj, u něhož účetní dvůr má pochybnosti o zákonitosti, a za něj vláda proto přejímá přímou zodpovědnost. Vzpomeňme, jaký rozruch hospodářského života veřejného po válce nastal; onen prudký číselný vzestup veřejných výdajů, nové úkoly z poválečné tísně za nesnází aprovišálních, pro renkonstrukci stavební, s problémy měny a ceny, při otřesech hospodářských poměrů z příčin vnitřních i z poměrů světových až k době krise a v zápětí příznaky nezaměstnanosti.

Kterak doplňovala se kontrolní soustava v zemích udržujících vládu demokracie, jako ve Francii a v Belgii, a kterak postupovalo se v oboru kontroly u nových režimů, jako Italie, Německo a Rusko.

### V e F r a n c i i

nalezneme nové myšlenky. Uskutečňuje se kontrola, která má proniknouti až k vlastnímu prameni výdaje, k okamžiku, kdy se zakládá obligační závazek pro stát. První myšlenky na tuto kontrolu, nazvanou *contrôle des dépenses engagées*, objevují se ve finančních zákonech periodicky po desítiletích před válkou 1893, 1902 a 1911. K uskutečnění nedošlo v pravdě ani tenkrát, když se výkon této kontroly svěřoval resortnímu úředníku, a první pokusy zůstaly jen literou normy. Stala se skutkem teprve od zákona z 10. srpna 1932. Podle něho do každého ústředního úřadu je dosazen kontrolní orgán, jmenovaný ministrem financí v dohodě s ministrem resortním, a jemu dávají se k vyjádření veškeré věci, k nimž je třeba souhlasu ministra financí, a k vidování předkládají veškeré akty, které dají vznik příštím výdaji státnímu. Kontrolor vede o nich záznamy, jimiž sleduje, do jaké výše je tím rozpočtový úvěr vyčerpán (*engagé*). Kontrolorem musí býti také vidovány všechny platební poukazy. Bez jeho visa není žádný platební poukaz platný. Tím je pojištěna úplnost nahlédání do aktů před vznikem obligačního závazku státu.

Kontrolor zkoumá úvěrovou úhradu s hlediska zařazení na rozpočtový úvěr, zkoumá přesnost odhadu výdaje, což administrativní orgán uvádí na zvláštním lístku, a sleduje zachování předpisů finančních i soulad opatření administrativy s votem sněmovny. Zabývá se všemi důsledky, jaké může mít v zápětí správní akt po stránce výdajové pro státní finance. Jinak nezabývá se materiální kontrolou výdaje a zákon z r. 1922 upoutal tedy kontrolu tu na základně ryze finanční a rozpočtové v otázce překročení kreditu; kontrolor neposuzuje vhodnosti výdaje. Jeho oblast činnosti je zařazení výdaje na úvěr a dostatečné krytí. Tuto kontrolu zastává jediný kontrolor pro celé ministerstvo.

Kontrola při zakládání závazků byla novou myšlenkou, která se rodila déle 30 let, a to souběžně s Francií také v Italii a její zřízení budilo pozornost odborné ciziny. Výsledky ve Francii chválili, ne s takovým nadšením, jak by působnost myšlenky slibovala. Hlavní význam přisuzuje



podle své odpovědi na můj dotaz přednosta kontrolního oddělení v ministerstvu financí (Bureau du Contrôle extérieur — M. Rabinel), jemuž tito kontroloři podléhají, možnosti oceniti skutečné potřeby a získati oporu pro kritiku požadavků resortních. Je to pochopitelné, poněvadž nemají státních závěrečných účtů z posledních předcházejících let o celkových výsledcích rozpočtového hospodaření. Této kontrole přičítal se také hlavní podíl na zásluhách o snížení rozpočtových úvěrů, zvláště předseda parlamentní finanční komise Béranger se tak vyslovil. V sekretariátu generální inspekce slyšel jsem kritiku dosti skeptickou o smyslu a ceně této kontroly i její evidence.

Sankce, kterou zákon s touto kontrolou spojuje, je civilní zodpovědnost úředníků za akty, jimiž se vědomě překročí předpisy zákona o této kontrole. Je to vlastně prvé ustanovení o civilní zodpovědnosti poukazujícího úředníka, neboť jindy kryje se poukaz teorií, že jediným disponujícím (jediný ordonateur) je ministr, od něhož všichni ostatní odvozují své poukazy. Snad nám to bude pochopitelnější, připomene-li si, že každá žádost se adresuje na ministra. Bylo tu staré zásadní usnesení státní rady z 22. VIII. 1885, která se vyslovila o osobní zodpovědnosti hospodařících administrativních úředníků, že je to zodpovědnost ryze morální a disciplinární.

Když se projednávala osnova zákona o kontrole nad zakládáním závazků, pomýšlelo se na neplatnost těch smluv a objednávek státních, které by se staly bez vědomí kontrolora. Debatovalo se o tom, leč z důvodu právní bezpečnosti pro dodavatele státu upustilo se od tohoto návrhu.

Po skončení roku předkládají kontroloři des dépenses Engagées parlamentu zprávu; má podati situaci rozpočtových úvěrů podle založených závazků. Kontroloři mají také uvést poznatky, na které během roku upozornili ministra financí. V publikacích, do nichž jsem mohl nahlédnouti (za r. 1925), byly jen číselné zprávy o stavu úvěrů, nikoli věcné poznatky.

Jde-li o to, jaké poučení plyne pro naše poměry, uvažují:

Onen prvotní účel, aby se seznalo, jak je úvěr rozpočtu vyčerpán, je u nás plněn měsíčními výkazy. Podávají během 8 dnů po ukončení měsíce obraz, kterak je rozpočtový úvěr každé položky platebními poukazy zatížen. Pokud evidence v registru kontrolorů d. D. E. má kdykoliv prokázati, jaká je výše existujících závazků v určitém oboru, tu nutno u nás přiznati, že starý předpis o záznamu objednávek (t. zv. Vormerk der angebahnten Auslagen), nebývá někde dodržován. Pro obor stavebních úvěrů, tedy v nejdůležitějším oboru investic, platí však předpis ministerstva veřejných prací z r. 1913, podle něhož se zanášejí objednávky a zakázky učiněné stavební správou; je to kniha objednávek jednotlivých prací a hmot, která se pravidelně vede.

Kontrolní úřad sleduje doplnění předpisů, ovšem aby u nás záznamy o peněžních závazcích mohly tak důsledně informovati, jak je zatížen rozpočet určitého roku, nelze při zdejším systému docíliti. Ve Francii i v Belgii jsou totiž účtovány výdaje na rozpočet ještě také po uplynutí rozpočtového roku, během následujícího čtyřletého dodatečného období.

Je to systém zvaný „par exercice“. Zatížení rozpočtového kreditu řídí se v podstatě dobou, kdy se založil závazek, tedy dnem smlouvy a nikoliv dobou splatnosti, totiž datem poukazu, jak je tomu u nás. Tím tedy použití účetnictví o vzniklých závazcích ztrácí na významu nebo přitažlivosti i bez ohledu na to, že se objeví vždy rozdíl mezi platbou a původním odhadem. Zbývá význam toho, že zkouší se výdaje po stránce finančně rozpočtové před objednávkou. Byly ve Francii rozpravy o tom, není-li po stránce ústavní pochybeno, zasahuje-li takto ministerstvo financí. Ježto omezuje se na kontrolu po úhradové stránce, nelze jí jistě ústavně činiti výtky. Přezkoušení rozpočtového zařazení a zákonitosti výdaje zastane ovšem spolehlivěji účetní dvůr v Belgii a Itálii, kde také kontrola des dépenses engagées je v určité spojitosti s výkonem jejich pravomoci.

