

# ZE ZAHRANIČÍ

Olga Pouperová

## Německý Spolkový účetní dvůr

Tento článek navazuje na článek o Účetním dvoru Spolkové republiky Rakousko, který byl uveřejněn ve Správním právu č. 7-8/2009. Podobně jako první článek zamýšleného „seriálu“ o nejvyšších kontrolních úřadech vybraných evropských států má charakterizovat nejvyšší orgán účetní a rozpočtové kontroly tentokrát Spolkové republiky Německo – Spolkový účetní dvůr (Bundesrechnungshof).

### I. Základní charakteristika; organizační zařazení

Spolkový účetní dvůr je nejvyšším spolkovým orgánem, který byl zřízen za účelem kontroly rozpočtování a hospodaření spolku. Jde o ústavní orgán<sup>1)</sup> – jeho existenci předpokládá Základní zákon<sup>2)</sup> v ustanovení čl. 114 odst. 2 věty první a druhé zařazeném do hlavy desáté nazvané Finanční záležitosti. Přestože doslovná dikce uvedeného ustanovení zní jinak („Spolkový účetní dvůr, jehož členům je zaručena soudcovská nezávislost, prověřuje účetní správnost, jakož i hospodárnost a zákonnost rozpočtového a hospodářského řízení. Je povinen každoročně podávat zprávu jak Spolkové vládě, tak Spolkovému sněmu a Spolkové radě.“), dá se říci, že Spolkový účetní dvůr byl Základním zákonem zřízen. Do jeho existence tedy nemůže zákonodárce obyčejným zákonem zasahovat a zrušen by tak dvůr mohl být jen ústavodárcem změnou Základního zákona v kvalifikovaném procesu. Spolkový účetní dvůr sice nemá pravomoc vydávat ani normativní ani individuální akty s externími účinky jako Spolková vláda, Spolkový sněm, Spolková rada nebo Spolkový prezident, nicméně významný přínos pro naplnění principů demokratického právního státu v podobě fundované kritiky hospodaření s veřejnými financemi mu upřít nelze.<sup>3)</sup>

---

<sup>1)</sup> Ústavní orgány chápeme jako orgány, jejichž charakter a specifické funkce působí na stát jako sjednocující prvek a jejichž existence a činnost v souladu s ústavními normami stát vlastně teprve tvoří. Ústavní orgány jsou nejvyšší státní orgány, které nemohou být ze soustavy vykonavatelů státní moci odstraněny, aniž by se přitom změnila ústavněprávní struktura. Vzato čistě formálně jde o orgány, jejichž existenci předpokládá ústava daného státu. Viz POUPEROVÁ, O. Účetní dvůr Spolkové republiky Rakousko, *Správní právo, 7-8/2009*, str. 449. Srov. CREIFELDS, C. a kol. *Creifelds Rechts-wörterbuch*, C. H. Beck, München, 2004, heslo *Verfassungsorgane*.

<sup>2)</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (GG, BGBl. I S 1), dále „Základní zákon“ nebo také „GG“.

<sup>3)</sup> Srov. BLOMEYER, I.-M. *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*. Aachen: Shaker, 1999, str. 125.

Uvedené ustanovení Základního zákona na základě ústavního zmocnění (čl. 114 odst. 2 věta třetí GG) provádí zákon o Spolkovém účetním dvoru<sup>4)</sup>, který upravuje zejména vnitřní organizaci dvora, rozvrh práce a pravomoc rozhodovat. K postavení Spolkového účetního dvora stanovuje, že jde o vrcholný nezávislý orgán spolku, který je podřízen pouze zákonu a v rámci své zákonem stanovené působnosti poskytuje podporu Spolkovému sněmu, Spolkové radě a Spolkové vládě při jejich rozhodovací činnosti (§ 1 BRH-G). Úkoly Spolkového účetního dvora upravuje také řád spolkového rozpočtu<sup>5)</sup> a zákon o zásadách rozpočtového práva spolku a zemí<sup>6)</sup>.

Vedle Spolkového Účetního dvora existují v SRN podobně jako ve Spolkové republice Rakousko také účetní dvory na zemské úrovni. Každá spolková země zřídila vlastní zemský účetní dvůr; zakotveny jsou v ústavách jednotlivých spolkových zemích a tato ustanovení zemských ústav jsou pak konkretizována zemskými zákony.

Zákonem o rozvoji rozpočtového práva spolku a zemí<sup>7)</sup> bylo s účinností od 1. ledna 1998 Spolkovému účetnímu dvoru umožněno zřizovat pro externí finanční kontrolu kontrolní úřady (Prüfungsämter). Tyto kontrolní úřady podléhají služebnímu a odbornému dohledu Spolkového účetního dvora a jejich úředníky jmenuje prezident dvora (§ 20a BRH-G, § 100 BHO). V současné době jich v SRN funguje devět. Činnost Spolkového účetního dvora je tak při rozpočtové a hospodářské kontrole spolku „zespodu“ doplňována a lze tedy říci, že Spolkový účetní dvůr podobně jako český NKÚ vykonává jakousi „suprakontrolu“.

Spolkový účetní dvůr je orgánem apolitickým, nezávislým, jeho nezávislost deklaruje jak ústava, tak zákon. Nezávislost Spolkového účetního dvora, která bývá označována jako „životodárný elixír“ účelné rozpočtové a účetní kontroly<sup>8)</sup>, lze spatřovat v několika aspektech.

Požadavek funkční nezávislosti vyjadřuje, že má být jasně stanoven účel činnosti a instituce má být vybavena pravomocemi k naplnění tohoto účelu nezávisle na ostatních státních orgánech. Funkční nezávislost je založena na samostatnosti, úřad nemá být podřízen žádnému jinému orgánu, nemá být vázán pokyny jiného

---

<sup>4)</sup> Gesetz über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz vom 11. Juli 1985, BRH-G, BGBl. I S. 1445), dále „zákon o Spolkovém účetním dvoru“ nebo také „BRH-G“.

<sup>5)</sup> Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BHO, BGBl. I S. 1284), dále „řád spolkového rozpočtu“ nebo „BHO“.

<sup>6)</sup> Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsatzgesetz vom 19. August 1969, HGrG, BGBl. I S. 1273).

<sup>7)</sup> Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3251).

