Vysoká škola ekonomická v Praze

Národohospodářská fakulta

Hlavní specializace: Veřejná správa a regionální rozvoj



KONTROLA VEŘEJNOU SPRÁVOU A KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY ČR

bakalářská práce

Autor: Štěpán Bechyně
Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.
Rok: 2018

Prohlašuji na svou čest, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a s použitím uvedené literatury.

Štěpán Bechyně
V Praze, dne 8. 5. 2018

Touto cestou bych rád poděkoval svému vedoucímu práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za užitečné rady a celkovou pomoc a své rodině za důležitou podporu.
Také bych rád poděkoval městu Přibyslav za spolupráci při získávání materiálů k vypracování této seminární práce, a zvláště paní předsedkyni Kontrolního výboru zastupitelstva města Přibyslav, Mgr. Zdeně Neumannové.
V neposlední řadě bych rád poděkoval paní Mgr. Heleně Mitwallyové za ochotu udělat se mnou rozhovor.

Vysoká škola ekonomická v Praze
Katedra práva

Národohospodářská fakulta
Akademický rok: 2017/2018

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Zpracovatel : **Štěpán Bechyně**

Studijní program: Ekonomie a hospodářská správa

Obor: Veřejná správa a regionální rozvoj

Název tématu: **Kontrola veřejnou správou a kontrola veřejné správy ČR**

Zásady pro vypracování:

1. Cíl práce:
   Cílem této práce je podat ucelený pohled na problematiku a vymezení veřejné správy, zaměřit se na orgány kontrolující veřejnou správu a pokusit se ověřit hypotézu, že je veřejné správa poskytuje prostor pro spory v pravomocích nebo legislativě.
2. Význam, aktuálnost nebo očekávaný přínos zvoleného tématu:
   Práce by měla poukázat na komplexnost a složitost veřejné správy, díky čemuž může docházet k negativním důsledkům oné zamotanosti, ať už se jedná o výše uvedený potenciální spor o pravomoci či informační výhodu státního úředníka, který ji může využít k vlastnímu, nikoliv už společenskému užitku.
3. Charakteristika teoretické části práce:
   V teoretické části práce bude vymezen a popsán pojem veřejná správa, včetně jejích základních kamenů, jimiž jsou státní správa a samospráva. Dalším krokem bude prozkoumání kontrolních pravomocí veřejné správy a rovněž budou vyhledány i orgány, které naopak kontrolují veřejnou správu. Nebudou opomenuty ani právní náležitosti, pod kterými veřejná správa funguje.
4. Charakteristika praktické části práce:
   V praktické části práci proběhne analýza dosavadních informací, na jejíž základě budou nalezeny případné nedostatky v systému veřejné správy, které vedou, nebo by mohly vést ke sporům, jak jsem je uvedl v prvním bodě, cíl práce.

Rozsah práce: 45

Seznam odborné literatury:

1. HENDRYCH, D. Správní věda – Teorie veřejné správy. 3.vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, 232 s., ISBN 978-80-7357-458-1
2. KADEČKA, D., PRŮCHA, P. Správní právo – obecná část: multimediální učební text. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 74 s., ISBN 978-80-210-4588-0.
3. Orgány veřejné správy, [2017-04-16]. Dostupné na: <http://portalgov.cz/statni-sprava/funkce-verejne-spravy>
4. PRŮCHA, P. Správní právo obecná část, 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-4276-6
5. Veřejná správa, [online]. Dostupné na: <http://www.verejnasprava.estranky.cz/clanky/1.-verejna-sprava.html>
6. Zákony pro lidi, [online]. Dostupné na: <https://www.zakonyprolidi.cz>

Datum zadání bakalářské práce: prosinec 2017

Termín odevzdání bakalářské práce: květen 2018

Štěpán Bechyně
Řešitel

JUDr. Tomáš Loudá, CSc.
Vedoucí práce

JUDr. Jan Vondráček
Vedoucí katedry

doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.
Děkan NF VŠE

Abstrakt:

Důvěřuj, ale prověřuj. Veřejná správa je všude kolem nás a alespoň s částí jejího mechanismu se můžeme setkat v každodenním životě. Jde o nedílnou součást demokratického systému a moderní civilizace. Proto bych se rád o systému veřejné správy dozvěděl něco více, a tudíž jsem si jej vybral, jako téma pro svou bakalářskou práci. Chci se zaměřit na vymezení veřejné správy, hlubší poznání vztahů a funkcí „základních kamenů" veřejné správy, jimiž jsou státní správa a samospráva. Práce se dále zabývá systémem kontroly veřejné správy, jelikož veřejná správa je kontrolním orgánem, ale zároveň musí být sama někým kontrolována nebo by alespoň měla být kontrolována. Skrze veřejnou správu jsme tak trochu „kontrolováni" my všichni, ale kdo kontroluje kontrolora? A nemůže zde docházet ke sporům v oblasti pravomocí či odporování si v rámci legislativy?

Klíčová slova: veřejná správa, soukromá správa, státní správa, samospráva, správní právo, zákonnost, kontrola, kontrolní orgány
JEL klasifikace: H70, H83, K19

Abstract:

Trust, but verify. Public Administration is all around us and we can come across with at least a part of its mechanism in our everyday life. It is an indivisible part of democratic system and modern civilization. That's why I would like to collect some more information about the system of Public Administration, therefore I chose it as my topic for my bachelor thesis. I want to specialize in definition of Public Administration, deeper understanding of relationships and functions of "basic stones" of Public Administration, which are State Administration and Self-government. The next chapter of the thesis is about control of Public Administration. Public Administration is also supervising organ, but it needs to have supervision too or at least it should have controlling authority. Through the Public Administration we all are sort of "supervised". But who is supervisor to inspector? And can there come to any conflict in the authority area or any opposition of legislation?

Key words: Public Administration, Private Administration, State Administration, Self-government, Administrative Law, legality, supervision, controlling authority
JEL Classification: H70, H83, K19

Obsah

1. Úvod: 8
2. Veřejná správa 9
   2.1. Vymezení veřejné správy 9
   2.2. Druhy veřejné správy 11
3. Historie veřejné správy 12
   3.1. Rakouská monarchie 12
   3.2. Československá republika 1918-1939 13
   3.3. Protektorát Čechy a Morava 1939-1945 a Československo do r. 1948 14
   3.4. Československo v letech 1948-1989 a porevoluční reforma 14
4. Státní správa a samospráva 16
   4.1. Státní správa 16
   4.2. Samospráva 17
   4.3. Vztahy mezi státní správou a samosprávou 19
5. Právní záruky ve veřejné správě 19
   5.1. Právo na informace ve veřejné správě 20
   5.2. Zrušení, změna, sistace vadných správních aktů a jiných opatření ve veřejné správě 23
   5.3. Uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností 23
   5.4. Přímé donucení ke splnění právní povinnosti 24
6. Kontrola veřejné správy 25
   6.1. Předpoklady účinné kontroly 26
   6.2. Externí kontrola veřejné správy 27
      6.2.1. Parlamentní kontrola 27
      6.2.2. Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem 28
      6.2.3. Soudní kontrola 30
      6.2.4. Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv 31
      6.2.5. Kontrola vykonávaná na základě podání občanů 32
   6.3. Interní kontrola veřejné správy 34
   6.4. Správní dozor 34
      6.4.1. Státní dozor nad veřejnoprávními korporacemi 35
      6.4.2. Finanční kontrola a přezkoumávání hospodaření 35
7. Kontrolní výbor města Přibyslav 36
   7.1. Pravidla kontrolní činnosti 36
   7.2. Plán a jednání Kontrolního výboru zastupitelstva města Přibyslav 38
8. Hodnocení veřejné správy 39
   8.1. Efektivnost 39
      8.1.1. Modernizace veřejné správy 40
   8.2. Hlavní teorie o efektivnosti veřejné správy 41
      8.2.1. Efektivnost jako souhrnné kritérium 41
      8.2.2. Efektivnost jako jedno z možných kritérií 42
      8.2.3. Efektivnost jako míra racionálního chování 43
   8.3. Hospodárnost 44
   8.4. Úspornost 44
   8.5. Účelnost 45
   8.6. Přiměřenost 45
9. Rozhovor s odborníkem 45
10. Závěr 48
11. Použité zdroje 50
12. Seznam příloh 52

1. Úvod:

Veřejná správa je činností výkonnou, podzákonnou a také nařizovací, což mimo jiné znamená, že je jednak vázána zákony, ale také zabezpečuje jejich provedení. Záruky zákonnosti a pro tuto práci nejdůležitější, kontrola veřejné správy, jsou zde, aby činnost veřejné správy byla prověřována nejen zákonodárnou a soudní mocí, ale také námi, širokou veřejností. I v současné době téma veřejné správy neztrácí na aktuálnosti, neboť je třeba, aby se i tento systém modernizoval a lidově řečeno „šel s dobou".

Cílem této práce je tedy seznámit čtenáře s pojmem veřejné správy a podat ucelený a systematický pohled nejen na celý systém, ale i na kontrolu veřejné správy s ohledem na současnou právní legislativu v České republice. Pokusím se alespoň trochu poodhrnout roušku tajemství nad tímto, pro většinu lidí, složitým byrokratickým komplexem.