Úsudek uznané autority v oboru kontroly státních financí, Victora de Marcé, vyznívá o kontrole des dépenses engagées takto: Je tu o další kolečko správy více a kontrola ta nemá než administrativní pravomoc, zúženou na otázky nepravdivosti rozpočtových. De Marcé dává také přednost anglickému systému, předcházející volnosti disposiční a plné dodatečné zodpovědnosti tam, kdekoliv jde o hospodaření v rámci povolených úvěrů.

U nás zavádí právě letos kontrolní úřad periodickou systematickou kontrolu výdajových poukazů na místě, v účtárnách ústředních poukazujících úřadů, a provádí ji po ukončení každého měsíce. Zkoumání děje se tedy bezprostředně v zápětí po vydání platebních poukazů, a tato kontrola může se bez konfuse zabývat všelikými výdaji s širšího věcného hlediska. Lze se nadíti, že vyplní se tím, co zastane jinde kontrola des dépenses engagées.

Ministerstvo financí má v Paříži při pokladní správě oddělení, zvané Mouvement des Fonds. Sleduje udržování likvidity prostředků státní pokladny a bdí nad dodržováním dvanáctin. Při revisi platebních poukazů hledí jen k číselnému celkovému limitu. Pokud u nás o této funkci, jako kontrolní, nalezneme někde zmínky, přeceňuje se a vyzdvihuje se nad skutečný význam. Rozhodně měsíční výkazy o očekávaných měsíčních výdajích a příjmech našeho ministerstva financí jdou mnohem dále a vyhrazují ministerstvu financí dalekosáhlejší oprávnění, neboť jsou podobné a snižují i dvanáctiny rozpočtové. Dodržení limitu měsíčního jest samostatně zabezpečeno u poštovní spořitelny; ovšem jen co do celkové sumy každého poukazujícího úřadu.

V posledních letech najdeme ve Francii nové komisionální instituce, a to i mimo komise, které se ad hoc zřizovaly k okamžitému projednání rozpočtových škrtů osnov rozpočtových.

Tardieu zřídil 1. března 1932 ústřední službu administrativních kontrol u náměstka předsedy vlády; také na členství z účetního dvora je pamatováno. Zařízení bylo myšleno především jako bezprostřední poradní sbor pro nová opatření úsporná a racionalizační.

Ministr prof. Germain-Martin za Heriotovy vlády zavedl brzy na to 22. října 1932 komise, nazvané trojdílné: Novotou je, že je to úplná soustava komisí. Zřídily se úsporné komise v úřadech a u samospráv, které

při vlastní akční volnosti jsou pod vlivem ústředního komitétu. Toto vrchní komité je složeno ryze z odborníků, znalců administrativy, činných mimo výkonnou správu, tedy z inspekcí, kontrolních orgánů administrativních a účetního dvora. V místních komisích má se však uplatniti jednak vliv občanstva, zastoupením zájmových korporací, jednak vliv úřednictva, jehož delegáti jsou voleni ze středu zaměstnanců. Výkonnost hleděla se zabezpečiti publicitou prací ústředního komitétu a odevzdáním parlamentu. Vrchní úsporné komité má široké poslání v oboru zhospodárnění správy. Předpokládá se, že navrhne úsporný způsob provádění zákonů, po případě doporučí změny platných zákonů. Z úsilí o rozpočtovou rovnováhu při rozpočtu následujícího roku, z ustanovení finančního zákona 1. III. 1933 o nové komisi, která má za úkol provést rozpočtové škrty, lze usuzovati, že nedospělo se ještě k pozitivnímu úspěchu. Potvrzoval by to také úkaz, že není v Journal officiel dosud tištěné zprávy vrchního komitétu. Úkol není ovšem tak snadný, aby se ho dosáhlo za krátko; ale pomýšlelo se také na odstranění konkrétních zbytečných výdajů a patrně neklidné politické doby nesvědčí pracem těchto komisí a nutno tím více obdivovati dílo předcházející restaurace rozpočtové aktivity za Poincarého.

Mezi novotami v oboru kontroly nalezneme dvojí rozšíření pravomoci účetního dvora. Zkoumání účetního dvora podrobují se 19. února 1929 odvody z reparačních splátek, a to odvody věcné, materiálu, které předpokládají zkoumání na místě. Dále — a to je významnější — rozšířila se činnost účetního dvora na agendu ústřední pokladny státní 2. ledna 1933, na transakce přechodného dluhu a technická opatření ústřední pokladny při emisích a konversích. Výjimečné postavení těchto disposic — formálně prohlížela je totiž komise z 18. března 1880 — vysvětlovalo se nesnáze, spojenými s ověřováním dokladů těchto akcí. Účetní dvůr neměl dotud pravomoci k prohlídkám na místě. Předpokládám, že nebyla tu bez vlivu studie profesora Trotabase. Uveřejnil před tím v „Revue Parlementaire“ článek, jak je neomezená a volná působnost finanční pokladní správy, její hospodaření při zálohách a při akcích s pokladničními opatřeními úvěrovými a měnovými — tak že dějí se vlastně beze vší kontroly technické a kontroly ústavní.

U nás nejvyšší kontrolní úřad na nedostatek ústavní kontroly v tomto oboru upozorňoval již dříve.

#### Belgie,

kde dvůr má mnohem významnější postavení svou preventivní kontrolou i svým ústavním určením, zavedla také kontrolu nad vznikem obligačních závazků. Tato kontrola podřadnějšího významu, poněvadž se tu ještě více zdůraznila její evidenční povaha bez zkoušení věcného obsahu, a zákonitost výdaje před uskutečněním zkoumá ode dávna účetní dvůr. Kontrola ta omezuje se na některé výdaje rozpočtové, totiž za státní dodávky, subvence, odměny a pod. Kontroloři zodpovídají účetnímu dvoru jako jiní účetní úředníci, a jsou pod jeho ochranou. Bez jeho souhlasu nemohou býti disciplinárně stíháni.

V předpisech o této kontrole jsou však dvě radikální ustanovení: totiž, že o závadách, které se při kontrole shledají, předkládá účetní dvůr ihned sdělení sněmovnám, nikoliv až se svou výroční zprávou, a dále že dvůr soudí také poukazující úředníky. Tím byl změněn základní předpis, platný od r. 1846. Podle nového ustanovení podléhají účetnímu dvoru administrativní úředníci, jestliže založili závazek pro stát, s porušením zákona a na škodu státu. Poukazující úředník zhostí se v takovém případě své zodpovědnosti jenom tehdy, jestliže může předložit písemný pokyn ministrův, a to vydaný ještě před platebním poukazem. Do r. 1927 — od 1922 — nebylo praktického užití; nebylo případu, v němž by účetní dvůr zahájil soudní řízení proti administrativnímu úředníku, takže ve skutečnosti zůstalo soudnictví nadále omezeno na kontabily.

Pro čistotu dodávek zavedeno bylo Comité supérieur de contrôle, které při původní úpravě z r. 1921 nerozvinulo zvláštní působnosti a bylo nově organizováno královským výnosem z 21. XI. 1932. Má obecné právo kontroly nade všemi dodávkami, veřejnými pracemi pro stát a jeho podniky i pro podniky, k nimž je poután státní zájem v jakékoliv formě. Vyšetřuje nesprávnosti a podvody, které se vyskytnou v oboru, na nějž se vztahuje jeho působení. Jemu hlásí se průběh zadání dodávek státu nebo zmíněných korporací, oznamují se mu všechny subvence přesahující 10.000 frs, poskytnuté na samosprávné investice, a obdrží kopie o všelikém zjištění přehmatů při dodávkách. Může být pověřeno také zkoumáním a studií kteréhokoliv oboru, o něž požádá je předseda vlády, ministr nebo národní společnost železnic. Komitě se skládá ze 4 soudců a z delegátů ministerstva financí a ministerstev, u nichž se vyskytují větší dodávky. Komitě působí také jako rozhodčí na požádání jedné ze stran při dodávkách státu, železnic a pošty.