<sup>8)</sup> Von ARNIM, H. H. Grundprobleme der Finanzkontrolle, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1983, s. 669. Podobně BLOMEYER, I.-M. *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*. Aachen: Shaker, 1999, str. 121.

orgánu a není ani jinému úřadu odpovědný. To předpokládá absenci subordinace, a tedy i absenci oprávnění nadřízeného orgánu udělovat pro podřízený orgán závazné pokyny, zejména pokyny, jak v konkrétní věci postupovat nebo jak věc rozhodnout, i absenci možnosti odvolání interních orgánů nebo členů orgánů kontrolní instituce. Funkční nezávislost úzce souvisí s vnější organizační nezávislostí, respektive systémovou nezávislostí. Jde o to, aby nejvyšší orgán účetní kontroly byl kreován tak, aby byl nezávislý na ostatních vykonavatelích státní moci, a to především na vykonavatelích moci exekutivní, neboť nezávislost na tom, kdo je kontrolován, je pro důvěryhodnost výsledků kontroly prvořadá. Spolkový účetní dvůr je nezávislý ve vztahu k orgánům moci výkonné a na rozdíl od rakouského Účetního dvora je organizačně oddělen také od moci zákonodárné. Žádný orgán není oprávněn ukládat Spolkovému účetnímu dvoru úkoly ani požadovat (ne) provedení kontroly u určitého subjektu. Kontrolní plán sestavuje samostatně, bez ohledu na pokyny či přání jiných státních orgánů (nebo dokonce soukromých subjektů).<sup>9), 10)</sup>

V Základním zákoně je Spolkový účetní dvůr zakotven odděleně od klasických tří složek státní moci v samostatné hlavě a systematika německého Základního zákona tak hovoří pro označení Spolkového účetního dvora jako samostatného státního orgánu.<sup>11)</sup> Přestože z hlediska praktického fungování účetního dvora nemá otázka, ke které složce státní moci účetní dvůr patří, sama o sobě příliš velký význam<sup>12)</sup>, z hlediska nauky je zajímavá. Různými autory bývá Spolkový účetní dvůr přiřazován jak k moci zákonodárné<sup>13)</sup>, tak k moci výkonné<sup>14)</sup> a časté jsou také závěry, že Spolkový účetní dvůr vytváří jakousi čtvrtou složku státní moci, moc *sui generis* nebo státoprávně smíšenou formu.<sup>15)</sup>

---

<sup>9)</sup> Naopak rakouskému Účetnímu dvoru může Národní rada, zemské sněmy i spolková vláda a zemské vlády, případně jejich členové ve stanovených případech „zadat“ provedení kontroly.

<sup>10)</sup> Požadavek na provedení kontroly sice může parlament, případně i vláda vůči Spolkovému účetnímu dvoru vznést, taková žádost by však byla pouze neformálním, pro nejvyšší účetní instituci nezávazným apelem. K podmínkám v ČR srov. nález Ústavního soudu ČR č. 62/1995 Sb. ÚS, sv. 4, vyhlášený pod č. 296/1995 Sb.

<sup>11)</sup> Je však třeba zohlednit, že Základní zákon SRN není vystavěn na tradičním rozdělení státní moci na tři složky.

<sup>12)</sup> DEGENHART, C. Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, Bericht von Professor Dr. Christoph Degenhart, In KORINEK, K. (ed.) *Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, de Gruyter, Berlín, 1996, str. 194.

<sup>13)</sup> Např. STERN, K. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, München: Beck, 1980, str. 445.

<sup>14)</sup> Srov. BLOMEYER, I.-M. *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*. Aachen: Shaker, 1999, str. 129-130.

<sup>15)</sup> GILLES, F.-O. in PIRKER, T. (ed.) *Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung – Entwicklung und Bedeutung der Rechnungshöfe im 20. Jahrhundert*, Duncker & Humblot, Berlín 1987, str. 177 cit. dle BLOMEYER, I.-M. *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*. Aachen: Shaker, 1999, str. 127.

Z organizačního hlediska nelze Spolkový účetní dvůr skutečně zřejmě označit jinak než jako samostatný ústavní orgán. Z hlediska funkčního se zřetelem k tomu, že shromažďuje pro zákonodárny sbor důležité informace, které mohou být podkladem pro rozhodování o státním rozpočtu nebo impulsem pro legislativní změny, a plní tak pro něj podstatnou informační funkci, by mohl být označen jako pomocný<sup>16)</sup> nebo funkční orgán<sup>17)</sup> moci zákonodárné. Obecně je účel účetní a rozpočtové kontroly většinou chápán jako informování především zastupitelského (zákonodárného) sboru.<sup>18)</sup>

Podle německého Základního zákona však Spolkový účetní dvůr pravidelně podává zprávu nejen oběma komorám parlamentu, nýbrž také Spolkové vládě, a informační funkci tak plní i vůči vrcholnému orgánu exekutivy. Zatímco rakouský Účetní dvůr v určitých případech provádí tzv. zvláštní kontrolní akty na základě konkrétní žádosti spolkových nebo zemských orgánů, jimž pak také podává zprávu o výsledku kontroly, a podle toho, pro který orgán, zda zákonodárny nebo exekutivní, kontrolu vykonává, jej lze z funkčního hlediska považovat za orgán moci zákonodárné (jestliže dvůr kontrolu provedl na základě usnesení Národní rady nebo dožádání poslance Národní rady, čl. 126b odst. 4 věta první B-VG<sup>19)</sup>), nebo orgán moci výkonné (jestliže kontrolu provedl na základě žádosti spolkové vlády nebo spolkového ministra, čl. 126b odst. 4 in fine B-VG). Jak již bylo uvedeno výše, německý Spolkový účetní dvůr provádí kontrolní činnost vždy z vlastní iniciativy, nikdy ne na základě návrhu jiného státního orgánu nebo soukromého subjektu. Jestliže není oprávněn ani povinen vykonávat kontrolu zadaného předmětu u specifikovaného subjektu na základě „objednávky“ přímo pro určitý orgán, ani exekutivní ani zákonodárny, pak tento argument nelze použít pro závěr, že by Spolkový účetní dvůr byl funkčně orgánem moci výkonné ani moci zákonodárné.

Přestože s ohledem na garanci nezávislosti Spolkový účetní dvůr není organizačně začleněn do hierarchické struktury orgánů moci výkonné, materiálně je činnost Spolkového účetního dvora činností exekutivní, neboť kontrola je imanentní součástí správy.<sup>20)</sup> Ke stejnému závěru dojdeme i pomocí subtrakční metody, neboť činnost Spolkového účetního dvora není tvorbou obecných abstraktních právních

---

<sup>16)</sup> STERN, K. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, München: Beck, 1980, str. 445.

<sup>17)</sup> RADEMACHER, H. Das Problem der gutachterlichen Äusserung der Rechnungshöfe auf Ersuchen der Gerichte, *Die öffentliche Verwaltung*, 1954, str. 41-42.