V prvních třech částech se tedy chci zaměřit na veřejnou správu jako celek a v následující části ji dále rozvést. Konkrétně začnu definováním pojmu veřejná správa a jejími druhy a poté se zaměřím na její historický vývoj. V následující časti uvedu a popíšu dvě neodmyslitelné části veřejné správy, státní správu a samosprávu. Než přejdu na samotnou kontrolu veřejné správě, ještě se zmíním o právních zárukách ve veřejné správě. Ty mnohdy bývají občanovi užitečné. Co se týče samotné kontroly, její dělení se může v odborné literatuře lehce lišit, nicméně základní rozdělení na vnější a vnitřní kontrolu přetrvává. Krom toho ještě existuje správní dozor, který stojí a pracuje i mimo systém veřejné správy.

V další části chci popsat příklad z praxe, kterým je Kontrolní výbor zastupitelstva města Přibyslav. Chtěl bych shrnout jeho činnost včetně konkrétních příkladů ze současnosti. Zabývám se jednak obecnými povinnostmi a pravidly kontrolních výborů, ale zaměřím se i na konkrétní plán a jednání kontrolního výboru v Přibyslavi.

Dále se pokusím připojit celkové hodnocení veřejné správy včetně mého osobního názoru na základě zjištění, ke kterým jsem došel v průběhu psaní této bakalářské práce. Hodnocení se stává s několika kritérii, z nichž nejvýznamnější je efektivnost. V souvislosti s ní zmíním stále aktuálnější modernizaci veřejné správy, včetně její elektronizace.

Na závěr, v poslední části, přidám rozhovor s odborníkem, kterým je Mgr. Helena Mittwallyová. Ta kromě vedení cvičení na Vysoké škole ekonomické v Praze ve veřejné správě dlouhodobě pohybuje a rozumí jejímu systému, a proto pevně věřím, že je ta správná volba.

2. Veřejná správa

2.1. Vymezení veřejné správy

Veřejná správa je jedním ze základních pojmů správního práva. Definování tohoto pojmu není snadnou záležitostí, protože je předmětem mnoha vědních oborů a každý na ni nahlíží poněkud jinak. Velkou roli dále hraje mnohotvárnost veřejné správy a její komplexní specifické vztahy. Obecně ji můžeme vymezit jako správu veřejných záležitostí vykonávaných veřejnoprávními subjekty, popřípadě jejich pověřenými orgány. Veřejná správa je tedy chápána jako správa veřejných věcí za aktivního dozoru občanů, která jim má sloužit.

„Například P. Průcha veřejnou správou rozumí „správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, realizují ji jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů“. “ [1]

Profesor Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Josef Staša, řadí veřejnou správu mezi takové činnosti státu, pomocí nichž stát zasahuje určitým způsobem do právních vztahů občanu nebo zajišťuje uspokojení potřeb jednotlivců i celků v občanské společnosti. Popřípadě tak i řeší své vnitřní poměry.

Pojem veřejná správa je výrazem veřejné moci. Obsah tohoto pojmu je vázán s historickým vývojem.

Historicky byla veškerá veřejná správa spárována s policií a takovéto uspořádání vydrželo až do vzniku tzv. policejního státu. Tady se termín policie omezil pouze na jedinou složku z tehdejšího rozdělení, a to na vnitřní správu. Dalšími částmi byly správy vojenská, finanční, zahraniční a justiční.

V období tzv. liberálního státu byl pojem policie ještě zúžen na základě další diferenciace mezi funkcemi nařizovacími (policie) a pečovatelskými. Nařizovací složka vnitřní správy, tedy policie, se malinko lišila funkcemi v různých zemích, většinou se místo nařizovací funkce dosazovala funkce bezpečnostní nebo sloužící veřejnosti (public service).

Dnes policie zabezpečuje obě funkce, jak nařizovací, tak i bezpečností.

V odborné literatuře najdeme pojem veřejná správa vykládán dvojím způsobem. Rozdíl je v pojetí, a to buď v materiálním a formálním pojetí nebo v organizačním a funkčním pojetí. Tento rozdíl je jednak terminologický a jednak obsahový. Organizační pojetí spíše vymezuje veřejnou správu oproti jiným správám a zdůrazňuje její mimořádnosti,

[1] HROZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. Základy organizace veřejné správy v ČR. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6

zatímco funkční pojetí se snaží toto vymezování zmírňovat a pojímá správu jako sociální jev s převahou společenských znaků.

Formální pojetí veřejné správy je chápáno jako soustava orgánů, jejichž funkcí je vykonávání veřejných úkolů, pokud nejsou svěřeny zastupitelským sborům či soudům. Jedná se hlavně o stát a jeho vlastní orgány, ale také jiné veřejnoprávní subjekty. Rozhodovacím kritériem je tedy povaha organizace a také povaha úkolů, které má na starosti.

Někdy je toto pojetí označované jako organizační pojetí.

„V materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné moci propůjčen za účelem plnění určitých úkolů označovaných jako úkoly veřejné.“[2]

Jde o nařizovací výkon a podzákonné činnosti orgánů veřejné správy, realizované jako projev výkonné moci ve státě. V tomto případě je rozhodovacím kritériem druh činnosti, kterou vykonávají rozličné subjekty. Toto pojetí je některými odborníky označováno jako funkční a dá se dále vymezit pozitivně či negativně.

Pozitivní vymezení odborníci spojují s veřejnými úkoly, které má veřejná správa na starosti. Toto vymezení má však jeden zásadní problém. Úkoly, které jsou přisuzované veřejné správě, se mění, hlavně co do objemu a formy, správní činnost, a to nejen v různých typech státu, ale i v historickém kontextu. Veškeré nedostatky se dají popsat jako absence konkrétnosti, přílišná abstrakce nebo naopak jen kusé, nesouvislé informace, které se nedají nikterak využít v praxi. Avšak, nemůžeme pozitivní vymezení zcela zatratit, neboť ukazuje na některé typické znaky správní činnosti, které jsou společné pro veřejnou správu, respektive pro některé její oblasti. Jedním z takových znaků je například to, že z výkonu veřejné správy jsou příslušné orgány odpovědny zastupitelským sborům nebo že při výkonu veřejné správy jsou příslušné orgány vázány právními předpisy, a to více než organizace, které takovou činnost nevykonávají.

Negativní vymezení přichází v reakci na neúspěch pozitivního vymezení. Popisuje veřejnou správu jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné ani jako soudní. Toto vymezení nám však dává pouze hrubý pohled na tuto esenciální součást správního práva.

Veřejná správa je veřejnoprávní institucí, v rámci vymezení veřejnoprávnosti se však správní právo věnuje rozdílům mezi veřejnou a soukromou správou a taktéž mezi veřejným

[2] HENDRYCH, D. a kol. Správní věda – Teorie veřejné správy. 4.vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 244 s., ISBN 978-80-7478-561-0

a soukromým právem. Veřejná správa je správou veřejných záležitostí a má sloužit občanům ve veřejném zájmu. Realizují ji veřejnoprávní subjekty jako právem uloženou povinnost. Každému vykonavateli jsou stanoveny určité pravomoci a působnosti. Není zde velký prostor pro změnu základních úkonů. Relativní volnost však nabízí hospodářské a sociální služby, hlavně, co se týče vlastnických práv.

Naproti tomu soukromá správa je vykonávána soukromými osobami v soukromém zájmu. Osoby tedy sledují vlastní cíl a mají vlastní vůli. Právní řád jim vymezuje pouze rámec, ve kterém se v rámci svých rozhodnutí mají pohybovat. Jde o správu soukromých záležitostí.

Toto rozdělení neplatí absolutně pro všechny státy, avšak dá se vztáhnout na velkou část kontinentální Evropy a také na mnoho států, které bývaly koloniemi.

2.2. Druhy veřejné správy

Veřejná správa se dá členit různě, nejčastěji se člení podle organizačního uspořádání, podle právní formy nebo podle úkolů.

Pro organizační uspořádání veřejné správy neexistuje univerzální uspořádání, protože je závislé na ústavách daných zemí a také na územních specifikách. Nic na tom nemění ani postupné přibližování struktur veřejné správy v rámci Evropské unie a jiných společenstvích.

Pro každé uspořádání je však důležitá územní a věcná působnost, tj. předmět výkonu veřejné správy a na jaké úrovni a příslušnost v konkrétní záležitosti rozhodovat. Členění veřejné správy je také ovlivněno faktem, že její organizace je závislá jak na moci výkonné, tak moci zákonodárné, protože tyto dělby moci rozhodují o tom, které pravomoci v rámci veřejné správy bude mít v rukou stát, a které připadnou pověřeným orgánům a na jakém stupni se budou nacházet.

Dělení podle právní formy ukazuje zejména, kdy se ve veřejné správě používá forem veřejného práva buď jako výrazu nerovného postavení účastníků právních vztahů, anebo výrazu rovného postavení účastníků právních vztahů. Z toho hlediska se veřejná správa dělí na dvě velké skupiny, na vrchnostenskou správu a správu fiskální.

Vrchnostenská neboli výsostná správa je vykonávána veřejným právem, zejména v oblasti správního a finančního práva, ale také v rámci práva sociálního zabezpečení a životního prostředí. V evropském kontinentálním právu se používá schéma: právní předpis – právní akt – donucovací opatření.