Předpisy o účetnictví byly v roce 1931 doplněny tím, že činitelé administrativní jsou zodpovědní za nesprávnosti odhadů o nákladech při kterýchkoliv navržených administrativních opatřeních. V případě zlého úmyslu a neomluvitelné nedbalosti při odhadu mohou být úředníci revokováni a v případech lehčích jsou bez ohledu na disciplinární stíhání diskvalifikováni, event. pro povýšení.

## Itálie

dospěla vlastním vývojem také ke kontrole nad tím, za jakých podmínek se zakládají závazky státní správy. V r. 1887 vyslovila parlamentní komise v resoluci požadavek, aby vláda přikročila ke kontrole nad závazky a aby ji prováděl účetní dvůr. Pokusy o uzákonění takovéto kontroly v r. 1904 a 1908 zůstaly neprojednány a zákonná ustanovení v dalších letech (1913 a 1916), navrhuující zavedení této kontroly, nevešla v život. Skutečně byla zavedena tato kontrola v r. 1923, tedy zároveň s Francií a Belgií, ale v odlišném pojetí. Část této kontroly náleží ústřední pokladní správě Ragioneria generale v ministerstvu financí. Účetní dvůr (Corte dei Conti) je na případy nepravidelností upozorňován účtárnami, jež provádějí kontrolu nad vznikajícími závazky, jinak zasahuje preventivně registrací dekretů,



jejichž zákonitost zkoumá, ověřuje, a vidováním platebních poukazů; má skutečnou jurisdikci i ve sporné agendě.

Stav nynější lze shrnouti takto: Efektivní kontrola závazků je svěřena účtárnám ministerstev pod dohledem generální Ragionerie. Účetnímu dvoru přísluší tato kontrola při výdajích nad 20.000 lir a obecná intervence účetního dvora nastává ještě při uzávěrci rozpočtového období, kdy jsou všechny závazky, dosud neuskutečněné, účetním dvorem přezkoumávány. Účetní dvůr soudí o zodpovědnosti těch, kteří zakládají závazky, i těch, kteří vedou účtárny, nechť jde o úmysl nebo o nedbalost, a může odsouditi k částečné nebo celé náhradě škody. Stejně zodpovídají mu ti, kteří mohli závalu postihnouti, jako představení nebo aprobanti, a neoznámili věc státnímu zastupitelství nebo účetnímu dvoru (čl. 83 dekretu o všeobecném účetnictví). Další prostředek preventivní kontroly účetního dvora je odmítnutí visa při platebním poukazu. Odmítnutí je absolutní a definitivní tenkrát, když se předkládají poukazy nekryté úvěry rozpočtovými.

V obsáhlé monografii o kontrole italské Vicario 1925 vyslovuje náhled, který i reformou Mussoliniho je potvrzen: „Opravdová záruka finanční a ústavní v oboru založení obligací je ona, která může vyplývati ze zásahu preventivní kontroly takového orgánu jako účetní dvůr, absolutně nezávislého na výkonné moci a v organické souvislosti s parlamentem.“

Jaká byla reforma fašismu? Reforma Mussoliniho, provedená z jara r. 1933, nemění struktury účetního dvora a nedotýká se základní jeho linie. Účetní dvůr zkouší závěrku předloženou ministerstvem financí, a ve svém sdělení sděluje, které akty při své předběžné kontrole registroval s výhradou; uvádí poznatky, jak se úřady přizpůsobily jeho připomínkám a jaké reformy nebo zdokonalení pokládal by za vhodné. V této zprávě podává úhrnný obraz o svém pozorování, poznatcích a závadách. Zprávy účetního dvora, které až dosud zůstávaly bez povšimnutí, mají — podle slov zprávy parlamentní komise — nabýti při reformě zásluhou fašismu nového významu; budou se příště předkládati předsedovi vlády a velké fašistické radě, což má již znamenati, že ze zprávy se vyvodí opravdové důsledky. — Reforma ponechává preventivní kontrolu účetního dvora nad zákonitostí výdajů, ba vyzdvihuje ji v průvodní zprávě jako zvláštní přednost italského zřízení proti cizím kontrolním institucím. Požaduje, aby byla konána s největší přesností bez nemístné shovívavosti a zbytečné přísnosti. Tvrdí, že se přehánějí potíže s touto předběžnou kontrolou spojené, a zastává náhled o potřebě této kontroly, poněvadž nelze se dáti unésti zásadou individuální zodpovědnosti, která až na výjimky není dodržována a poskytuje pouze nedostatečnou nápravu, aniž může předejiti škodám z nezákonných činů.

V reformě zavádí se nový způsob kontroly delegací jednotlivých radů účetního dvora do resortů, takže se může na místě objasniti pochybnost a bezprostředně dojíti k rozhodnutí. Uvolňuje se tím kolegiální rozhodování. V senátech účetního dvora budou se projednávati jen nejzávažnější otázky rozporu s administrativou. Novela se neobává, že by tato kontrola

ustrnula, a předpokládá, že při pochybnostech delegát dvora sdělí své náhledy přednostovi sekce, který sleduje činnost několika exponovaných delegátů a docílí žádoucího usměrnění. Očekává se, že také při tomto řízení bude méně zápisů s výhradou, tedy méně neshod s administrativou. — Delegovaný rada odevzdává své odmítavé visum ministrovi a setrvá-li ministr na původním stanovisku administrativy, předkládá věc účetnímu dvoru, který pak rozhoduje v sekci, t. j. senátu nejméně 7členném za účasti zástupce administrativního úřadu a financí. Je to nové postavení kontrolního orgánu, tak významné, že se s ním dosud jinde nesetkáváme, totiž že Corte dei Conti rozhoduje při rozdílnosti náhledů mezi resortem a svým delegovaným úředníkem (čl. 8. novely).

Na podnět účetního dvora mohou býti zřízeny přezkoušecí úřady účetní při ústředních úřadech. O registraci aktů a s tím spojené předběžné kontrole zákonitosti správních aktů ponechává novela staré předpisy, že se zapisují všechny výnosy, nevylučuje však pozdější vynětí těch dekretů, které se netýkají finančních záležitostí. Odmítnutí dvorů registrovat výnos, ruší definitivně opatření administrativy, jde-li o případ, kde není úvěr rozpočtový, kde jde o jmenování nad systemisaci míst a kde se delegují úvěry nad meze rozpočtové.

O vedení knih podotýká důvodová zpráva, že účetní dvůr nevede a nepovede knih, ježto má možnost jinak zjistiti úhrnné výdaje, takže vede jen evidenci, jaké potřebuje k vlastním úkolům. Dvůr má právo napříště naříditi případná přímá šetření u úřadů a zaměstnanců, kteří vedou správu peněz nebo majetku a sám může ukládati tresty za prodlení s vyúčtováním nebo s předložením zprávy o provedené revisi.

Tedy nejdůležitější z novot, které se fašismem zavádějí, je postup při rozhodování mezi ústředním administrativním orgánem a názorem delegovaného kontrolního úředníka a permanentní kontrola na místě prováděná zástupcem účetního dvora se zdůrazněním a rozšířením dosavadní preventivní kontroly.