<sup>18)</sup> BLASIUS, H. – KÜHNE, H.: Stärken und Schwächen des Rechnungshofs, *Die öffentliche Verwaltung*, 1991, str. 400. WITTROCK, K.: Auf dem Weg zu einem Bundesrechnungshof-Gesetz – Probleme einer notwendigen Gesetzgebung, *Die öffentliche Verwaltung*, 1984, str. 652. MIKULE, V. in PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Linde, 2008, str. 676.

<sup>19)</sup> Ústava Spolkové republiky Rakousko, Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 („B-VG“).

<sup>20)</sup> Srov. např. GRUPP, K. *Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1972, str. 163.

předpisů (zakonodárstvím) ani tvorbou exekuvovatelných rozhodnutí s účinky srovnatelnými se soudními rozhodnutími.

Princip dělby moci v demokratickém státě klade požadavky především na organizační oddělení a z toho vyplývající vzájemnou kontrolu jednotlivých složek státní moci, nevyžaduje však striktní funkční a materiální oddělení úkolů v rámci jednotlivých složek.<sup>21)</sup>

Z hlediska vnitřní organizační nezávislosti jde o to, jakým způsobem je tvořena vnitřní organizační struktura nejvyšší kontrolní instituce. Nezávislost je limitována tím, jak jsou orgány nejvyšší kontrolní instituce ustavovány, kdo je oprávněn podávat návrhy kandidátů na funkci tohoto orgánu nebo kandidátů na členství v těchto orgánech, zda je výkon této funkce časově omezený, zda jsou tyto orgány nebo jejich jednotliví členové odvolatelní, a pokud ano, pak kým a jak jsou nastaveny důvody pro odvolání z funkce. S tím souvisí také garance subjektivní, personální nezávislosti orgánů nejvyšší kontrolní instituce a členů těchto orgánů. Stanovena je inkompatibilita funkcí a zákaz výkonu jiných placených funkcí a výdělečných činností.

Povinnosti k zajištění personální nezávislosti členů Spolkového účetního dvora s ohledem na garanci soudcovské nezávislosti vyplývají z německého zákona o soudcích. Člen dvora je stejně jako soudce povinen při veškeré své úřední i mimoúřední činnosti, včetně politických aktivit (členství v politických stranách zákon členům dvora nezakazuje), jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra v jeho nezávislost.<sup>22)</sup> Funkce člena Spolkového účetního dvora je neslučitelná se členstvím ve Spolkovém sněmu nebo v zákonodárném orgánu spolkové země a se členstvím ve Spolkové vládě nebo vládě spolkové země.<sup>23)</sup> Člen dvora rovněž nesmí vykonávat jinou činnost s výjimkou vědy a výzkumu ve veřejných ústavech nebo úředních vzdělávacích institucích, členství ve státních zkušebních komisích nebo předsednictví ve smírčích orgánech.<sup>24)</sup> Zákon výslovně zakazuje, aby člen dvora poskytoval posudky nebo úplatné informace.<sup>25)</sup>

Vedle toho se členům dvora ukládá též povinnost nestrannosti. Nestrannost vyjadřuje nezaujatý vztah ke kontrolovaným osobám a předmětu kontroly. Nestrannost se u kontrolujícího orgánu předpokládá, není-li důvod pochybovat o jeho podjatosti s ohledem na jeho vztah ke kontrolovaným osobám nebo k před-

---

<sup>21)</sup> BLOMEYER, I.-M. *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*. Aachen: Shaker, 1999, str. 130.

<sup>22)</sup> § 3 odst. 4 BRH-G; § 39 německého zákona o soudcích (Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972, BGBl. I S. 713, das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 5. Februar 2009, BGBl. I S. 160, geändert worden ist), dále jen „německý zákon o soudcích“.

<sup>23)</sup> § 3 odst. 4 BRH-G; § 4 a § 36 německého zákona o soudcích.

<sup>24)</sup> § 4 německého zákona o soudcích.

<sup>25)</sup> § 41 odst. 1 německého zákona o soudcích.

mětu kontroly; zajištěna má být prostřednictvím institutu vyloučení pro podjatost (§ 17 BRH-G).

## II. Vnitřní organizační uspořádání

Přestože v čele Spolkového účetního dvora stojí prezident dvora, který zastupuje dvůr navenek, řídí správu dvora a vykonává služební dohled (§ 6 BRH-G), nemůžeme Spolkový účetní dvůr považovat za monokratický úřad, neboť rozhodnutí mohou s jedinou výjimkou činit pouze kolegiální orgány dvora (§ 8 BRH-G), jimiž jsou kolegia, kontrolní skupiny, senáty a velký senát, a to na základě principu jednomyslnosti (pro kolegia, § 15 odst. 1 BRH-G), nebo na principu většinovém (pro kontrolní skupiny, senáty a velký senát, § 15 odst. 2 BRH-G, § 10 BRH-G). Některé řídicí pravomoci prezidenta dvora navíc vyžadují souhlas stálého výboru velkého senátu dvora, a jsou tak korigovány jiným, a to právě kolegiálním, orgánem dvora.

Členy Spolkového účetního dvora jsou prezident dvora, viceprezident dvora, vedoucí kontrolních oddělení a vedoucí kontrolních oborů. Prezident a viceprezident dvora jsou podobně jako funkcionáři správy soudů jmenováni do úřadu na dobu určitou (12 let). Řadoví členové dvora jsou jmenováni bez časového omezení.<sup>26)</sup>

Zákon požaduje, aby členové dvora měli způsobilost pro výkon vysoké státní služby<sup>27)</sup> a profesní zkušenosti z různých oblastí. Prezident nebo viceprezident dvora a alespoň třetina ostatních členů dvora musí mít způsobilost být soudcem.<sup>28)</sup> Adekvátní počet členů dvora má mít ekonomické nebo technické vzdělání (§ 3 odst. 2 BRH-G).

Při ustanovování prezidenta a viceprezidenta dvora se uplatňuje kombinovaný způsob volby a jmenování, jichž se účastní nejvyšší orgány moci zákonodárné i výkonné. Prezident a viceprezident dvora jsou voleni bez rozpravy Spolkovým sněmem a Spolkovou radou na návrh Spolkové vlády. Volba členů Spolkového sněmu je tajná. Zvolené kandidáty do funkce jmenuje spolkový prezident. Znovu zvolení do funkce prezidenta nebo viceprezidenta dvora je nepřípustné (§ 5 odst. 1 BRH-G).