Fiskální správa se týká zejména státního majetku a finančních záležitostí, vyjma daní a poplatků, ty jsou předmětem předešlé kategorie. Na rozdíl od výsostného práva je toto právo vykonávané formami soukromého práva. Stát zde má stejné podmínky jako ostatní subjekty.

„Podle úkolů rozlišujeme věcné oblasti veřejné správy (např. školství, průmysl, doprava, finance), které tvoří základ pro dělbu práce uvnitř veřejné správy a pro transformaci úkolů do jednotlivých správních úřadů a orgánů, jako vykonavatelů veřejné správy.“[3]

3. Historie veřejné správy

3.1. Rakouská monarchie

K pochopení české veřejné správy určitě neuškodí ani kapitola o jejím historickém vývoji. Ačkoliv základní organizační struktury, které by se dali považovat za veřejnou správu jsou známé již ve starověku, pro potřeby bakalářské práce budu popisovat vývoj veřejné správy od roku 1848, kdy české území patřilo k Rakousko-Uhersku. V této době se monarchie mění v moderní stát s moderní správou. Jedná se však o proces postupný a historikové zde nalézají několik důležitých etap.

V první etapě, která probíhala mezi lety 1848 až 1867, docházelo k snahám o demokratizaci monarchie, konkrétně například změnou ústavy, zrušením poddanského vztahu, zavedením spravedlnějších lidských práv. Pro nás důležitá je však snaha o zavedení samosprávné složky do veřejné správy.

V roce 1849 vznikla březnová ústava, kde je již zakotvena územní samospráva a určité další pravomoci. Nicméně výkonnou moc má v rukách, císař, který ji realizuje pomocí ministrů a jako poradní orgán mu slouží říšská rada. Ovšem o 2 roky později vyšly tzv. silvestrovské patenty, kterými sice byla zrušena březnová ústava, ale byla jimi potvrzena rovnost občanů před zákonem, bylo zrušeno poddanství a ustanovena základní organizace správy zemí na obce, okresy a kraje. O deset let, později vyšla únorová ústava, která krom ustanovení dvoukomorového parlamentu také zaváděla zemské zřízení pro neuherské země, které zaváděly zemské výbory, jakožto výkonné orgány.

Vrcholem rakouského ústavního vývoje je pak prosincová ústava z roku 1867. Vládu a ústřední správu tvořila ministerská rada a ministerstva. Podoba veřejné správy se tehdy odvíjela na základě tzv. kroměřížské ústavy, která zavedla správu územní a zrušila správu

[3] HENDRYCH, D. a kol. Správní věda – Teorie veřejné správy. 4.vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 244 s., ISBN 978-80-7478-561-0

patrimoniální. Ta byla nahrazena zeměpanskou správou. Tady vidíme první nástin rozdělení veřejné správy na státní správu a samosprávu.

Nejnižším článkem byl okres v čele s hejtmanem. Kraje zde existovali také, ale 1862 byly z důvodů finančních úspor zrušeny. Vrcholem zeměpanské správy pak byla místodržitelství, u nás měla sídla v Praze, Brně a Opavě. Místodržitel měl pravomoci zejména v oblasti policie a vnitřního pořádku. Vedle těchto zeměpanských institucí existovala okresní a zemská samospráva a obecní zřízení.

Na základě obecního zákona z roku 1849 se stala základním článkem samosprávy obec. Orgány obce byly obecní výbor a představenstvo a starosta. Také se zde objevuje přirozená a přenesená působnost. Na zákonnost opatření samosprávy, její hospodaření a výkon přenesené působnosti dohlížel okresní hejtman a v tomto ohledu měl i rozsáhlé pravomoce. Proti opatření hejtmana mohl obecní výbor přednést stížnost místodržícímu.

V Čechách, na Moravě a ve Slezsku byla zemská samospráva nejvyšším samosprávným celkem.

3.2. Československá republika 1918-1939

Zákony č. 2/1918 Sb. a č. 11/1918 Sb. byla v podstatě převzata organizace rakouské státní správy. Nejvyšší správní úřady, které byly později přejmenovány na ministerstva, převzaly působnost společných ministerstev pro celé soustátí. V důsledku častých kompetenčních sporů byl zákonem. č. 3/1918 Sb. ustanoven Nejvyšší správní soud. Model státní správy přetrval takřka beze zněn až do roku 1938.

Co se týče územní správy, první změna přišla do obecního zřízení. Vedle zrušení některých zbytečných monarchistických zákonů došlo také k sjednocení obecní správy na našem území. Orgány obce byly přejmenovány na zastupitelstvo, radu, starostu a komisi.

Zákonem č. 126/1920 Sb. došlo k reorganizaci veřejné správy, když dřívější země byly nahrazeny menšími župami. Proto je tento systém označován jako župní zřízení. Každá župa měla župní úřad řízený ministerstvem vnitra a členila se na okresy. Župní systém však došel účinnosti pouze na Slovensku, na našem území kvůli silnému odporu trvalo dvoukolejné uspořádání z monarchie až do roku 1928.

Nová reforma vrátila zemské uspořádání, avšak již bez zmíněné dvoukolejnosti. Státní správa byla posílena na úkor samosprávy. Bylo zrušeno oddělení na státní správu a vyšší územní samosprávu. Orgány okresů a zemí se tak staly součástí úřadů vedených státními úředníky. Zastupující okresy zanikly a byly nahrazeny okresy, které měly politické

okresní úřady. Zákony přisoudil okresům a zemím právní subjektivitu a vlastní působnost a zaručil ochranu před státními zásahy.

Avšak po Mnichovské dohodě docházelo k postupnému omezování samosprávných orgánu, až v roce 1939 došlo k nahrazení zemských a obecních zastupitelstev komisemi, jejichž činnost v obcích kontrolovali tajemníci.

3.3. Protektorát Čechy a Morava 1939-1945 a Československo do r. 1948

V době německé okupace existovaly dva druhy orgánů, a to autonomní a říšské. Hlavou autonomní správy byl státní prezident. Ministerstva byla reorganizována podle potřeb říše. Dominantní postavení měl však říšský protektor v Čechách a na Moravě, který stát v čele všech německých orgánů a úřadů s výjimkou armády. Jeho zástupcem byl státní tajemník a v roce 1943 bylo kolem něj zřízeno Německé státní ministerstvo pro Čechy a Moravu. I když územní správa byla formálně nedotčena, její zastupitelské složky byly rušeny a kompetence byly předávány úřednickému aparátu.

Po osvobození zůstal model státní správy ve stejných kolejích, než nastal Mnichov a zůstal tak v podstatě až do 50. let. Organizace územní správy byla nahrazena systémem státních výborů na základě dekretu prezidenta republiky z roku 1944. V té době byly národní výbory orgány územních celků, ale také orgány státní správy, kde ovšem platila podřízenost vládě.

3.4. Československo v letech 1948-1989 a porevoluční reforma

Po převzetí moci komunisty v únoru 1948 se začaly hojně uplatňovat sovětské modely.

„Poprvé se tehdy setkáváme s takovými principy veřejné správy výstavby veřejné správy, jako je demokratický centralismus, plánování a evidence, socialistická zákonnost. Je třeba také poznamenat, že mizí pojem veřejná správa a samospráva. Veřejná správa i samospráva se stávají státní správou.“ [4]

Ústřední orgány státní správy procházejí mnoha změnami a reformami, zejména na základě představy ústřední vlády jako hlavního organizátora, který využívá princip demokratického centralismu k řízení celého státního aparátu.

Dle zákona č. 47/1950 Sb. má vláda zřizovat, ale i rušit ministerstva a další orgány potřebné k výkonu veřejné správy. Takové nařízení však musel podepsat prezident. Tako byla tedy vytvořena hospodářská ministerstva, která měla krom plánování za úkol plnit

[4] HENDRYCH, D. a kol. Správní věda – Teorie veřejné správy. 4.vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 244 s., ISBN 978-80-7478-561-0

požadavky operativního řízení. Tím ale přestávala mít charakter ústředního orgánu, alespoň v činnosti koncepční a legislativní. Tento důraz na operativní zřízení a organizaci hospodaření i výrobního procesu vedl ke vzniku tzv. hlavních správ, které nahradily dřívější ředitelství, jak generální, tak oblastní.

Aby fungovalo jednotné hospodářství a kontrola jeho plnění, bylo potřeba vytvořit nebo reorganizovat stávající ústřední orgány. Nové orgány byly označeny jako orgány státní správy s funkční působností a patřili mezi ně například Státní plánovací úřad, Ministerstvo státní kontroly nebo Státní výbor pro výstavbu. Tento těžkopádný systém byl postupně uvolňován s převodem operativní administrativní funkce na podniky, popřípadě uskupení podniků.

Národní výbory, o kterých jsem se již zmínil, byly na základě Ústavy 9. května zařazeny pod zastupitelské sbory, kde měly vykonávat státní moc v obcích, okresech a krajích. Stále byly tedy podřízeny vyšším orgánům, což znamenalo pokračování neexistence samosprávy. Ústava z roku 1960 se snaží rozlišit národní výbory jako orgány státní moci a jako orgány správy, nicméně v praxi to splývalo a vznikalo i mnoho nejasností. Určitou změnu můžeme najít v zákoně č. 69/1967 Sb., kde se objevuje snaha dát národním výborům určitou dávku samostatnosti.