#### N ě m e c k o

má od r. 1922 říšský finanční řád (Reichshaushaltsordnung). Tato kodifikace byla před časem podnětem naší finanční správě k přípravám pro obdobnou kodifikaci. V posledním oddílu má teno řád předpisy o účetním dvoru. Tento úřad a jeho členové jsou podrobeni jen zákonu, mají postavení členů říšského soudu a předseda má jmenovací právo všech zaměstnanců až do ministerských radů. Rozhodování děje se v pravidelných senátech a ve velkém senátu s určitými praerogativami předsedy dvora. Účetní dvůr vydává předpisy o úpravě účtů a jejich dokladů v dohodě se zúčastněnými ministry. Může si u administrativy zajistiti potrestání podle služební pragmatiky těch, kteří neplní jeho opatření. Má dozor nad prováděním rozpočtu. Může své pochybnosti dáti na místě objasnit svými orgány. O postupu při zkoumání účtů má dosti volnou ruku; je mu zůstaveno, aby vynechal podřadné stati nebo některé obory zkoumal zjednodušeným postupem nebo spokojil se přezkoušením administrativními orgány. Zkouší jak číselnou výši, tak zákonitost a hospodárnost výdajů.

Výslovně se v zákoně praví (§ 96), že se zabývá tím, udržují-li se zařízení a instituce, které mohou se zrušiti nebo omeziti.

Byla to v podstatě dodatečná kontrola, ale ještě před Hitlerovou érou byl president dr. Saemisch pověřen funkcí úsporného komisaře. Tím se spojuje s představitelem účetního dvora preventivní kontrola jak pro konkrétní či podobné otázky, tak pro velkorysé řešení reforem a racionalisace.

Zásady nového režimu docházejí výrazu ve dvou novelách, prvá v dubnu 1930, a důležitější druhá v prosinci 1933. Tato poslední, Hitlerova reforma vyslovuje v důvodové zprávě: „Uprostřed boje všeho národa o jeho bytí a jeho znovupozdvižení záleží na tom, aby pohotovost účetního dvora k jednání, k činům, k nejpřísnějšímu dohledu na jednotlivé počiny správy, pokud to vůbec je možno, se pozvedla, a tak těm, kteří jsou v poslední řadě zodpovědni, poskytly se potřebné doklady pro rozhodnutí v potírání závad ve správě, podněty pro podporu spořivosti a hospodárnosti veřejného hospodářství.“

Změna nového režimu nedotkla se valně t. zv. Prüfungsrechte účetního dvora. V oboru kontroly veřejných korporací nastalo jen podřadné rozšíření. Podstatné zlepšení právního postavení je v ohledu účasti při sestavování rozpočtu. Dvůr od let usiloval, aby své zkušenosti mohl uplatnit při sestavení rozpočtu. Předseda účetního dvora byl sice ve funkci úsporného komisaře poradním orgánem znaleckým, nyní však zákonný předpis potvrzuje tuto funkci a stanoví přímo účast jeho při sestavování říšského rozpočtu. Je to dobrá myšlenka, jak využití výtěžků kontroly a zkušeností jejího orgánu pro budoucno. U nás v původní vládní osnově zákona o nejvyš. kontrolním úřadu bylo pomýšleno na účast kontroly při sestavování rozpočtu; při projednávání zákona bylo ustanovení o tom vypuštěno a dosud není bohužel uskutečněno.

Jinak přináší říšská novela posílení pravomoci osoby presidenta účetního dvora, snažíc se zachovati neodvislost kolegiálního rozhodování. President nařizuje místní šetření, podává dobrozdání i pamětní spis účetního dvora o poznatcích kontroly během rozpočtového roku a nově přiznána mu pravomoc zadržeti senátní usnesení i tenkrát, když nemíní je přímo zvrátiti; zasilá je předběžně resortnímu ministru k nahlédnutí.

### O A n g l i i

zbývá vysvětliti, jaké změny byly provedeny zákonem z r. 1921. Podle zákona z r. 1866 žádalo se na generálním revisoru účtů, aby provedl úplnou a podrobnou kontrolu státních účtů všech dílčích rozpočtů. Šedesát let, které uplynuly od vydání zákona z r. 1866, přineslo mohutný vývoj v organizaci a v pracovním tempu finančních oddělení jednotlivých ministerstev; s ohledem na to a z jiných důvodů bylo pociťováno, že nastala doba, kdy možno generálnímu revisorovi účtů ulehčiti povinnost stoprocentního zkoumání účtů, stanovenou zákonem ve všech případech, a provésti též jiné změny, které by modernisovaly systém zavedený v r. 1866. Byly vtěleny v r. 1921 do zákona nazvaného „Exchequer and Audit Departments Act, 1921.“

Hlavní změny, které tímto zákonem byly provedeny, možno takto krátce načrtnouti:

1. Kontrolor a generální revisor účtů je nyní zmocněn, aby v případech účtů, kde je přesvědčen, že účetní, resp. finanční oddělení příslušných ministerstev účetní doklady přezkoumala a za správné uznala, schválil takto autorisované platby bez jakéhokoliv dalšího důkazu, uzná-li na základě svého volného uvážení, že tak může učiniti. Požaduje se však na něm, aby referoval dolní sněmovně o některých důležitých změnách ve způsobu a rozsahu své revise.

2. Na generálním revisoru účtů se nyní žádá (a tento požadavek je stanoven zákonem), aby přezkoumával pro dolní sněmovnu určité účetní závěrky, které dříve přezkoumával jen na požádání nebo po dohodě s ministerstvem financí; jsou to účetní závěrky o státních příjmech.

3. Nový zákon dal podrobné směrnice pro účetní systém skladišť a obchodních domů a o obchodních účtech a předpisuje, že účetní závěrky těchto skladišť a obchodních domů, jakož i účetní závěrky příjmů musí generální revisor účtů pro účely dolní sněmovny přezkoumati.

Parlament neuznal za nutné, aby stanovil pro generálního revisora účtů podrobné směrnice pro účetní zkoumání; stanovil jen obecně směrnice. Je ponecháno volné úvaze generálního revisora účtů, aby si určil revisní metody, pomocí nichž může požadavkům na něho kladeným co nejlépe dostáti, vzhledem na různé okolnosti a povahu účetních závěrek a účtů.

#### O sovětském zřízení

mohu usuzovati ze znění zákona z 12. listopadu 1923 a lidovém komisariátu pro inspekci dělníků a rolníků a z obsahu řádu administrativní finanční kontroly z 30. října 1923 podle francouzského překladu od býv. předsedy našeho institutu v Paříži rady účetního dvora Chasla. Technická stránka finančního dozoru přešla do finanční kontroly u ministerstva financí a tím se orgán státní kontroly zhostil prací technických, aby mohl volně plniti úkol politický a hospodářský. Oblast kontroly je tu nesrovnatelně dalekosáhlejší, když všechna výroba je zestátněna a není podniků soukromých.

Podle obsahu zákona má komisariát pro inspekci v programu: vésti a usměrňovati působení institucí vědecké organisace práce; studovati politicky i prakticky administrativu, otázky standardisace a racionalisace při výrobě; zjišťovati hodnoty i nedostatky administrativních orgánů, jedny vésti k rozvoji, druhé odstraňovati; zkoušeti a zaváděti praktická zřízení ke zdokonalení administrativy, postupu pracovního i účetnictví; zpracovati dokonalá pravidla pro kalkulaci a bilancování; pracovati na plánech o zjednodušení administrativního organismu, zlepšiti jeho práci a docíliti normálních podmínek pro provádění státní kontroly; studuje rozpočet, zkouší příčiny závad, zkoumá hospodaření unie, republik i místních samospráv, jakož i jejich čtvrtletní orientační výkazy; dovozuje závěry z účtů, zkoumá s hlediska skutečných výsledků činnost státních orgánů, oceňuje výkony vedoucích činitelů a jejich spolupracovníků, pod-



poruje ty, kteří věnují se nejoddaněji svému úkolu; pátrá po příčinách závad a neschopnosti předáků, bojuje proti prodejnosti a úplatnosti, stanoví obecné směrnice v dorozumění se soudními a administrativními orgány; používá tisku strany i odborného k neúprosnému stihání těch, kteří zanedbávají zájmy dělníků a rolníků; pracuje proti lhostejnosti a byrokratismu.