Ostatní členové dvora jsou jmenováni spolkovým prezidentem na návrh prezidenta dvora. Spolkový prezident jmenuje také ostatní úředníky dvora; tuto pra-

---

<sup>26)</sup> § 3 odst. 1 a 2 BRH-G a srov. § 134 rámcového zákona ke sjednocení úřednického práva (Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654), das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 14 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist).

<sup>27)</sup> Pro „höhere Dienst“ se podle § 19 spolkového zákona o úřednících (Bundesbeamtenengesetz vom 5. Februar 2009, BGBl. I S. 160, BBG), dále jen „BBG“, požaduje minimálně tříleté vysokoškolské vzdělání, dvouletá přípravná služba a složení kariérní zkoušky.

<sup>28)</sup> Viz § 5 německého zákona o soudcích.



vomoc však může přenést na prezidenta dvora. Prezident dvora je před učiněním návrhu na jmenování do funkce člena dvora povinen vyslechnout stálý výbor velkého senátu dvora (§ 5 odst. 2 BRH-G).

Prezident dvora zastupuje dvůr navenek, řídí správu dvora a vykonává služební dohled. V těchto úkolech může být zastoupen viceprezidentem a pokud nějaká překážka viceprezidentovi brání tyto úkoly vykonávat, pak služebně nejstarším vedoucím oddělení.

Ke dvoru jsou přiřazeni také potřební kontrolní úředníci<sup>29)</sup> a další pracovníci (§ 4 BRH-G).

Spolkový účetní dvůr se vnitřně člení na oddělení a kontrolní obory. Kontrolní skupiny pro určité úkoly po vyznění stálého výboru velkého senátu zřizuje prezident dvora (§ 10 BRH-G). Vedle prezidiálního oddělení, které prezidentovi dvora poskytuje zázemí pro výkon správy dvora zejména v otázkách rozpočtu dvora a rozpočtu kontrolních úřadů, personálních a organizačních otázkách, funguje v rámci dvora devět kontrolních oddělení. Pro každé kontrolní oddělení se stanovuje několik kontrolních oborů, resp. oblastí, v nichž oddělení kontrolu vykonává (celkem je nyní zřízeno 49 kontrolních oborů).<sup>30)</sup> Úkoly oddělením a kontrolním oborů rozděluje prostřednictvím rozvrhu práce prezident dvora se souhlasem stálého výboru velkého senátu. Zároveň prezident v rozvrhu práce určuje, který člen oddělení a kontrolní obory povede. V rámci rozvrhování práce prezident dvora rozhoduje rovněž o obsazení jednotlivých kontrolních oborů kontrolními úředníky a dalšími pracovníky. V případě, že to navrhne dotčené kolegium nebo senát, vyžaduje i rozhodnutí o personálním obsazení souhlas stálého výboru velkého senátu.

Kolegia (§ 9 BRH-G) jsou standardně dvojčlenná a skládají se z příslušného vedoucího oddělení a příslušného vedoucího kontrolního oboru. Tříčlenné kolegium vzniká přistoupením prezidenta nebo viceprezidenta dvora v záležitostech, v nichž to oni sami nebo jeden z členů kolegia považují za potřebné. Kolegium může zmocnit člena k samostatnému rozhodování.

Pro každé kontrolní oddělení se zřizuje jeden senát (§ 11 BRH-G). Senát tvoří vedoucí oddělení, který senátu předsedá, vedoucí oboru příslušného oddělení a další vedoucí kontrolního oboru. Vedoucího kontrolního oboru, který nepatří k danému oddělení, pro něž byl senát zřízen, jmenuje prezident dvora v soula-

---

<sup>29)</sup> Na rozdíl od členů dvora jsou pouze úředníky vyšší státní služby (gehobene Dienst); požadavky stanovuje § 18 BBG.

<sup>30)</sup> Podrobněji viz organizační plán Spolkového účetního dvora (Organisationsplan des Bundesrechnungshofes), dostupný z <http://bundesrechnungshof.de/wir-ueber-uns/organisation/wir-ueber-uns/organisation/opl-brhinternet-2007.pdf> (datum přístupu 11. 8. 2010, 11:47).

du s jednacím řádem. Prezident nebo viceprezident může k senátu přistoupit a v takovém případě přebírá předsednictví v senátu. Senáty jsou příslušné k rozhodování například v případech, kdy v kolegiu nebylo dosaženo shody nebo jestliže se jedná o záležitosti zvláštního významu.

Velký senát (§ 13 BRH-G) se skládá z prezidenta dvora jako předsedajícího, viceprezidenta, vedoucích kontrolních oddělení a tří vedoucích kontrolních oborů. K tomu při plnění úkolů účetního dvora přistupuje jako zpravodaj další vedoucí kontrolního oboru určený rozvrhem práce a vedoucí kontrolního oboru jako spoluzpravodaj. Tři vedoucí kontrolních oborů a spoluzpravodaje jmenuje prezident dvora podle pravidel jednacího řádu. Stálý výbor velkého senátu tvoří viceprezident dvora, dva vedoucí oddělení a dva vedoucí kontrolních oborů, jež jsou vybíráni ze služebně nejstarších členů dvora. Velký senát může vytvořit i další výbory a svěřit jim poradní funkci nebo přímo rozhodování určitých záležitostí.

Velký senát vydává jednací řád dvora (§ 20 odst. 1 BRH-G), rozhoduje v záležitostech zásadního významu nebo na návrh senátu nebo kolegia v záležitostech, které přesahují „působnost“ kontrolního oddělení. Vedle toho má velký senát také sjednocující funkci – na návrh senátu nebo kolegia rozhoduje velký senát v případech, kdy je zřejmé, že bude třeba přijmout rozhodnutí odchylné se od dosavadní rozhodovací praxe.

Zákon zná rovněž institut „člena z pověření“ (§ 16 BRH-G), který se uplatní v případě, že vedoucímu kontrolního oboru ve výkonu brání nikoli pouze krátkodobá překážka. Prezident dvora může po vyslechnutí stálého výboru velkého senátu pověřit úřední osobu, která není členem dvora, aby po dobu trvání překážky nebo po stanovenou dobu zabezpečovala chod kontrolního oboru. Po dobu trvání pověření má tato úřední osoba postavení člena dvora.