Také správa československé federace se dočkala změn, kdy na základě zákonů č. 143/1968 Sb. a č. 125/1970 Sb. byly ustanoveny tři relativně samostatné systémy státní správy. Měly vlastní působnost a odpovědnost.

Zajímavý je i zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., který zřídil orgány státní správy v českých zemích v rámci federace a po mnohých změnách je platný dodnes jako tzv. kompetenční zákon. Dále již nedocházelo k podstatným změnám, nepočítáme-li pokusy o zavedení samostatné působnosti národních výborů nebo snížení počtu těchto výborů.

Reformu veřejné správy po roce 1989 můžeme členit do tří fází. V první fázi šlo zejména o ustanovení krajů jako vyšších samosprávných celků (zákon č. 347/1997 Sb.) a posílení samosprávných funkcí obcí. Kraje mají mít vyšší, ale ne nadřazené postavení.

Druhá fáze začíná rokem 2002, kdy byly zrušeny okresní úřady a jejich pravomoce přebírají obce a kraje, tzv. přenesené působnosti obcí a krajů. Tímto se u nás začal uplatňovat tzv. smíšený systém, kdy orgány územní správy vykonávají krom samostatné působnosti i působnost přenesenou. V této souvislosti je důležité ještě připomenout zákon č. 313/2002 Sb., který ustanovuje tři kategorie obcí podle rozsahu působnosti.

Třetí fáze zatím stále probíhá a je spojena především s kvalitou a výkonem veřejné správy. V poslední době se také často hovoří o digitalizaci veřejné správy.

4. Státní správa a samospráva

„U veřejné správy jako správy státu, správy veřejných záležitostí ve státě, je tak nutno brát v úvahu její členění na státní správu a na samosprávu, vykonávanou příslušnými orgány, které mají postavení orgánů veřejné správy.“[5]

4.1. Státní správa

Je to státem realizovaná správa, která je jádrem a nezastupitelnou součástí veřejné správy v organizované společnosti. Státní správa je specifickým druhem společenského zřízení a je odvozena od podstaty, poslání a postavení státu a také formy realizace státní moci. Svým charakterem je jednou z forem činnosti státu. Státní správa představuje činnost státu, která má organizující a mocensko-ochranný charakter a spojuje v sobě prvky řízení a regulace.

Řídící prvky v činnosti státní správy souvisí především s organizačním charakterem a projevují se v jejím cílovém zaměření. Snaží se dosáhnout nově stanovených cílů v čase a prostoru, které si státní správa neurčuje sama, ale jsou odvozeny ze zákonů. Jde o tzv. proces cílené aktivizace chování. Smyslem její činnosti jsou tedy nově dosahované stavy.

Regulační prvky souvisí s mocensko-ochranným působením státní správy. Cílem je zejména udržení požadovaného stavu ve vymezeném rámci nebo alespoň obnovení původního stavu, který byl narušen a stal se nežádoucím. Státní správa se tedy uplatňuje jako ochránce požadovaného stavu a také jako subjekt zajišťující nápravu odlišného a nevyhovujícího stavu. Můžeme říci, že jde o proces cílené stabilizace chování.

Ve funkčním smyslu je to činnost státu (kromě činnosti zákonodárné, soudní a prokuratur), kterou vykonávají orgány státní správy. Má výkonný, podzákonný a nařizovací charakter. Tyto charaktery představují různé aspekty, které spolu vnitřně velmi úzce souvisí.

Výkonnou činností můžeme rozumět činnost prováděcí, kde její podstatou je realizační činnost čili provádění zákonů. Státní správa tedy nemá jen pasivní prováděcí charakter, nýbrž i tvůrčí a iniciační, neboť se podílí na tvorbě zákonů.

Podzákonný charakter znamená, že správa nejen provádí obsah zákonů, ale také se jím řídí. Podzákonná činnost se dá také vymezit jako projev vázanosti správy zákony a obecně závaznými právními předpisy, které byly vydány na základě zákonů a k jejich provedení na určité hierarchické úrovni.

[5] PRŮCHA, P. Správní právo obecná část, 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-4276-6

Nařizovací činnost vyjadřuje mocenské postavení orgánů státní správy ve vztahu k objektům, vůči kterým je státní správa vykonávána, a to vázaností aktů státní správy pro její adresáty. Nařizovací oprávnění dává správním orgánům možnost vydávat správní akty, přičemž nemusí vždy jít o nařízení, jde o zdůraznění mocenské autority orgánů státní správy.

Vymezení pro organizační pojetí je s tímto pojetím bezprostředně spjato.

Činností státní správy dochází k realizaci vztahů v relativně uzavřeném systému. Jde o činnost zaměřenou dovnitř systému státní správy, tedy vnitřní činnost státní správy. Řeší se zde vnitro-organizační záležitosti. Nejde sice o činnost hlavní, ale zajišťuje reálné fungování systému organizace státní správy.

Druhou možností je činnost vně systému státní správy, kde se realizují vztahy mezi subjekty a objekty státní správy. Vykonává se vlastní poslání státní správy působením na adresáty, kterými jsou fyzické a právnické osoby.

Subjektem státní správy je stát představovaný příslušnými orgány, které správu vykonávají jménem státu. V jeho zájmu realizují státní politiku ve vztahu k objektům, které jsou nuceny se podřídit i když organizačně nejsou státu podřízeny a jinak mají na státní správě nezávislé postavení. Naproti tomu, objekty státní správy nestojí v organizačním systému, naopak mají svébytné a na státní správě nezávislé postavení.

Státní správa se dělí na ústřední správu, která zahrnuje vládu, ministerstva a ostatní ústřední orgány (např. Český statistický úřad) a na územní správu, která obsahuje dekoncentráty (finanční úřad, úřad práce, aj.) nebo obecní a krajské úřady či obce s rozšířenou působností.

4.2. Samospráva

Samospráva je vedle státní správy další nezastupitelnou součástí veřejné správy. Jde o veřejnou správu, kterou vykonávají jiné veřejnoprávní subjekty než stát nebo jeho příslušné orgány. Tyto instituce jsou korporativního charakteru se samostatným postavením, a proto se také nazývají veřejnoprávní korporace. Myšlenka samosprávy je slučitelná jen s demokracií, založenou na pluralitě společenských a politických zájmů.

Srovnatelně se státní správou je i samospráva specifickým druhem společenského řízení, avšak její podstatu a postavení nelze srovnávat se státní správou. Jelikož samospráva je odvozena od relativně samostatného postavení veřejnoprávních korporací, působí a ovlivňuje společenský život prostředky nestátního charakteru, protože samospráva nemá státně mocenskou podstatu jako státní správa. Spolu se státní správou samospráva se podílí na realizaci veřejných záležitostí ve státě a vztah mezi nimi je partnerský.

Od státní správy se mimo jiné liší také metodami a formami působící na spravované objekty, a to v tom, že tyto prostředky nemají statně-mocenský charakter.

Stejně jako u státní správy, tak i u samosprávy zde máme prvky řízení a prvky regulace.

„Regulační prvky jsou zde zastoupeny v podstatě analogicky jako u státní správy, neboť smyslem samosprávy je taktéž udržení nebo obnovení žádoucího stavu, tentokrát však v podmínkách realizace samosprávných pravomocí.“ [6]

Samospráva se v příslušných souvislostech projevuje rovněž především jako činnost řídící. Řídící prvky nejsou zcela totožné s prvky ve státní správě, naopak jsou zde zastoupeny v širším smyslu, protože u samosprávy nejde jen o výkon, ale především o tvorbu samosprávné moci v mezích platného práva. To způsobuje, že zaměření výkonu směřuje k cílům, které si samospráva určuje sama.

Regulační a řídící prvky se ve státní správě projevují jinak, v samosprávě fungují jako samořízení a samoregulace. I zde však platí převládání pozitivního obsahového zaměření samosprávné činnosti při uplatňování těchto prvků.

Analogicky se státní správou je i samospráva činností výkonnou, podzákonnou a nařizovací. Ta je navíc rozšířená o tvorbu vlastní samosprávné moci. Samospráva se tedy při provádění svoji činnosti řídí zákony a dále vlastními mocenskými akty a samosprávnou moc vykonává a zabezpečuje pomocí nařizovacího oprávnění. Při realizaci výkonu státní správy známe rozlišení pojmů objekty a subjekty, ale u samosprávy tak trochu ztrácí na významu, protože samosprávná korporace rozhoduje samostatně ve vlastních věcech a řídí se svou vůli a zákony.

Vztahy při činnosti samosprávy lze rozdělit na vnitřní vztahy, které probíhají mezi jednotlivými orgány samosprávné korporace a vnější vztahy, jakožto vztahy mezi orgány samosprávy a jednotlivými členy samosprávného společenství. Nelze neopomenout ani klasické vnější vztahy, kde se veřejnoprávní korporace upíná k subjektům, které stojí mimo korporaci. V těchto vztazích platí, že samosprávné orgány v nich vystupují jménem daného samosprávného společenství, z jeho vůle a v jeho zájmu. Hranice působnosti samosprávné korporace je dán územně, osobně nebo věcně.