Takto jsou doslovně uváděny úkoly a pravomoc této inspekce.

Novoty, se kterými se v tomto zřízení setkáváme, — nehledě ke slohu a formulaci předpisů — dají se shrnouti takto: Všichni členové jsou kdykoliv sesaditelní, aby tím byla zajištěna jejich neodvislost a nepodjatost vůči vlivům výkonného organismu. Je to úplně odlišný prostředek proti dosavadním metodám, jež hledaly zajištění neodvislosti právě v trvalém postavení a nesesaditelnosti kontrolních úředníků podle předpisů o postavení soudců. Zavádí se publicistická činnost v největší míře jak pro uplatnění nových metod a zdokonalení služby, tak také pro odstraňování závad a pro posílení trestní sankce. Je tu zvláštní oddělení pro stížnosti a udání občanů; to je ovšem stará metoda. Znáte benátského lva, ukazují jej dosud v Palazzo Ducale, do jehož tlamy vkládali Benátčané své stížnosti.

### III. Posudek cizích soustav a naše zřízení státní kontroly.

Vymezenost místa brání věnovati se zevrubněji jednotlivým soustavám; pro úplné pochopení bylo by to žádoucí. Zdůrazňuji, že vystižení, proniknutí a pravdivé ocenění některé soustavy a jejich prostředků vyžaduje průpravy a zevrubného studia s pozorováním praxe. I pak při bližším styku s praxí některý projev nebo úkaz otevře nový průhled a stopu k novému hledisku o hodnotě některého zařízení. Nelze s úspěchem a bez rizika přenášeti cizí vzory, jež vyrostly v jiném prostředí, za jiných ústavních i politických podmínek, u jiné povahy národní. Možno sledovati ideu a uvažovati o jejím uplatnění, ovšem s porozuměním k poměrům věcným a osobním.

Jest snadné podlehnouti kouzlu anglického kancléře pokladu a chtíti jeho postavení v oboru financí zavést k nám. Nestačí však pomýšleti na pozitivní normu, která by ministru financí vyhradila prerogativy nad ostatními členy kabinetu, neboť ani historický kroj nedá se odloučiti od zjevu lorda kancléře pokladu. Nebude řešiti nesnázi ústavních při kolektivní povaze naší vlády, jež by se objevily při zavádění zvláštního postavení jednoho člena. Poměr však předpokládá svérázné a závazné zvyklosti anglického parlamentarismu, a tu lord Simon přednášel nedávno v Paříži o anglickém parlamentarismu takto: „Kdyby někdo chtěl napodobiti náš parlamentní systém, setkal by se s velikými nesnázemi. Náš parlamentarismus je totiž výsledkem velmi pomalého a nepřetržitého vývoje, který se bez sporu táhne několika staletími. Abych vám to přiblížil, vzpomínám anekdoty, kterou jsem slyšel před 40 lety jako student. Američan navštívil naši kolej, divil se kráse trávníků a zahradník mu k dotazu vysvětloval: Celkem to nic není, pozemek se oseje dobrým se-

menem, zalévá a válí válcem a stále a stále stříhá. Tak děje se pravidelně po tři staletí.“ Ani tato informace není však úplná, vždyť záleží zvláště na přímořském vyrovnaném podnebí, bez suchopáru a holomrazů.

Je v základě pochybeno, kdy se doporučuje zároveň kontrola podle principu francouzské kontroly des dépenses engagées a spolu s tím napodobení anglického způsobu. De Marcé je plným právem kladl jako protichůdné metody. A mimo to chápe se nepřesně postavení anglického kancléře pokladu, jeho poměr k představiteli kontroly. Posice kancléřova vůči ostatním členům kabinetu se opírá o monarchický princip, předpokládající, že povolení úvěrová jsou udělena parlamentem králi a jen král dává rozkaz k výdaji peněz z pokladny, takže kancléř vystupuje v jeho zastoupení. Abstrahujeme-li od toho, může-li se vůbec právně odpoutati ono postavení od svého zásadního východiska monarchické podstaty, i pak pozitivní doplněk k ústavě o výjimečném postavení jednoho člena vlády, docílil by ve skutečnosti velmi těžko přesunu váhy mezi členy kabinetu jako politickými činiteli, a nezbude i pak jiná sankce než ona jediná, která je nyní otevřena, to je demise. Snad by byl rozdíl v tom, který člen má ji podati, ale tím se ocitáme u řešení základního ustanovení ústavy o kolektivní povaze vlády, což nemůže býti předmětem našich úvah. Připojuji jen, že ve Francii se nedospělo k vyzdvížení postavení ani tehdy, když se resort finanční obsazoval dvěma ministry, jedním pro parlament a kabinetní jednání, druhým pro zastání technických prací. Pro naše téma je bližší a důležitější, že nedbá se při oceňování anglické předlohy druhé stránky postavení lorda kancléře, jeho poměru k představiteli kontroly. Chci věc objasniti objektivně a proto cituji autentický posudek z anglického ministerstva financí. Vypracoval jej lord Welbly a jako oficiální výklad byl obsažen v memorandu, odevzdaném jiné vládě (španělské) k informaci o anglické soustavě:

„Parlamentní kontrola nad veřejnými penězi a jejich povoláním je absolutní. Stálý výdaj ze sjednoceného fondu může býti placen jedině na základě zmocnění zvláštního zákona a výdaje proměnlivé, supply services, mohou býti placeny jen když byly odhlasovány parlamentem a opatřena úhrada úhradovým zákonem. Avšak může se vyskytnouti otázka, jak se zajišťuje parlament, aby ministr financí nevydával peněz ze sjednoceného fondu pro účely, kterých parlament neschválil? Odpověď je, že ministr financí nemůže sám ze státní pokladny převzít peníze. Peníze ze státní pokladny mohou býti vydány jen se svolením nezávislého úředníka, který je strážcem sjednoceného fondu pro účely parlamentu. Je třeba získati souhlasu tohoto úředníka, titulovaného „Comptroller General of the Receipt and Issue of His Majesty's Exchequer and Auditor General of Public Accounts“ nebo povšechně „Comptroller and Auditor General“, který, obdržev žádost o uvolnění peněz ze státní pokladny, otevře resortu úvěr u státního konta Bank of England nebo Bank of Ireland, když se přesvědčil, že požadavek odpovídá účelu, který byl parlamentem povolen“.

Nuže, jde-li o anglický způsob kontroly, pak je podle něho radno pomýšleti na tuto kontrolu, která nám dosud chybí, a která by byla

logickým důsledkem našich předpisů o virementech, úchylnkách od rozpočtu, a nebylo by k ní třeba zvláštního aparátu. Miním neodvislou předběžnou kontrolu nad výdaji z pokladních hotovostí státní pokladní správy, pokud se její dispozice dějí dosud mimo rámec rozpočtový a bez ústavního projednání. Jestliže i drobné změny, jimiž se uchyluje hospodaření od rozpočtu, vyžadují souhlasu kontrolního úřadu, a nabíráje se tím schválení parlamentu na základě delegace v § 7 zákona o kontrolním úřadu, pak bude na místě obdobná kontrola při akcích finančně dalekosáhlejších.

Z letního přehledu cizích institucí vyplývají dva poznatky; první, kterak se zavádějí kontrolní reformní komise i ve formě úplné soustavy, a nepodepřeny politicky nebo vlastní exekutivou těžce pracují o pozitivní úspěchy. Druhý úkaz jeví se v tom, že nové režimy upravují pravomoc starých kontrolních úřadů velmi opatrně, takřka konservativně, posilují a zvelebují ji, ačkoliv jiná veřejná zařízení mění velmi radikálně. Nové myšlenky, které jsme seznali, lze shrnouti: zavedení kontroly při vzniku závazků, obnova faktické kontroly s organizací kontrolních úřadů na místě, výkon kontroly na místě tam, kde bylo dosud ústřední soudnictví účtů výlučné, uvolnění v stoprocentním zkoumání účtů, snahy o organické spojení a spolupráci kontrolních institucí, účast kontroly při sestavování rozpočtu, povolání kontroly k vyšším úkolům racionalisace a simplifikace.