V rámci Spolkového účetního dvora není zřízen žádný zvláštní kárný orgán jako u českého NKÚ a ani prezident dvora nemá kárnou pravomoc jako u rakouského Účetního dvora, ale disciplinární delikty členů Spolkového účetního dvora řeší spolkový kárný soud (§ 18 odst. 1 BRH-G).<sup>31)</sup>

### III. Působnost a pravomoci

Spolkový účetní dvůr má dva hlavní okruhy úkolů, jednak provádí kontrolu, jednak na základě zkušeností z kontrol poskytuje nejvyšším státním orgánům poradenství. Dvůr jen poskytuje svá zjištění k dispozici, sám o případné nápravě nerozhoduje.

---

<sup>31)</sup> „Dienstgericht des Bundes“ je zvláštním senátem Spolkového nejvyššího soudu (Bundesgerichtshof) zřízeným podle § 61 DriG (Deutsches Richtergesetz).



Čl. 114 odst. 2 Základního zákona ve spojení s prováděcím ust. § 88 odst. 1 řádu spolkového rozpočtu stanovuje, že Spolkový účetní dvůr kontroluje účetní správnost, hospodárnost a řádnost rozpočtového a hospodářského vedení spolku včetně nakládání s majetkem se zvláštním režimem a vedení podniků Spolku. Působnost Spolkového účetního dvora se vztahuje na *veškeré* rozpočtové hospodaření Spolku,<sup>32)</sup> někteří autoři proto hovoří o principu výlučnosti a všeobecnosti (Prinzip der Ausschliesslichkeit und Lückenlosigkeit).<sup>33)</sup>

Spolkový účetní dvůr prověřuje příjmy, výdaje, závazky k plnění, nakládání s aktivy i pasivy spolku, opatření, která mohou mít finanční dopad, úschovy a zálohy a prostředky určené na provoz (§ 89 BHO). Kontrola se zaměřuje na zjištění, zda jsou dodržovány zásady a normy, které pro rozpočtové a hospodářské vedení platí, zejména na to, zda je dodržován zákon o státním rozpočtu a rozpočtový plán, zda příjmy a výdaje jsou opodstatněné a doložené, zda jsou správně vedeny výkazy o plnění rozpočtu a evidence majetku, zda jsou dodržovány zásady hospodárnosti a úspornosti a zda by nemohly být stanovené úkoly u kontrolovaných osob splněny s menšími personálními nebo věcnými náklady (§ 90 BHO).

Kontrola Spolkového účetního dvora podléhají právnické osoby přímo založené Spolkem (§ 111 BHO).

S ohledem na privatizační tendence státní správy podléhají kontrole účetního dvora ve stanovených případech i „místa“ stojící mimo veřejnou správu, a to tehdy, pokud provádí část plánu spolkového rozpočtu nebo obdržely od Spolku náhradu nákladů, spravují prostředky nebo majetek Spolku, pokud od Spolku obdržely dotaci nebo pokud jako právnické osoby soukromého práva, v nichž má Spolek přímou nebo nepřímou většinovou účast a které se neúčastní hospodářské soutěže, plní veřejné úkoly a za tím účelem jim byly přiděleny prostředky ze spolkového rozpočtu nebo jim Spolek poskytl záruku. Jestliže tyto subjekty dále převedou prostředky na třetí osoby, podléhají kontrole i tyto třetí osoby (§ 91 BHO). Činnost Spolku v soukromých podnicích, v nichž má Spolek přímou nebo nepřímou účast, nebo v soukromých společnostech, jichž je Spolek členem, účetní dvůr prověřuje z hlediska obchodních zásad (§ 92 BHO).

U právnických osob soukromého práva bez účasti Spolku vykonává účetní dvůr kontrolu, jestliže na základě zákona od Spolku obdržely dotaci nebo za jejich závazky ze zákona Spolek ručí nebo jsou Spolkem či osobou Spolkem určenou spravovány, jestliže si kontrolu u účetního dvora dojednávají nebo jestliže jde o nepodnikatelské subjekty, jejichž stanovy kontrolu účetním dvorem předpokládají (§ 104 BHO).

---

<sup>32)</sup> S výjimkou hospodaření samotného Spolkového účetního dvora, § 101 BHO.

<sup>33)</sup> TIEMANN, S. Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, Duncker & Humblot, Berlin, 1974, str. 77.

K naplnění kontrolních úkolů je účetnímu dvoru poskytnuto vrchnostenské oprávnění vyžadovat od kontrolovaných osob doklady a informace (§ 95 BHO) nebo nechat provést místní šetření (§ 94 odst. 1 *in fine* BHO).

Výsledek kontroly účetní dvůr sděluje kontrolované osobě, aby se k ní vyjádřila. Jestliže to ze zvláštních důvodů považuje za potřebné, může výsledek kontroly sdělit také jiným místům nebo rozpočtovému výboru Spolkového sněmu. Výsledky kontroly, které mají zásadní nebo značný finanční dopad, dvůr sděluje Spolkovému ministerstvu financí. Jestliže pohledávky Spolku, které byly předmětem kontroly, správa nehodlá vymáhat, musí mít účetní dvůr možnost se k tomu vyjádřit (§ 96 BHO).

Vedle sdělování kontrolních závěrů plní dvůr i další informační úlohu. Podává zprávu příslušnému místu v případě, že je toho názoru, že by měl být uplatněn nárok na náhradu škody (§ 98 BHO), a o záležitostech zvláštního významu může kdykoli informovat Spolkový sněm, Spolkovou radu a Spolkovou vládu (§ 99 BHO).

O významných výsledcích kontrol Spolkový účetní dvůr informuje v roční zprávě (Bemerkung) určené Spolkovému sněmu a Spolkové radě. Tato zpráva je základním dokumentem, na základě něhož parlament uděluje vládě „absolutorium“ za plnění rozpočtu (§ 97 BHO).

Ve stanovených případech (§ 102 BHO) musí být bezodkladně informován naopak účetní dvůr, a to např. pokud nejvyšší spolkové úřady vydávají předpisy, které se dotýkají hospodaření s rozpočtovými prostředky Spolku nebo mají vliv na příjmy a výdaje Spolku; pokud mají být založeny, podstatně změněny nebo zrušeny instituce nebo podniky navázané na spolkový rozpočet; pokud má být založena, podstatně změněna nebo ukončena účast Spolku v podniku apod. V těchto případech má dvůr možnost se vyjádřit.

Ve stanovených případech (§ 103 BHO) má však dvůr povinnost se vyjádřit, resp. některé záležitosti musí být s účetním dvorem předem konzultovány, a to vydání prováděcích předpisů k řádu spolkového rozpočtu a vydání nebo změna předpisů rozpočtového práva včetně předpisů o účetní kontrole u nadstátních nebo mezistátních institucí, jejichž členem SRN je.