Samosprávu můžeme dále rozlišovat na městskou, kterou vykonává politická, soudní a hospodářská správa ve městech, dále na územní, kde mají obyvatelé územních samosprávních celků oprávnění rozhodovat samostatně (např. obecní úřad,

[6] PRŮCHA, P. Správní právo obecná část, 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-4276-6

městský úřad, krajský úřad, magistrát apod.). Profesní samospráva sdružuje osoby činné v příslušné oblasti (např. lékařská komora, česká advokátní komora, česká komora architektů). Poslední skupinou je zájmová zahrnující osoby, které spojuje určitý společenský zájem.

„Pro státní správu i samosprávu veřejnoprávních korporací je charakteristické, že se v obou případech jedná o veřejnou správu, a proto také samospráva společně se státní správou naplňuje obsah uvedeného pojmu.“[7]

Podle jiného dělení se samospráva dělí na samosprávu územní a samosprávu zájmovou a výše uvedené rysy samosprávy jsou pro oba typy totožné. Pokud se zajímáme o rozdíl mezi nimi, je vidět při jejich organizačním pojetí, kde je organizační uspořádání územní samosprávy dáno územním členěním státu a uplatňovanou strukturou území, zatímco organizační uspořádání zájmové samosprávy je vymezeno zaměřením samosprávného společenství na určitý obor.

4.3. Vztahy mezi státní správou a samosprávou

Jedná se tedy o vztahy mezi kraji a obcemi a jejich orgány. Již víme, že kraje nemohou zasahovat do působnosti obcí a naopak. Pokud má kraj vůči obci kontrolní pravomoc, kraj vykonává přenesenou působnost, a tedy jde o oblast státní správy. Zasahovat do samostatné působnosti obce smí zasahovat jen tehdy, pokud se jedná o ochranu zákona, a to pouze v mezích, které zákon stanovuje.

Na základě zákona č. 128/2000 Sb., §13 mají státní orgány rovněž povinnost projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce a dle §14 mají tu samou povinnost i kraje. Obdobné vztahy jsou definované i pro kraj a státní orgány v rámci zákona o krajích (č. 129/2000 Sb.). Další vzájemnou povinností je i poskytnutí údajů a informací na požádání obce nebo kraje, pokud je to pro vyžadováno pro výkon její působnosti.

Tato opatření mají za cíl beze sporu dát čas obcím seznámit se záměry orgánů státní správy a popřípadě vyjádřit s návrhem nesouhlas či připomínky. Obce tak mohou přinést do návrhu jiný pohled a státní orgány získají díky podpoře obcí silnější pozici.

5. Právní záruky ve veřejné správě

Vzhledem k poslání a postavení veřejné správy je nutné garantovat, aby realizace jejích cílů pomocí jejích funkcí a forem byla v rámci zákonů. Zachování zákonnosti při

[7] PRŮCHA, P. Správní právo obecná část, 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-4276-6

výkonu veřejné správy je jedním ze základních předpokladů právní jistoty, jak pro adresáty veřejné správy, tak i pro ostatní subjekty.

Dle pana prof. Petra Průchy se zákonnost ve veřejné správě projevuje buď jako požadavek přísného dodržování a plnění obsahu právních norem všemi subjekty správního práva nebo jako uskutečňování funkcí veřejné správy příslušnými metodami a formami realizace výlučně na základě zákonů a při přísném respektování zákonných práv a svobod občanů, anebo v rámci poskytování právní ochrany subjektům správního práva.

K zajištění zákonnosti slouží tzv. právní záruky ve veřejné správě. Jde tedy o souhrn právních prostředků, které slouží k zabezpečení dodržování a zákonné realizaci práva v případě jeho porušení a tento soubor je označován jako záruky zákonnosti ve veřejné správě. Tyto záruky se vztahují jak na vnitřní, tak i vnější činnost veřejné správy. To znamená, že se zabývají nejen porušením práva v činnosti správních orgánů, ale i v chování subjektů.

Jak jsem již psal, záruky zákonnosti tvoří celý systém nástrojů, které spolu souvisejí, a dokonce se i doplňují. Patří sem právo na informace, zrušení, změna, sistace vadných správních aktů a jiné opatření, uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností a v neposlední řadě i kontrola veřejné správy, kterou se budu zabývat v samostatné kapitole, protože je to klíčový předmět mé bakalářské práce.

5.1. Právo na informace ve veřejné správě

Právo na informace a právo na svobodný přístup k nim je v České republice zaručeno ústavou, konkrétně v Listině základních práv a svobod (odst. 5 čl. 17), a také je tato problematika řešena v zákoně o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.), který vstoupil v účinnost dne 1.1.2000. Zároveň existují také omezující ustanovení, například odst. 3 čl. 10 Ústavy ČR, kde se hovoří o ochraně osobních údajů před neoprávněným shromažďováním a zneužíváním. Před zákonem o svobodném přístupu k informacím se touto problematikou zabýval pouze zákon č. 123/1998 Sb., který však spravoval pouze oblast životního prostředí, nicméně funguje dodnes.

Zmíněný zákon o svobodném přístupu k informacím je prvním obecným právním předpisem, který zajišťuje právo občanů na informace týkající se ať už státních orgánů, uzemní samosprávy nebo veřejných institucí a dalších dílčích subjektů, například právnické a fyzické osoby, kterým bylo svěřeno vykonávání státní správy, anebo orgány profesní samosprávy.

Zákon zavazuje tzv. povinné subjekty ke zveřejňování základních a standartních informací o svém působení, a to jak tradiční papírovou cestou, tak i cestou moderních technologií. Dále také podává informaci, jak postupovat při podávání žádosti o poskytnutí informací a také, které informace nemohou být poskytnuty ani na požádání. Současně se zabývá i odvoláním proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti a také prolomením mlčenlivosti, pokud by bránila realizaci zákona. Mlčenlivost je tedy omezena tak, aby se nevztahovala na případy, kdy jsou informace na základě zákona dostupné.

Co se týče žadatele, zákon vychází z principu otevřené veřejnosti, což znamená, že žadatelem může být každá osoba. Nemusí mít žádný vztah k dané obci, a dokonce ani nemusí jít o občana České republiky.

Dalším pojmem v této problematice je způsob poskytování informací. Ten může být realizován poskytováním informací na základě žádosti, anebo zveřejňováním. První jmenované pokrývá individuální a speciální situace, které souvisejí s individuální motivací žadatele.

Zveřejňování je způsob poskytování informací spíše obecného charakteru. Typickým příkladem jsou základní informace, například popis organizační struktury povinného subjektu, důvod vzniku, podmínky a principy, ale třeba i jak získat informace, jak a kde podat jaký formulář apod. Takovéto informace mají být zveřejňovány na veřejně přístupných místech v sídlech povinných subjektů a také na dálkově přístupných místech, což dnes znamená především internet.

Subjekt může také žadatele odkázat na zveřejnění informace, ale musí tak učinit do sedmi dnů od požádání a musí rovněž uvést umístění informace a jak se k ní dostat. Pokud však bude žadatel trvat na přímém poskytnutí informace, musí tak subjekt individuálně učinit. Žádost, odkázání, a dokonce i trvání žadatele může probíhat písemnou i ústní formou.

Zmínil jsem se také o omezení při poskytování informací. Povinný subjekt totiž nemůže poskytnout tzv. utajované informace. Jde o informace, ke kterým žadatel nemá přístup. Týká se to informací o soukromí osobnosti, fyzické osoby nebo projevech osobní povahy. Speciálním případem jsou osobní informace, které jsou obchodním tajemstvím. Tyto údaje smí povinný subjekt poskytnout v souladu s právními předpisy, které poskytují informacím určitou ochranu. Informace se také neposkytují o majetkových poměrech osoby, které souvisí s daněmi, poplatky nebo pojištěním. Další omezení nastává, pokud jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků a byla předána osobou, která neměla zákonem stanovenou povinnost tak učinit. Výjimkou je zveřejnění na základě zvláštního zákona.

Pro všechny omezení platí ještě společné pravidlo o podmínkách omezení poskytování požadovaných informací. To říká, že pokud je to možné, má se oddělit limitovaná informace od její nevylučitelné části, a poskytnout alespoň tu selektovanou část informace. Současně je však třeba poskytnout i tzv. doprovodnou informaci.

Další věc, o které jsem již psal, byla mlčenlivost, respektive její prolomení. Byla provedena tzv. generální novelizace všech zákonů, kde je pro zaměstnance nastaven princip mlčenlivosti. Napříště se tedy poskytnutí informace v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím nebude počítat jako porušení mlčenlivosti. Není tedy ani třeba zbavovat zaměstnance povinnosti mlčenlivosti v nutných případech.

I podávání žádosti o poskytnutí informace má svá pravidla. Například pokud žádost bude nečitelná, nebo z ní nebude zřejmé, komu je určena a kdo ji podává, povinný subjekt není povinen na takovou žádost reagovat a podle zákona se daná věc odloží. Rovněž musí být i jednoznačně vymezen předmět žádosti. Pokud to tak není, žadatel je požádán o doplnění žádosti do 7 dnů a až po 30 dnech nezměněného stavu je žádost odmítnuta nebo odložena.