#### **Přednosti a kritika našeho způsobu kontroly.**

Hledíme-li k nynějším poměrům jinde a stavu u nás, seznáme, že naše platné zřízení má tyto výhody:

1. Přímý vztah k zákonodárným sborům. Tento styk nabývá nového, významného obsahu stálou součinností kontrolního úřadu s parlamentní úspornou a kontrolní komisí, takže vývoj slibuje náležitě životní uplatnění výtěžků odborné a technické kontroly.

2. Za další výhodu dlužno považovati spojení předběžné a dodatečné kontroly; preventivní kontrola se u nás týká nepravdivosti rozpočtových, totiž přesunů v účelovém užití rozpočtových prostředků, dozoru na státní dluh a odborných posudků kontrolního úřadu o všech předlohách a návrzích hospodářského dosahu, jimiž se má zabývat ministerská rada.

3. Jiná přednost našeho zákona je v tom, že vyhrazuje kontrole přístup ke všem dokladům, bez omezení normou, t. j. nomenklaturou, a že dává kontrole oprávnění k dohlídkám na místě, a tím zajišťuje i úplnost a správnost vyžádaných informací a dat.

4. Ustanovení zákona o měsíčních výkazech stalo se základem pravidelné, včasné a přesné evidence o stavu státního hospodaření.

5. Vyvíjí se součinnost kontroly neodvislé a administrativní; kontrolní úřad dává samovolně ministerstvu financí opisy svých poznatků z dohlídek i z kontroly spisové, jakmile se objeví, že lze jich s prospěchem užití finanční správou. Stejně odevzdává mu měsíční celostátní přehledy o pokladních výsledcích. A ministerstvo financí doporučilo vládě usnesení, podle něhož se zasílají kontrolnímu úřadu opisy všech výměrů vy-

daných ministerstvem při provádění jeho kontroly během rozpočtového roku, totiž, kdykoliv dává souhlas k výdaji podle finančního zákona a prováděcího nařízení k němu. Není tedy třeba z některých teoretických úvah jednotlivcových usuzovati na válečný stav mezi resortem financí a kontrolním orgánem.

Bývá totiž poukazováno jako na anomálii, na zřůdu, že závěrky sestavuje kontrolní úřad a nikoli finanční správa. Uvádí se to jako oslabení finančního resortu při plnění jeho úkolů. Poměry ličí se, jakoby finanční správa neměla u nás přehledu o skutečných hospodářských výsledcích z té příčiny, že nesestavuje účtu, a že proto tápe při posuzování rozpočtových požadavků; naznačuje se, že by nastal lepší stav, jakmile by o závěrce pracovala finanční správa. Společně s tím se žádá rozšíření dosavadní věcné kontroly, prováděné ministerstvem financí a ostatní administrativou státní.

Myšlenky o sestavování závěrky u ministerstva financí nejsou nové; vyrovnala se s nimi po zevrubné studii již rakouská komise pro reformu správy krátce před válkou a vydala o tom zprávu redigovanou prof. Redlichem. Neváhám označiti za výhodu, je-li svěřena péče o sestavení dílčích závěrek do jednotného celostátního souboru tomu úřadu, který má výlučný zájem, aby závěrka byla včas a dobře, zájem nezakalený tím, zda se v závěrce objeví stinné stránky hospodaření toho kterého roku nebo resortu. Jako přednost označoval toto sestavování závěrek také zesnulý předseda dr. Koerner v posledním svém projevu v rozpočtovém výboru. V projevech členů parlamentu bývá dosavadní sestavování při projednávání závěrek pravidelně pochvalně uznáváno.

Máme závěrku včas a k opětovným útokům nutno jednou a přímo říci, že zásluhou kontrolního úřadu získává definitivní výsledky hospodářské včas také rozpočtový odbor. Je dobře známo, že s rozpočtovým návrhem odevzdává každý resort ministerstvu financí výkaz, obsahující hospodářské výsledky za poslední předchozí tři leta. Výkazy se podrobně kryjí obsahem s dílčími závěrkami, neboť za rok právě minulý předkládá se v té době dílčí závěrka kontrolnímu úřadu. Je totiž úspěchem, že se lhůty o sestavení dílčích závěrek u poukazujících úřadů již dodržují, a že se vžily. K prelimináři připojuje se i výkaz výdajových účtů za uplynulé měsíce běžícího roku. Jsou to výkazy, které pravidelně vždy v prvních 8 dnech měsíce obdrží kontrolní úřad a ministerstvo financí. K usnadnění prací o příštím rozpočtu obdrží tedy rozpočtový odbor již sestavené přehledy o výsledcích všech rozpočtových položek za poslední leta za poslední měsíce, a nemusí jich ani shledávati z vlastního materiálu z roku předchozího a z běžných měsíčních výkazů.

Dnes je včasné zasilání dílčích závěrek a včasná sestava státního závěrečného účtu věcí samozřejmou. Namítá se, že při sestavování závěrky jde vedle kontrolní funkce také o administrativní činnost. Mohou se nalézt podřadné ohledy, pro něž se dílo nevykoná. V Escorialu uhořel kdysi Habsbursk, poněvadž nebyl mezi přítomnými dvořan, který se směl dotknouti prince du sang. Nebyli bychom měli prvé závěry, kdyby úředníci z nejvyššího účetního kontrolního úřadu na Slovensku za tehdejších prací nebyli přisedli k dílu bez otálení, vykonají-li nějakou práci za



administrativní úředníky. To ovšem bylo jen pro prvý počátek, když závěrky za 1918-1919 nebyly ještě počátkem r. 1922 odevzdány. Při námitkách, připomínajících s důrazem správní povahu prací o účtě, vychází se však z nepřesného nebo mylného předpokladu o tom, co je sestavování závěrečného účtu v kontrolním úřadu. Úřad obdrží od každého z 54 poukazujících úřadů úplnou závěrku o výsledcích jeho hospodaření a tyto dílčí závěrky jsou celistvými, ucelenými články celostátního účtu. Odevzdává tedy administrativní úřad, jakožto ten, kdo hospodařil a kdo je proto zodpověden za svou činnost, kontrolnímu úřadu jako orgánu parlamentní kontroly úplný účet o svém hospodaření. Při anglickém způsobu zřeli jsme cosi obdobného. Seřadí-li tyto prvky, spojí-li tyto celistvé elaboráty do závěrečného účtu orgán, stojící mimo vlastní správu, nemůže mít tato technická práce, spoutaná k tomu ještě přesně na soustavu rozpočtu, pro administrativní úřad nebo pro celou státní administrativu nějaký zvláštní význam. Při práci o závěrečce převažuje povaha kontrolní agendy v tom, že se zkoumají a rozebírají dílčí závěrky, což je ovšem prací, která všude v cizině je vždy prací neodvislého kontrolního orgánu.

Ostatně problém není v tom, kdo sestavuje závěrečný účet, ale v tom, mají-li býti a zůstatí účtárny jako organická součást poukazujících úřadů. Přehlíží se nebo přechází se při reklamacích, že rozdíl od cizích soustav je právě v tom, že účetní a pokladní orgány jinde jsou vesměs orgány podřízené ministerstvu financí. Kdyby byly účtárny u nás podřízeny ministerstvu financí, bylo by přirozeným důsledkem, že účet obdrží kontrolní instituce od finanční správy. A je velmi důležité pro nás, že zůstává při nynějším stavu organizace k dispozici kontokorentní závěrka o všech peněžních transakcích, soustředěná u finanční správy jako korektiv, zkouška úplnosti a správnosti dílčích závěrek.