Na základě zkušeností nabytých při kontrolách může Spolkový účetní dvůr Spolkovému sněmu, Spolkové radě, Spolkové vládě a jednotlivým spolkovým ministrům poskytovat poradenství. Pokud poskytuje poradenství Spolkovému sněmu nebo Spolkové radě, informuje o tom zároveň vždy i Spolkovou vládu (§ 88 odst. 2 BHO).

Podle Základního zákona jsou kritérii, jejichž naplnění dvůr při své kontrolní

činnosti prověřuje účetní správnost, hospodárnost a řádnost, resp. právnost – tedy legalita. V ust. § 90 řádu spolkového rozpočtu se vedle hospodárnosti objevuje také kritérium úspornosti. Povinnost dbát zásad hospodárnosti a úspornosti při sestavování a provádění rozpočtu je zakotvena v § 7 odst. 1 řádu spolkového rozpočtu. Podle převažujícího právního názoru úspornost není samostatným kontrolním kritériem, nýbrž prověřování dodržování zásady úspornosti je součástí auditu hospodárnosti.<sup>34)</sup>

Hospodárnost v sobě zahrnuje jak úspornost (minimalizaci nákladů), tak účelnost (maximalizaci užitku), přičemž podle § 90 č. 3 řádu spolkového rozpočtu je úsporné jednání zásadně považováno za účelné.<sup>35)</sup> V rámci kontroly hospodárnosti se tedy prověřuje i to, zda byl naplněn účel předpokládaný zákonodárcem v zákoně o spolkovém rozpočtu.<sup>36)</sup> Zároveň je hospodárnost součástí kritéria zákonnosti (resp. právnosti) vyjádřeného v čl. 114 odst. 2 Základního zákona i § 90 řádu spolkového rozpočtu, neboť dodržování hospodárnosti je výslovně uloženo zákonem.<sup>37)</sup>

V rámci kontroly účetní správnosti (účetní kontroly *stricto sensu*) se posuzuje správnost úkonů po stránce účetní a jejich soulad s předpisy o účetnictví, tzn. hodnotí se správnost postupů, resp. správná aplikace účetních metod.

Kontrola legality z kontroly účetní správnosti vychází a znamená prověření aktivit z hlediska hmotného práva. Dodržování legality je uloženo vykonavatelům všech tří složek státní moci v čl. 20 odst. 3 Základního zákona. Kontrola se nevztahuje jen na dodržování zákona o státním rozpočtu, nýbrž její těžiště spočívá v prověření, zda správa s veřejnými prostředky hospodáří v souladu s pravidly stanovenými rozpočtovým a finančním právem. Soulad s jinými právními pravidly se z praktických důvodů hodnotí pouze tehdy, pokud je rozpor evidentní.<sup>38)</sup> V rámci kontroly právnosti se hodnotí mj. také aplikace správního uvážení, resp. zda ze strany kontrolovaných osob nedochází k porušování zákazu libovůle zakotveného v čl. 3 odst. 1 Základního zákona.<sup>39)</sup>

---

<sup>34)</sup> BLOMEYER, I.-M. *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*. Aachen: Shaker, 1999, str. 75.

<sup>35)</sup> BLOMEYER, I.-M. *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*. Aachen: Shaker, 1999, str. 75.

<sup>36)</sup> Ke kritériu hospodárnosti podrobně viz GREIFELD, A. *Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer*, C. H. Beck, Mnichov, 1981, str. 4-38.

<sup>37)</sup> Ke vztahu kritéria hospodárnosti a úspornosti viz také POUPEROVÁ, O. Účetní dvůr Spolkové republiky Rakousko, *Správní právo*, 7-8/2009, str. 454.

<sup>38)</sup> BLOMEYER, I.-M. *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*. Aachen: Shaker, 1999, str. 74. Srov. DEGENHART, C. Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, Bericht von Professor Dr. Christoph Degenhart, In KORINEK, K. (ed.) *Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, de Gruyter, Berlín, 1996, str. 209.

<sup>39)</sup> Srov. TIEMANN, S. *Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes*, Duncker & Humblot, Berlín, 1974, str. 77.

#### IV. Soudcovská nezávislost

Jak již bylo uvedeno výše, ustanovení čl. 114 odst. 2 německého Základního zákona přiznává členům Spolkového účetního dvora dokonce „soudcovskou nezávislost“ („richterliche Unabhängigkeit“). Ustanovení § 3 odst. 4 zákona o Spolkovém účetním dvoru tuto záruku znovu potvrzuje a dále rozvádí.

Ochrana poskytovaná tímto ustanovením jde však zřejmě nad rámec jeho doslovného znění, neboť podle převažujícího právního názoru zahrnuje tato garance soudcovské nezávislosti i ochranu úřadu jako celku, a je tedy garancí nejen nezávislosti soudcovské (pro jednotlivé členy dvora), nýbrž též soudní (pro Spolkový účetní dvůr).

Rozšíření této nezávislosti ústavou výslovně přiznané pouze členům dvora na Spolkový účetní dvůr jako instituci však má své meze. Soudcovskou nezávislost nepřiznává ustanovení čl. 114 odst. 2 Základního zákona (ani ustanovení § 3 odst. 4 BRH-G) všem osobám podílejícím se na kontrolní činnosti Spolkového účetního dvora, nýbrž pouze jeho členům.

Členové Spolkového účetního dvora nevykonávají soudnictví a nejsou soudci, Základní zákon jim však přiznává stejné postavení, jaké garantuje soudcům – požívají stejné nezávislosti jako soudci nejvyšších spolkových soudů (§ 3 odst. 4 BRH-G). Soudcovskou nezávislost vymezuje čl. 97 Základního zákona. Podle něj jsou soudci vázáni pouze zákonem;<sup>40)</sup> soudcem jsou jmenováni doživotně; mohou činit rozhodnutí jen z důvodů a ve formách stanovených zákonem. Proti své vůli nemohou být propuštěni nebo zbaveni výkonu moci soudní ani přearženi na jiné místo nebo poslání do důchodu. Zákon však může stanovit věkovou hranici, při jejíž dosažení se soudce stává důchodcem (zákon ji stanovuje na 65 let). Při změnách v organizaci soudů nebo při změnách v obvodech soudů mohou být soudci přearženi na jiné místo nebo uvolněni jen při zachování dosavadního platu.