Pokud je vše v pořádku povinný subjekt by měl žádost vyřídit do 15 dnů od jejího podání nebo, v individuálních případech, je tato lhůta prodloužena o 10 dnů a žadatel musí být o této skutečnosti informován. O postupu poskytování informace je veden záznam. Pokud se žádosti, byť jen u části nevyhoví, žadateli je jménem povinného subjektu odesláno rozhodnutí.

Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti se dá odvolat a při nesouhlasu s rozhodnutím se dá podat stížnost. Ta se podává povinnému subjektu v rámci 30 dnů od rozhodnutí. Pokud subjekt stížnosti sám nevyhoví, musí ji předat do sedmi dnů svému nadřízenému orgánu. Ten má pak 15 dnů na rozhodnutí. V případě odmítnutí se dá odvolat. Odvolání se doručuje opět povinnému subjektu, který jej musí předat spolu se spisovým materiálem svému nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dní od doručení odvolání. Ten má stejný čas na to, aby o odvolání rozhodl. Odvolací řízení je popsáno zákonem č. 500/2004 Sb.

Zákon o svobodném přístupu k informacím řeší ještě jednu věc, a tou je hrazení nákladů. Žadatelé mají ústavně garantovaný přístup k informacím bez úhrady ceny. Je to z toho důvodu, aby nebyly znevýhodněni ti občané, kteří by si úhradu nemohli dovolit. Povinný subjekt má však možnost žádat úhradu nákladu spojenou s náročným vyhledáváním informace, které by příliš zatížilo státní pokladnu. V takovém případě musí žadatel cenu uhradit do 60 dnů od oznámení k úhradě. Poté bude jeho žádost odložena.

Každý rok je zpracovávána a zveřejňována výroční zpráva, která slouží jako jakási zpětná vazba hodnotící dosavadní činnost příslušných orgánů.

5.2. Zrušení, změna, sistace vadných správních aktů a jiných opatření ve veřejné správě

Při tzv. aplikační činnosti orgánů veřejné správy může dojít k tzv. vadám předmětných právních aktů nebo jiných opatření na základě nějakého pochybení. I když takové vady ještě neznamenají prohlášení daného správního aktu za neplatný či neúčinný, je třeba danou vadu eliminovat. Samozřejmě při splnění právem předepsaných podmínek lze příslušným rozhodnutím normativní akt zrušit (resp. prohlásit za neplatný) a takové rozhodnutí přísluší Ústavnímu soudu (zákon č. 182/1993 Sb.).

Pomocí tzv. opravných prostředků ve správním řízení lze obdobný proces provést i u individuálních správních aktů. Obvykle jde o vady skutkové a právní a takto postižené správní akty jsou označovány jako akty napadnutelné nebo starším výrazem akty nařikatelné.

Dalším z opatření správních orgánů je tzv. sistace. Jde o pozastavení výkonu a obvykle předchází zrušení správních aktů. Postižený orgán má tak čas zajistit nápravu. Zároveň se také vychází z presumpce správnosti a presumpce platnosti. To souvisí se situacemi, kdy i vadný správní akt je stále platný za předpokladu, že je stále způsobilý založit dané právní účinky a že ještě nebyl správním orgánem změněn (příp. zrušen).

Jiným případem je tzv. akt nicotný neboli akt nulitní či neplatný. Jde o právně nerelevantní výsledek jednání určitého správního orgánu a vzniká v situacích, kdy vady mají tendenci blokovat nastoupení právních účinků postiženého aktu. V takových případech nedošlo ke vzniku právního aktu, a tedy se ani nejedná o právní akt. Podobným zvláštním případem jsou i pakty, což jsou akty, které vydal subjekt bez oprávnění vydávat správní akty a takový akt je pochopitelně neplatný. Závěrem musím podoktnout, že tady se odborné rozdělení těchto pojmů dosti liší, někdy jsou dokonce brány za jeden termín, což pochopitelně působí zmatky.

5.3. Uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností

Uplatněním odpovědnosti se myslí uplatnění nepříznivých právních následků, na základě právní normy proti tomu, kdo porušil právní povinnost. Rozeznáváme správněprávní odpovědnost a odpovědnost státu a území samosprávných celků za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánů veřejné správy.

Správněprávní odpovědnost je ochranným institutem správního práva, jehož právní vyjádření a realizace ovlivňují veřejnou správu ve smyslu záruky zákonnosti. Vystupuje jako právní odpovědnost realizovaná správními orgány a je aplikovaná na podmínky a potřeby veřejné správy. Její efektivnost závisí na celkové efektivnosti veřejné správy a dále na

vhodnosti využití metod působení, jimiž jsou přesvědčování a donucování, a na jejich poměru. Jde o vnitřně strukturovanou, deliktní odpovědnost, jež se uplatňuje zejména v případě ochrany při porušení povinností vyplývajících z norem správního práva.

Druhá jmenovaná odpovědnost je upravena zákonem č. 82/1998 Sb. Stát zde odpovídá za škodu, kterou způsobily ať už státní orgány, fyzické či právnické osoby, kterým byl zákonem svěřen výkon státní správy, nebo orgány územní samosprávy, pokud vykonávaly státní správu, která na ně byla přenesena. Stát a uzemní samosprávné celky odpovídají dokonce i za porušení práva na osobní svobodu. Stát ani územní samosprávné celky se této odpovědnosti nemohou zprostit.

Právo na náhradu škody mají samozřejmě účastníci správního jednání, kteří byli poškozeni, ale také ti, kteří účastníky nebyli, ale měli být nebo se s nimi tak mělo jednat. Podmínkou pro uplatnění nároku na náhradu škody je podání řádného opravného prostředku proti nezákonnému jednání ze strany účastníka a také zrušení nebo změna pravomocného rozhodnutí příslušným orgánem z důvodu nezákonnosti.

Právo na náhradu škody vzniká jednak nezákonným rozhodnutím, jednak nesprávným úředním postupem a je třeba jej uplatnit u rezortně příslušného správního orgánu, například nezákonné jednání soudu v rámci správního soudnictví je třeba nárok uplatňovat na ministerstvu spravedlnosti. Pokud je náhrada za škodu přiznána, mělo by dojít k její úhradě do šesti měsíců od uplatnění nároku, jinak poškozenému vzniká možnost domáhat se náhrady škody u soudu.

5.4. Přímé donucení ke splnění právní povinnosti

„Mezi zárukami zákonnosti ve veřejné správě přicházejí pro určité situace dále ještě v úvahu některé právem předvídané úkony, které mají pro postavení jejich adresátů přímé donucovací důsledky.“ [8]

Jedná se zejména o tzv. bezprostřední zákroky orgánů veřejné správy, a dále o úkony spojené s tzv. exekucí správních rozhodnutí. Tyto úkony se uvažují jen v případech, které připouští platné právo, a to za právními normami stanovených podmínek.

K bezprostředním zákrokům bývá přistoupeno v případech naléhavých zásahu nebo pokud není možno použít jiné právní řešení. Musí být však dodržena zásada přiměřenosti zásahu. Jedná se tedy o mimořádnou právní normu používanou zpravidla v případě individuálních správních aktů.

[8] PRŮCHA, P. Správní právo obecná část, 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-4276-6

Exekuce správních rozhodnutí pak slouží k vynucení dobrovolně nesplněné povinnosti. Tato problematika je upravena zákonem č. 500/2004 Sb., kdy je tento úkon možný jen na základě příslušného podkladu pro výkon rozhodnutí, kterým je kromě vykonatelného správního rozhodnutí i tzv. smír schválený správním orgánem.

Správní řád rozlišuje exekuci na peněžitá plnění, která je realizovaná plně v exekučním režimu správy daní a poplatků a exekuci na nepeněžitá plnění, kterou popisuje přímo správní řád.

6. Kontrola veřejné správy

Veřejná správa je řídící činnost, která je zvláštním druhem společenského řízení a je začleněná do systému společenského řízení jako celku. Mimo svoje specifika vykazuje obecné znaky řízení a s tím souvisí právě problematika kontroly veřejné správy jako příslušná zákonitost ve veřejné správě.

Kontrola veřejné správy má specifické a klíčové postavení v rámci právních záruk ve veřejné správě. Na základě jejích zjištění se vytvářejí předpoklady pro uplatnění ostatních právních záruk. Navíc, kontrola jde v jistém smyslu i nad rámec kontroly zákonnosti, protože se zabývá také účelností a hospodárností veřejné správy.

Jde o esenciální součást každé řídící instituce, objevuje se v příslušných řídících vztazích a spolupodílí se na dosahování specifických cílů. Veřejná správa je jednak kontrolní činnosti, sama je však kontrolována jinými subjekty v rámci cílené činnosti ve společnosti.

Kontrola veřejné správy ve svém obecném pojetí zajišťuje provádění veškerých potřebných činností v odpovídajícím rozsahu, směru a čase. Zjišťuje, jak velké jsou rozdíly, pokud vůbec jsou, mezi existujícím stavem a stavem ideálním, popřípadě zjišťuje příčiny nesplnění příslušných povinností a vyvozuje závěry a dochází k nápravným opatřením. Lze tak vymezit základní funkce kontroly veřejné správy, poznávací (poznání existujícího stavu), zjišťovací (kontrola se zamýšleným stavem), porovnávací (určení odchylek existujícího od zamýšleného) a nápravnou (náprava zjištěných odchylek).