S námitkami spojují se některá tvrzení o faktických poměrech, která neodpovídají skutečnosti a od přesunu slibují se výsledky, které nemohou tomu býti přičítány. Uvádí se, že ministerstvo nezná běžného stavu výdajů v kapitolách. Jestliže by se mělo čekat na dílčí závěrky, seznal by se stav poměrně pozdě. Stav může seznati ministerstvo právě tak jako kontrolní úřad z měsíčních výkazů výdajových poukazů, které se zároveň zasílají ministerstvu financí i kontrolnímu úřadu. Zjištění celostátních výsledků je věcí jejich zpracování a kontrolní úřad musí je podniknouti, nechť se tento materiál soustavně zpracuje také u administrativy či ne.

Nepřihlíží se k tomu, že celé podnikové hospodaření státní sezná ministerstvo financí z delegace svých orgánů do správních sborů s právem veta, a že dostává závěrky ode všech státních podniků dříve než kontrolní úřad. Neobjevil se při tom rozdíl, jaký by se pro administrativní obor sliboval z přesunu závěrkových prací. Podobně je tomu také u velkých fondů, připoutaných ke státnímu rozpočtu, jako silniční fond a pod., kde vyhotovení závěrky obdrží ministerstvo současně s nejvyšším účetním a kontrolním úřadem.

Plyne z přirozené povahy věci i lidí, že úsilí o včasné vyhotovení závěrky není nikdy tak intenzivní, není-li uloženo některému orgánu jako

jeho vlastní původní úkol. Je k tomu také třeba mimořádné úsilí, obět dovořených a mobilisace sil. Je zajímavé, že od dřívější starší generace finančního resortu bývalo s počátku kontrolnímu úřadu naznačováno, že včasná publikace závěrečného účtu může být v neprospěch státních zájmů. Ve státech, které se uvádějí jako předloha v tom, že obecný účet sestavuje pokladní správa, nemůže se zdolat prodlení v sestavení účtů o 7—8 let a již před válkou bývaly účty publikovány také s prodlením několika let. To jen potvrzuje názor o výhodě dosavadního způsobu.

Pokud se požaduje zavedení další věcné kontroly ministerstva financí, nad rozsah dosavadních předpisů finančního zákona, jeho prováděcího nařízení a vládních úsporných opatření, znamenalo by to zbudování aparátu vybaveného pro odbornou věcnou kontrolu. Každá administrativní kontrola může být jen vítána. Byla by to ovšem kusá kontrola s vyloučením úseku nejdůležitějšího resortu, vlastní finanční správy, a byla by to administrativní kontrola jednoho ministerstva nad ostatními. Byla by zároveň zvláštností původní, ne historickou, jak se uvádí při sestavování závěrek, poněvadž věcnou kontrolu resortů nemá ministerstvo financí nikde. Snad se vyvinula v sovětském zřízení po roce 1924, tam je však moc zákonodárná i výkonná spolčena a nerozlišuje se. Pokud se s oním rozšířením administrativní kontroly spojuje zjevně nebo ztajeně myšlenka zúžení a oslabení kontroly neodvislého orgánu, nelze než důtklivě varovati před jejím uskutečněním. Je naještě, že by se tím posloužilo tužbám z resortu, nikoli zájmům obecným. Jako

#### cesty k dalšímu pokroku

chtěl bych označiti:

1. Citelný je nedostatek vlivu kontroly na vyřizování zjištěných závad. Je to dávný problém účinnosti kontroly. Zásada oddělení výkonné moci od kontroly, jak ji uskutečnil náš zákon, je ve své podstatě zcela správná, a nutno ji udržeti. Praktické důsledky ovšem ztěžují mohou uspokojovati. Není třeba pomýšleti na pravomoc přímého zásahu do chodu administrativy, ale bezprostřední vliv na použití donucovacích prostředků vůči orgánům, kteří otálejí s nápravou, byl by velmi na prospěch. Je také třeba zameziti, aby při nedostatecích hospodářského rázu mohlo se opětovati, že kontrolovaný brání se výkonu kontroly tím, že odpírá příslušnost, že zahájí anketu o příslušnosti, nebo jinak činí překážky uplatnění kontroly, byť by tím získal jen čas, aby kontrola se odsunula.

2. Zvýšení počtu odborného personálu kontroly, neboť dosavadní neúměrně malý stav brání tomu, aby dohlídka na místě a věcná kontrola podle dokladů mohla být při nezměrné rozloze kontrolovaných subjektů prováděna do důsledků soustavně a s odbornou průpravou v nejrozličnějších hospodářských odvětvích, která se vyskytnou při státním podnikání a při státní účasti kapitálem nebo jinou formou podpory. Platí to zvláště, když vznikají v poslední době nové útvary hospodářské, s nimiž jsou spjaty státní interesy. V ohledu vybavení technickými odborníky je obzvlášť poučné srovnání polské Najwyższej Izby Kontroli velmi poučné.

3. Je nejvýš doporučitelnou ulehčiti účtárnám změnou materiálních předpisů, které zatěžují likvidační agendu, jako na př. systém platových srážek, srážek lnářskému fondu a některé daňové předpisy.

4. Žádoucí je závazná účast kontrolního úřadu jako poradního orgánu při sestavování rozpočtu a využití jeho zkušeností a poznatků.

5. Změna rozpočtového schematu usnadnila by značně výkon rozpočtové kontroly a rozhodně by přispěla k její intenzitě. Za nynějšího stavu vyskytují se položky smíšené povahy, výdaje téhož druhu jsou roztrženy uvnitř téhož odvětví na různých položkách a stejnorodé výdaje vyskytují se v jednotlivých odvětvích rozpočtových na položkách odlišně pojmenovaných. Úprava je naléhavější než sledování snah o rozšíření kontroly. Nesnáz rozpočtového odboru je znásobena tím, že při každém sestavení měsíčního přehledu výdajů, očekávaných příštího měsíce, má odbor provést v několika dnech přezkoumání všeho rozpočtu; tyto měsíční výkazy očekávaných výdajů byly by pak po stránce kontrolní sestaveny na výhodnější základně. Dnes se vymykají možnosti přezkoumání, zda byly v podrobnostech dodrženy. Také mnohé, co vyvěrá ze základní zásady „sincérité du budget“, zůstává dosud nesplněno; již terminologie užitá někdy nasvědčuje nepřesnosti pojmu (jako vklady, zápůjčky, záruky) a obsahu správní dispozice.

6. Bylo již řečeno, že u dispozic z pokladních hotovostí doporučovala by se preventivní kontrola, pokud se nedějí po předchozím ústavním schválení.

7. Vliv neodvislé kontroly na řádné zastávání účetní služby měl by býti posílen k tomu, aby se výkon vnitřní administrativní kontroly stal spolehlivější. Cesty k tomu jsou: povinné hlášení nepravdivostí a pozastavených závad, takže sledování těch, jimž nemůže zabránit podřízený orgán, ujme se neodvislá instituce kontrolní. Další zabezpečení je možno podřízením účtáren ve věcech administrativních, jak tomu bylo v Uhrách, nebo vlivem kontrolního úřadu na jmenování a výběr přednostů účtáren, jak navrhovala rakouská vládní předloha zákona o účetním dvoru v letech devadesátých, nebo posléze, což by bylo nejúčinnější, vyjmutí účtáren ze správy; toto je myšlenka, o které prof. dr. Engliš ve své finanční vědě uvedl s důrazem: Kdyby byly účtárny přímo podřízeny kontrolnímu úřadu, byla by kontrolní organizace bezvadná a úplná. Uskutečňování by se ovšem potkalo s živelným odporem administrativy.