U nezávislosti členů Spolkového účetního dvora podle čl. 114 Základního zákona lze rozlišovat personální a věcný aspekt. Personální nezávislost členů dvora je chráněna stejnými mechanismy jako personální nezávislost soudců.<sup>41)</sup>

Z personálního aspektu soudcovské nezávislosti vyplývá nemožnost členy dvora proti jejich vůli propustit z úřadu, přearžet je k jinému úřadu nebo poslat do důchodu. Sesazení nebo přearžení člena dvora může být učiněno pouze z důvodů stanovených zákonem rozhodnutím kárného soudu. Garance personální nezávislosti vychází z předpokladu, že jestliže člen dvora nemusí mít obavy o svůj osobní ani profesní osud, umožní mu taková záruka abstrahovat při výkonu úřední

---

<sup>40)</sup> Provedeno ustanovením § 25 německého zákona o soudcích.

<sup>41)</sup> §§ 25-37 německého zákona o soudcích.

činnosti od veškerých „mimoprávních“ aspektů a své úkoly v rámci kontroly nakládání s veřejnými financemi pak bude vykonávat výhradně podle kritérií stanovených mu zákonem.

Věcná nezávislost je spojena s tzv. *Weisungsungebundenheit*.<sup>42)</sup> Členové Spolkového účetního dvora provádějí kontrolu bez ohledu na vůli ostatních vykonavatelů veřejné moci, ale při své kontrolní činnosti nepodléhají ani interním instrukcím vydaným v rámci účetního dvora. Členům Spolkového účetního dvora se tak zajišťuje možnost (a zároveň ukládá povinnost) být nezávislý na zadáních zvnějšku (pocházejících od veřejné správy, parlamentu, ale též od soukromých osob), i na zadáních, pokynech a příkazech interních. Čas a způsob kontroly si určuje účetní dvůr sám (§ 94 odst. 1 BHO).

S tímto aspektem požadavku nezávislosti jen zdánlivě koliduje oprávnění prezidenta dvora udělovat pokyny. Jak již bylo uvedeno, prezident dvora je nadán pravomocí rozvrhovat práci (§ 7 odst. 1 BRH-G) a přidělovat do oborů zaměstnance (§ 7 odst. 2 BRH-G). Uvedená oprávnění prezidenta dvora sice nemají jen čistě organizační charakter, nýbrž mají nepřímý vliv i na materiální stránku, fungování kontrolní činnosti dvora, oprávnění udělovat pokyny a vydávat instrukce nebo dokonce vydávat rozhodnutí přímo v souvislosti s kontrolní činností však prezident dvora nemá.<sup>43), 44)</sup> Německý zákon o soudcích v ustanoveních o nezávislosti soudců, na něž zákon o Spolkovém účetním dvoru, odkazuje, výslovně uvádí, že služebnímu dohledu soudce (resp. člen dvora) podléhá pouze do té míry, dokud není dotčena jeho nezávislost. Služební dohled s uvedenou výhradou zahrnuje oprávnění vytknout členu dvora způsob vedení úřední záležitosti a působit, aby úřední záležitost byla vyřízena řádně a včas.<sup>45)</sup>

Rozvrh práce Spolkového účetního dvora je, stejně jako na soudech, nástrojem, jak zajistit věcnou individuální nezávislost.<sup>46)</sup> Pokud mají být všichni členové Spolkového účetního dvora zapojeni do kontrolní činnosti stejnoměrně, je třeba, aby byly úkoly účetního dvora rozděleny předem na základě abstraktních kritérií. Rozvrh práce musí být stanoven před započítáním kontrolního roku, následné změny zásadně přípustné nejsou. Kdyby byl konkrétní kontrolní úkol určitému členu, resp. orgánu účetního dvora přidělen až poté, co byl vytvořen, nezávislost výstupu kontroly a jeho důvěryhodnost by byla zjevně ohrožena.

---

<sup>42)</sup> Podrobněji viz BLOMEYER, I.-M. *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*. Aachen: Shaker, 1999, str. 120.

<sup>43)</sup> S výjimkou záležitostí podle § 19 věty první bodu 2. BRH-G (záležitosti, které vyžadují zachování tajnosti).

<sup>44)</sup> Srov. MISS, H. *Die Unabhängigkeit von Bundesrechnungshof und Abschlussprüfern vor der Hintergrund paralleler Prüfung und Beratung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Berlin, 2006, str. 49.

<sup>45)</sup> § 3 odst. 4 BRH-G, § 26 odst. 1 a odst. 2 německého zákona o soudcích.

<sup>46)</sup> MISS, H. *Die Unabhängigkeit von Bundesrechnungshof und Abschlussprüfern vor der Hintergrund paralleler Prüfung und Beratung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Berlin, 2006, str. 50.

Rozhodnutí v souvislosti s kontrolní činností mohou tedy činit pouze ti členové účetního dvora, respektive ty orgány dvora, jimž věc připadla podle rozvrhu práce. Jestliže se prezident dvora účastní takového rozhodování jako člen kolegiálního orgánu, jeho hlas nemůže mít větší váhu než hlas každého jiného člena dvora.

Ani v uspořádání členů dvora do kolegiálních orgánů a kolegiálním rozhodování nelze spatřovat porušení z garance nezávislosti vyplývajícího zákazu závazných pokynů ohledně kontrolní činnosti a rozhodnutí. Tento aspekt nezávislosti nelze vykládat tak, že by každý člen dvora měl mít zaručeno oprávnění přijímat v rámci kontrolní činnosti samostatná rozhodnutí. Kolegiální rozhodování, ať už na principu jednomyslnosti nebo na principu většinovém, není s požadavkem věcné nezávislosti nijak v rozporu. I soudy v některých věcech rozhodují v senátech. Soudcovská nezávislost členů Spolkového účetního dvora nemůže být garantována ve větší míře, než v jaké je zaručena soudcům. Požadavek soudcovské nezávislosti je splněn, jestliže každý jednotlivý člen kolegiálního orgánu může své rozhodnutí učinit a projevit bez ohledu na stanovisko ostatních členů i na jiné vnější vlivy a jestliže hlasy všech členů kolegiálního orgánu mají stejnou váhu.

Ve srovnání s nezávislostí soudců je nezávislost členů Spolkového účetního dvora v jednom ohledu dokonce širší. Zatímco soudci nemají vliv na to, kterými záležitostmi se budou věcně (nezávisle) zabývat, členové Spolkového účetního dvora mohou svoji nezávislou úvahu uplatnit i při určení předmětu kontroly a kontrolované osoby (tzv. operační nezávislost). Zákon rámcově stanovuje, co a kdo může být Spolkovým účetním dvorem kontrolován a jaká jsou hlediska, která bude při kontrole posuzovat, v tomto zákonném rámci však účetní dvůr konkrétní předmět a konkrétní kontrolovanou osobu určuje samostatně a samostatně též stanovuje prioritní hlediska sledovaná při kontrole. Kontrolu zahajuje vždy z vlastní iniciativy.