8. Pro zabezpečení účinnosti kontroly měla by se státi pravidlem cesta dovolání k úsporné komisi tenkrát, kdykoliv administrativní úřady bez dostatečných důvodů otálejí s nápravou. Tedy se zachováním zásady *audiatur altera pars* větší spád postupu stanoveného v § 8 zákona o kontrolním úřadu (čís. 175/1919 Sb. z. a n.). Zde může se vyvinouti na základě součinnosti úsporného výboru s kontrolním úřadem parlamentní kontrola státního hospodaření v pravé podstatě a náplni. Úsporný výbor postihl již velmi správně prospěch, jenž vyplývá z použití kontrolního úřadu jako technického a odborného orgánu parlamentní kontroly, a zavedl permanentní součinnost výboru a kontrolního úřadu. Vývoj slibuje tedy nadějně pokroky k tomu, aby stal se skutkem rozsáhlý styk a stálý trvalý vliv parlamentních činitelů v oboru veřejného hospodaření v ob-

době toho, co anglický parlamentarismus má ve výboru účtů (Committee of Public Accounts), kde se probírají výsledky hospodářské po dobu celého pololetí podle připomínek kontrolora za účasti ministerstva financí a resortu, jehož účet se projednává. Ztěžší lze ovšem očekávat, že by se trvalý zájem celé sněmovny a politiky v budoucnu připoutal k zevrubnému a soustavnému projednávání minulých hospodářských skutečností, i když jde při včasnosti účtů o období krátce předcházející a třeba akademicky i politika uznává, že jednání o účtu je stejně důležitá jako jednání o rozpočet. Proto systém projednávání časovosti hospodářských ještě během rozpočtového roku podle poznatků kontroly, tam, kde zásah může nésti s sebou skutečné zlepšení poměrů, zachoval by intenzivní zájem parlamentní komise a časová bezprostřednost byla by i výhodou ve srovnání s anglickou metodou. Není třeba odkazů na reorganisasi kontrolního úřadu k uskutečnění tohoto cíle; dostatečný legální podklad poskytuje § 4 zákona č. 175/1919 Sb. z. a n. o přímé zodpovědnosti předsedy nejvyššího účetního kontrolního úřadu Národnímu shromáždění, o jeho povinnosti dostaviti se do sněmovny nebo kteréhokoli výboru a podati žádaná vysvětlení z oboru působnosti úřadu, i jeho právo, aby dáno mu bylo slovo, hlásí-li se o ně; dále odst. 2 § 5 zákona č. 206/1932 Sb. z. a n. o zřízení parlamentní úsporné a kontrolní komise. Vlastní organizace úřadu vyhovuje splnění tohoto úkolu.

Chtěl bych se v závěru zmíniti o tom, co mohlo býti východiskem uvahy, — totiž

#### co je podstatou kontroly.

Je to vyhledávání materiální pravdy objektivním postupem. Tedy jeden z nejobtížnějších úkolů. Postup blíží se dvěma činnostem, povolání soudcovskému a činnosti vědecké. První forma bývá obvyklá při původním úkolu kontroly, zjišťují-li se konkrétní události, a zavedla se mnohde pro zkoumání účtářenských a pokladních aktů. Jevila se už nesnadnou a nezdolatelou pro zkoumání vlastní správní agendy v západních státech, mimo Itálii, kde ji řešili odhodlaněji. Při tomto vyšetřování konkrétních událostí jsou pochopitelné potíže tam, kde se má zkoumati rozhodnutí volné uvahy, tam, kde jde o plýtvání v mezích zákonných možností a forem. Již tato odrůda kontrolní činnosti je mnohem nesnadnější než soudní řízení. Proč? Platí sice jako u soudu zásada oficiality, o to tíživěji, že není veřejného žalobce; není však pomůcek, které mají justiční orgány. Chybí svědecké přísežné výpovědi, stránku znaleckého posouzení musí si kontrola obstarati sama a dosažitelná jsou jen ta fakta, která jsou u poukazujícího úřadu, tedy jedné strany. Odborový přednosta Polské Izby kontroli państwowej dr. Prokopowicz netajil se při zdejší návštěvě zkoušeností svého vicepresidenta, přes 50 let činného v kontrolní službě, která zkoumá, jak jsme viděli i věcnou podstatu dodávek a investic; říká: Vadné případy mívají vzorné doklady. — K vědeckým metodám musí se kontrola obrátiti, jakmile vyvíjí se k poradnímu orgánu, k součinnosti o problémech racionalisace.

Je však třeba vyspělejšího myšlenkového a názorového ovzduší, aby se kontrola stala opravdu rádcem a podporou pro zdokonalení administra-



tivního i podnikového hospodaření. Dosud se chápe a reaguje leckdy na revisi, na požádání o doklady jako na výraz nedůvěry, podezření, nikoliv jako na samozřejmou povinnost hospodářského. K návrhům na změny pohlíží se buď jako na obtížné zvýšení prací nebo s hlediska ztráty agendy při změně dosavadního postupu.

Nad jiné je třeba posílení vědomí zodpovědnosti. Stává se prázdným pojmem, jehož se používá jako argumentu a priori, na docílení vyšší oběti z pokladny státní a na dosažení volnosti při rozhodování. Když však akce selže a prokáží se vady proposit, nevyvozuje se dostatečných důsledků. Co bývají platna zjištění kontroly, když je třeba více energie kontrolního aparátu k tomu, aby projednaly se závady nežli na jejich zjištění.

Ale přece, přemýšlíme-li o celkové tendenci, jak se povšechně uplatňují výtěžky a poznatky kontroly, nelze neviděti, že vývoj jde kupředu.

Frant. Š u p á č e k.

## PLATEBNÍ BILANCE ČESKOSLOVENSKA ZA ROK 1934.

### I.

Státní úřad statistický předložil v těchto dnech veřejnosti sestavu platební bilance Československa za rok 1934. Přehled platební bilance je sdělán s obvyklou péčí a s použitím všech konkrétních dat, která jsou po ruce, aby odhadům, s nimiž je nutno nejvíce při sestavování bilance pracovati, byl dán pokud možno reálný podklad. Sestava platební bilance za rok 1934 ukazuje, že zlom v celkovém vývoji čsl. platební bilance, který nastal v roce 1931, byl v roce 1934 překonán v tom, že zůstatek běžných položek stává se opět aktivním, i když při tom jest třeba výslovně konstatovati, že toto aktivum je bohužel z valné části pouze účetní a nemůže přispěti k vyrovnání položek kapitálových takovým způsobem, jak tomu bylo v letech před vypuknutím krise, kdy mohlo býti neztenčeně vyinkasováno. Důsledky toho jsou právě viditelné v sestavě kapitálových položek platební bilance.

Celková bilance běžných položek vykazuje v roce 1934 aktivum 840 mil. Kč proti schodku 47 mil. Kč v roce 1933 a schodku 267 mil. Kč v roce 1932. Zlepšení bylo způsobeno v prvé řadě příznivým výsledkem bilance zahraničního obchodu, která v roce 1934 skončila přebytkem 833 mil. Kč proti schodku 37 mil. Kč v roce 1933 a 244 mil. Kč v roce 1932. Z toho zahraniční obchod zbožím byl v roce 1934 aktivní částkou 898 mil. Kč proti aktivu 21 mil. Kč v roce 1933 a pasivu 144 mil. Kč v roce 1932. Další úhrnná běžná položka „vzájemné služby“ vykazuje rovněž v roce 1934 vzestup aktiva na 223 mil. Kč (plus 159 mil. Kč v roce 1933 a pouze plus 10 mil. Kč v roce 1932).