## **V. Závěrečné shrnutí a stručné srovnání s českým Nejvyšším kontrolním úřadem a rakouským Účetním dvorem**

Stejně jako český Nejvyšší kontrolní úřad a rakouský Účetní dvůr je Spolkový účetní dvůr SRN ústavním orgánem, jehož existence je v ústavě zakotvena v samostatné hlavě odděleně od ostatních složek klasické triády státní moci. Narozdíl od rakouského Účetního dvora však není německý Spolkový účetní dvůr (stejně jako český NKÚ) podřízen žádnému jinému státnímu orgánu. Kontrolu vykonává Spolkový účetní dvůr vždy z vlastní iniciativy, žádný orgán není oprávněn podat Spolkovému účetnímu dvoru kvalifikovaný návrh na zahájení kontroly u určitého subjektu. Naopak některé spolkové i zemské orgány Rakouska takové oprávnění vůči rakouskému Účetnímu dvoru mají (jde o tzv. zvláštní kontrolní akty). Přes odlišné organizační zařazení NKÚ, rakouského Účetního dvora i německého Spolkového účetního dvora do systému vykonavatelů státní moci se dá říci, že u všech tří institucí jde z materiálního hlediska o činnost správní.



Činnost Spolkového účetního dvora je při rozpočtové a hospodářské kontrole spolku „zespodu“ doplňována činností kontrolních úřadů, které si na základě zákona může Spolkový účetní dvůr zřídit (zřídil jich devět) a lze tedy říci, že Spolkový účetní dvůr vykonává podobně jako český NKÚ jakousi „suprakontrolu“. V České republice je „běžná kontrola“ vykonávána podle zákona o finanční kontrole správními orgány s širší věcnou působností, nikoli zvláštními kontrolními úřady, které by byly zřízeny speciálně pouze pro účel kontroly. Běžná finanční kontrola je komplexním systémem, který v první řadě má zajistit, že s veřejnými prostředky bude nakládáno v souladu se stanovenými pravidly. Kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem je tak vlastně nadstavbou k běžné finanční kontrole.

Podobně jako rakouský Účetní dvůr vykonává německý Spolkový účetní dvůr dva okruhy úkolů. V první řadě v zastoupení daňových poplatníků provádí rozpočtovou a hospodářskou kontrolu. Vedle toho poskytuje také odborné „poradenství“.

Pravomoci Spolkového účetního dvora jsou, podobně jako u nejvyšších orgánů kontroly ve většině členských států EU, směřovány do oblasti kontroly následné. Výjimečně jsou některé úkoly mimo kontrolní působnost předběžného charakteru, např. konzultace před vydáním prováděcích předpisů k řádu spolkového rozpočtu nebo vydáním nebo změnou předpisů rozpočtového práva.

Kontrola Spolkového účetního dvora se vztahuje na činnost podniků, v nichž má Spolek účast (resp. na činnost Spolku v těchto soukromých subjektech), na právnické osoby veřejného práva zřízené Spolkem a ve stanovených případech i na soukromoprávní osoby bez účasti Spolku. Zákon dokonce umožňuje, aby si soukromá právnická osoba u Spolkového účetního dvora objednala hospodářský audit.

Spolkový účetní dvůr je řízen prezidentem dvora, který zastupuje dvůr navenek, řídí správu dvora a vykonává služební dohled (ovšem jen tak, aby nezasahoval do nezávislosti členů dvora), jiné zvláštní pravomoci však nemá. Rozhodnutí činí zásadně kolegiální orgány dvora, a pokud je prezident dvora jejich členem, jeho hlas má stejnou váhu jako hlasy „řadových“ členů dvora. I při řízení dvora a vnitřních organizačních záležitostech dvora může být korigován stálým výborem velkého senátu dvora.

Při ustanovování prezidenta a viceprezidenta dvora se uplatňuje kombinovaný způsob volby a jmenování, jichž se účastní nejvyšší orgány moci zákonodárné i výkonné. Volba z vícero mocenských míst významně posiluje nezávislé postavení prezidenta a viceprezidenta dvora. Dalšími zárukami nezávislosti je i to, že volba je tajná a není přípustné znovuzvolení.

Nejsilnější zárukou nezávislosti ovšem je, na ústavní úrovni členům dvora přiznaná, soudcovská nezávislost. Členové dvora jsou tak při rozhodování podřízeni

pouze zákonu a své funkce člena dvora nemohou být bez svého souhlasu zbaveni. Služební dohled prezidenta dvora je omezen podobně jako služební dohled předsedy soudů pouze na takové pokyny, aby nebylo zasahováno do nezávislosti rozhodování. S ohledem na své specifické postavení podléhají členové dvora stejně jako soudci kárné pravomoci kárného soudu. Ani prezident dvora ani žádný jiný orgán dvora vůči nim disciplinární pravomoc nemá.

Pro zajištění odborného výkonu úkolů Spolkového účetního dvora klade zákon na členy dvora poměrně přísné požadavky ohledně jejich vzdělání a zkušeností. Část členů dvora musí mít dokonce způsobilost vykonávat soudcovský úřad.

### **Shrnutí:**

Článek představuje nejvyšší orgán účetní a rozpočtové kontroly SRN – Spolkový účetní dvůr (**Bundesrechnungshof**). **Zabývá se prameny právní úpravy, zařazením dvora do systému organizace státních orgánů, jeho vnitřním uspořádáním, působností a pravomocemi a také kritérii, jejichž naplňování při své kontrolní činnosti Spolkový účetní dvůr prověřuje.** Zvláštní pozornost je věnována zárukám nezávislosti, především specifické garanci soudcovské nezávislosti. V závěru jsou pak shrnuty vybrané charakteristiky Spolkového účetního dvora a srovnány s úpravou rakouského Účetního dvora a českého Nejvyššího kontrolního úřadu.

### **German Federal Court of Auditors (Bundesrechnungshof)**

#### **Summary:**

The article represents with German supreme audit institution – the “Bundesrechnungshof”. It deals with sources of legal regulation, embodiment of the “Bundesrechnungshof” into the structure of public power authorities in Germany, internal organization of the institution, its sphere of operation, scope of powers and criteria that the institution examines while auditing. Then it focuses on the guarantees of the independence of the “Bundesrechnungshof”, especially on the special guarantee of judicial independence. Finally it summarizes the main features of the “Bundesrechnungshof” and compares them with the features of the Austrian Federal Audit Office (Rechnungshof) and Czech National Audit Office.