Důležitým prvkem kontroly veřejné správy je systematičnost. Příliš častá nebo nesystematická kontrolní šetření mohou narušovat normální chod kontrolovaných činností a plnění uložených povinností. Proto je důležité mít v kontrole určitý systém a stejně tak vymezit kontrolním orgánům jejich pravomoci, oprávnění i povinnosti.

Moderní pojetí kontroly zahrnuje do svých funkcí i poradenství. Nadřízený nebo jinak kompetentní subjekt tak může předejít nedostatkům nebo je redukovat bez použití

donucovacích prostředků. Zvláštním nástrojem kontroly je vyhodnocování a oceňování dosahovaného výsledku. Zaměřují se zejména na úspěšnost programů či projektů.

6.1. Předpoklady účinné kontroly

Předpokladem pro dobrou účinnost kontroly je nutnost, aby kontrolující byl kompetentní a měl všechny důležité informace o kontrolovaném subjektu. Dalšími důležitými prvky je pečlivost a svědomitost při postupu a dále kontrolující nesmí být subjektivně zaujatý a musí být schopen zaujmout kritický postoj k vlastním měřítkům posuzování a hodnocení vlastní činnosti kontrolovaného subjektu.

Kontrolní postup prochází postupně čtyřmi fázemi. První je poznání existujícího stavu, tzv. poznávací funkce kontroly veřejné správy (toho, co jest), dále se ověří zamýšlený stav (funkce zjišťovací neboli toho, co má býti), určí se rozdíly odchylek mezi existujícím a zamýšleným stavem (porovnávací funkce) a odchylky se zhodnotí, napraví (nápravná funkce).

S ohledem na časový rámec kontroly se rozlišuje kontrola předběžná, průběžná a následná. Rozdíly si nyní popíšeme.

Předběžná kontrola tkví v tom, že se zamýšleným rozhodnutím se dává právo souhlasit, či nesouhlasit orgánu, který nemá pravomoc rozhodnout, což je spíše známé u policejního státu. Jde o situace s povahou potvrzující nebo schvalující postup jiného orgánu, a to nelze v některých případech vyloučit ani v právním státu z důvodu ochrany veřejného zájmu nebo jistoty v právních vztazích.

Průběžná kontrola zajišťuje správnost, účelnost a hospodárnost v postupu řešení. Sama o sobě však není úplně stoprocentní, protože nepodává dostatek informací o kontrolovaném objektu, a tedy může být neobjektivní.

A proto zde nastupuje kontrola následná, která dolaďuje předešlou kontrolu a je tedy poslední fází k završení celé kontroly a na cestě k realizace zamýšleného cíle.

Důležitost veřejné správy spočívá v tom, že krom záruky zákonitosti veřejné správy slouží také k efektivnosti veřejné správy, včetně požadavků na hospodárnost a účelnost.

Dalším úkolem veřejné správy je také zajistit, aby právem stanovené povinnosti, jimiž jsou zákonnost, hospodárnost a účelnost, byly plněny ze strany spravovaných subjektů. K tomu je veřejná správa na základě příslušných zákonných úprav vybavena kontrolními, nápravnými a sankčními pravomocemi. Příslušná část kontrolní činnosti, realizovaná vůči subjektům, které nejsou v podřízeném postavení vůči kontrolujícím orgánům, bývá označována jako administrativní dozor.

Zákonnost je však nutno zajišťovat také u podřízených orgánů veřejné správy, popřípadě jejích částí, k čemuž bývají nadřízené správní orgány vybaveny rovněž příslušnými pravomocemi. Vzhledem k hierarchickému uspořádání jsou tedy v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti uvnitř veřejné správy uplatňovány určité kontrolní funkce, které zajišťují legitimitu postupů podřízených správních orgánů. Tyto funkce jsou označovány jako instanční dozor či kontrola.

Při celkovém pohledu na systém kontroly veřejné správy lze rozlišit kontrolu externí (vnější), kde orgány veřejné správy jsou kontrolovány subjekty nezávislými na orgánech veřejné správy a kontrolu interní (vnitřní) označovanou často jako správní, protože kontrolními subjekty jsou orgány veřejné správy. Také se v rámci rozdělení setkáme s pojmem správní dozor. Jde tedy nejen o kontrolu subjektů, které jsou v rámci hierarchie nadřízené či podřízené, ale i o kontrolu orgánů mimo hierarchickou strukturu veřejné správy.

6.2. Externí kontrola veřejné správy

Kontrolu veřejné správy v České republice na základě Ústavy ČR vykonává Parlament (kontrola parlamentní), Nejvyšší kontrolní úřad (kontrola hospodaření se stáním majetkem a plnění státního rozpočtu) a soudy (kontrola soudní). Jsou to orgány stojící mimo organizační soustavu výkonné moci.

K této základní kontrolní skupině se přidaly ještě další články, které se označují také jako zprostředkovatelské.

„Patří sem zejména veřejný ochránce práv, popř. zvl. komise zřizované ad hoc pro určité situace nebo vyšetření určitých záležitostí zejména Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR.“ [9]

V širším pojetí veřejné správy se ještě mohou přidat různé nevládní (nestátní) organizace jako například Helsinský výbor nebo různá občanská sdružení či petiční výbory. Do zprostředkovatelských funkcí bývají zahrnuta i masová média (tisk, rozhlas, televize, internet), které mohou upozornit na pochybení správních úřadů a orgánů samosprávných celků nebo na nelegální činnost.

6.2.1. Parlamentní kontrola

Bývá označována rovněž kontrolou politickou, neboť spočívá v kontrole činnosti výkonné moci zákonodárným orgánem – parlamentem. Rozsah pravomocí a formy

[9] HENDRYCH, D. a kol. Správní věda – Teorie veřejné správy. 4.vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 244 s., ISBN 978-80-7478-561-0

parlamentní kontroly jsou dán zpravidla zákony v ústavě, případně jednacím řádem Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb.)

Za nástroje parlamentní kontroly se považují rozpočtové prerogativy projevující se v pravomoci schvalovat státní rozpočet, kontrola jeho čerpání a schvalovat závěrečný účet. Návrh státního rozpočtu předkládá vláda, usnáší se o něm však Poslanecká sněmovna. Při kontrole státního rozpočtu (resp. státního závěrečného účtu), ale i při kontrole hospodaření se státním majetkem může Parlamentu vypomáhat Nejvyšší kontrolní úřad, o jehož samostatné kontrolní činnosti budu psát později.

Dalším nástrojem je například právo zřizovat komise či výbory, jejichž hlavním úkolem je hodnotit uplatnění návrhů zákonů a kontrola vládní politiky. Zvláštním případem je vyšetřovací komise, která se specializuje na výslech svědků, vyžadování si písemných důkazů apod. Závěry komise však nenahrazují soudní rozsudek, přesto jsou u soudu použity. Dále jsou zřizovány zvláštní parlamentní kontrolní orgány, které bývají složeny výhradně z poslanců a jejichž úkolem je dohlížet na důležité bezpečnostní složky, jako například Bezpeční informační služba nebo Vojenské zpravodajství. Nejde však o kontrolu jednotlivých státních úřadů, ale o kontrolu činnosti celé vlády.

Do této kategorie rovněž spadá kontrola vykonávaná zastupitelskými orgány, která je vykonávána v rámci zastupitelstev obcí a krajů. Tato kontrola je součást samosprávných pravomocí a vztahuje se zejména k činnostem spadajícím po výkon samostatné působnosti. V demokratickém systému tak neexistuje činnost veřejné správy, která by nebyla kontrolována zastupitelskými sbory.

6.2.2. Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem

Také se hovoří o kontrole rozpočtové a účetní. Na základě článku 97 hlavy V. Ústavy České republiky je Nejvyšší kontrolní úřad nezávislým kontrolním orgánem. Jeho základním posláním je vykonávat kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Nejvyšší kontrolní úřad je v plnění svých funkcí samostatný a nezávislý jak na moci výkonné, tak i na moci zákonodárné. Do jeho činnosti lze zasáhnout jen zákonem nebo na základě zákona.

Prezidenta i viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje, popřípadě odvolává prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Členové jsou voleni přímo Poslaneckou sněmovnou na základě návrhu prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Je zde také zavedena poměrně složitá síť orgánů NKÚ. Kolegium Úřadu je krom prezidenta a viceprezidenta tvořeno dalšími patnácti členy. Pro jednotlivé kontrolní akce je zřizován senát Úřadu, který je složený ze tří nebo více členů. Dalším orgánem je Kárná komora Úřadu,

která je tvořena prezidentem, viceprezidentem a dvěma soudci Nejvyššího soudu. Viceprezident a prezident, stejně tak i jednotliví členové mohou vystupovat za NKÚ samostatně.

Postavení, působnost, organizační struktura a činnost Nejvyššího kontrolního úřadu jsou upraveny zákonem č. 166/1993 Sb. NKÚ je tím oprávněn vykonávat na základě zákona kontrolu hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky shromažďovanými na základě zákona ve prospěch právnických osob, avšak s výjimkou prostředků shromažďovaných obcemi nebo kraji v jejich samostatné činnosti. Dalšími předměty kontroly je státní závěrečný účet České republiky, plnění státního rozpočtu České republiky, hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí a s prostředky, za které stát převzal záruky a vydávání a umořování státních cenných papírů nebo zadávání státních zakázek.

Kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem se provádí hlavně u organizačních složek státu, pokud není zákonem stanoveno jinak. Základem kontrolní aktivity NKÚ je plán kontrolních činností, které reprezentují věcné a časové vymezení jednotlivých kontrolních akcí. Jeho obsahem je předmět a cíl kontroly, určení kontrolovaných subjektů a časový průběh kontroly. Postup při provádění kontroly je stanoven v zákoně uvedeným kontrolním řádem.

„*Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem má být zaměřena na zjišťování, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, zda jsou věcně a formálně správné, a současně se má posuzovat účelnost a hospodárnost kontrolovaných činností. Zjišťované skutečnosti podléhají kontrole Úřadu bez ohledu na druh a stupeň utajení.*“[10]

Na závěr provedené kontroly se ještě vypracuje zpráva, která obsahuje shrnutí a vyhodnocení zjištěných při kontrole. Všechny schválené závěry jsou co nejdříve zaslány do Poslanecké sněmovny, Senátu, vládě České republiky, a také České národní, příslušným ministerstvům, ale pouze na požádání.

Činností Nejvyššího kontrolního úřadu nemusí být jen kontrola, ale i zpracování stanovisek k návrhům právních předpisů, které se týkají rozpočtového hospodářství, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní nebo dozorové a inspekční činnosti, a to na základě vyžádání Poslanecké sněmovny nebo Senátu nebo jejich orgánů. V souvislosti s kontrolní činností Nejvyššího kontrolního úřadu se hodí říci, že NKÚ nemá žádné exekutivní ani soudní pravomoci, a tedy nemůže zasahovat do činnosti kontrolovaných subjektů.

[10] PRŮCHA, P. Správní právo obecná část, 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-4276-6

6.2.3. Soudní kontrola

Soudní kontrola je významnou složkou kontroly veřejné správy, v právním státě nepostradatelnou součástí. Vychází z teorie dělby moci, kdy moc soudní je nezávislá na moci výkonné i zákonodárné. Kontrola veřejné správy prováděná ze strany nezávislých soudů je jedním ze základních kamenů právního státu. V České republice je právo na soudní ochranu zakotveno v čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Kontrola veřejné správy ze strany soudů je především záležitostí správního soudnictví a v některých případech ústavního soudnictví. Většinou jde o přezkoumávání nezákonných správních aktů a také nezákonných právních předpisů.

Soudy ve **správním soudnictví**, zastoupené především krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem, poskytují ochranu fyzickým a právnickým osobám způsobem a za podmínek stanovených soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem.

Správním soudnictví rozhoduje o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, dále o žalobách na ochranu proti nečinnosti, o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu nebo v případě kompetenčních žalob, kdy Nejvyšší správní soud rozhoduje kompetenční spory kladné nebo záporné, jejichž stranami jsou buď správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo orgány samosprávy navzájem, nebo ústřední správní orgány navzájem.

Ve správním soudnictví soudy také rozhodují ve věcech volebních a místního referenda nebo ve věcech politických stran a politických hnutí.

Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně, který je složený z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců, rozhoduje v případech kompetenčních sporů a má ze zákona zajišťovat jednak kontinuitu v rozhodování vlastním, jednak jednotu a zákonnost rozhodování soudů ve správním soudnictví a také správních orgánů. Významnou úlohu má rovněž při rozhodování o kasačních stížnostech, které jsou opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jimž se účastník domáhá zrušení soudního rozhodnutí.

Kontrola veřejné správy v rámci **ústavního soudnictví** náleží Ústavnímu soudu ČR.

Ústavní soud ČR provádí kontrolu zákonností normativních správních aktů vydaných orgány veřejné správy jako například nařízení vlády, právní předpisy vydané ministerstvy nebo právní předpisy vydané orgány územně samosprávných celků v přenesené působnosti. V rámci této kontrolní činnosti ÚS ČR rozhoduje o souladu právních předpisů s ústavou,

ústavními a jinými zákony nebo ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách. Při rozporu se daný právního předpis zruší.

Další činností kontroly veřejné správy v ústavním soudnictví je přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů soudem s možností ústavně soudního přezkoumání pravomocných rozhodnutí správních orgánů. Lze tak učinit na základě ústavní stížnosti. Oprávnění podat takovou stížnost má fyzická nebo právnická osoba v případě, že pravomocným rozhodnutím v řízení bylo opatřením nebo jiným zásahem správního orgánu porušeno její základní právo nebo svoboda. Každá taková fyzická či právnická osoba jako účastník řízení před Ústavním soudem ČR musí být zastoupena advokátem. Ústavní soud ČR nemůže změnit napadené rozhodnutí a nemůže ani rozhodnout namísto příslušného státního orgánu nebo soudu. Zruší-li napadené rozhodnutí, věc se vrací zpět k novému rozhodnutí správnímu orgánu. Rozhodnutí Ústavního soudu ČR je konečné a není možnost opravného prostředku.

6.2.4. Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv

Funkce ombudsmana nemá v České republice tradici, první zákon upravující tuto problematiku byl schválen až 1999 (č. 349/1999 Sb.). V EU však funguje veřejný ochránce práv už od roku 1995 a od roku 1999 má jednoho i Evropská rada.

Působnost veřejného ochránce práv (VOP) se zabývá ochranou osob před jednáním úřadů a dalších institucí stanovených v zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy a stejně tak i před nečinností, čímž mimo jiné přispívá k ochraně základních práv a svobod. Od roku 2006 má VOP povinnost pravidelně navštěvovat místa, kde by občané mohli být omezeni na svobodě veřejnou mocí (např. policejní cely, zabezpečovací detence apod.) nebo kde jsou lidé závislí na poskytované péči (ať už zdravotní nebo sociální). Cílem je uchránit lidi před krutým a ponižujícím zacházením. Od roku 2009 pak přibyly další úkoly v oblasti diskriminace a rovnosti.

Činnost VOP se vztahuje na ministerstva, potažmo jiné správní úřady s působností po celém území státu, správní úřady jim podléhající a také na Českou národní banku, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány samosprávných celků při výkonu státní správy, dále na ozbrojené bezpečnostní sbory, a také na zařízení, ve kterých se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení a veřejné zdravotní pojišťovny. Nevztahuje se však na Parlament, prezidenta republiky, ani vládu, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy, s výjimkou státní správy soudů.

Podobně jako prezident a viceprezident NKÚ, tak i veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou na základě návrhu prezidenta republiky a Senátu, zde však každý navrhuje dvojici. Funkční období na tomto postě je šest let a daný „ochránce“ může být zvolen pouze na dvě po sobě jdoucí funkční období.

Veřejný ochránce práv by měl plnit svoji funkci objektivně a nezávisle, za výkon své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně. Šetření jednání VOP zahajuje na základě přímého podnětu fyzické nebo právnické osoby nebo na základě podnětu, který mu dá poslanec, senátor nebo některá z komor Parlamentu. Může tak také učinit z vlastní iniciativy.

VOP je oprávněn provádět šetření u příslušných orgánů a pokud zjistí pochybení nebo porušení právních předpisů, vyzve příslušný úřad k vyjádření, na nějž se vztahuje 30denní lhůta. Do 30 dnů od doručení stanoviska je úřad povinen sdělit ochránci, jaká stanoviska byla zaujata k procesu nápravy. V případě, že se žádná nápravná opatření neprovedou či se projeví jejich nedostatečnosti, uvědomí ochránce nadřízený úřad a může také informovat veřejnost. Ochránce je oprávněn podat žalobu u příslušného správního soudu a může také podat návrh na zahájení řízení, kterého se může i zúčastnit. V rámci šetření může ochránce vstoupit do všech prostor úřadů, nahlížet do spisů nebo se pokládat otázky jak zaměstnancům, tak i postiženým osobám.

Povinností veřejného ochránce práv je vyhotovit souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok, kterou předkládá Poslanecké sněmovně, podobně jako to dělá Nejvyšší kontrolní úřad. Zároveň s tím je zpráva také zasílána Senátu, vládě, ministerstvům a jiným správním úřadům s působností po celém území státu. S ohledem na pravomoci VOP je důležité říci, že tento post nemá žádnou nápravnou, donucovací ani sankční pravomoc, pouze pravomoc informační, nicméně jeho stanoviska jsou veřejnou správou respektována. Z pohledu občana je ovšem obrovskou výhodou VOP snadná dostupnost, rychlost jeho jednání a hlavně neformálnost.

Dle rozdělení podle prof. JUDr. Dušana Hendrycha následuje interní kontrola veřejné správy, ale přijde mi nutné uvést, že podle rozdělení prof. JUDr. Petra Průchy do vnější kontroly ještě patří kontrola vykonávána na základě podání občanů, a tak se o ní také zmíním.

6.2.5. Kontrola vykonávaná na základě podání občanů

Je dána iniciativou občanů, na kterou mají ústavně zaručená práva. Kontrola se dá rozdělit na individuální a kolektivní podání. Dříve se tím zabývala vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.l., ta byla však 2005 zrušena a dnes je problematika stížnosti obsažena v ustanovení § 175 správního řádu. Stížnost může podat ústní nebo písemnou formou každá

osoba, která byla postižena a podává se nejčastěji proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti vlastnímu postupu správního orgánu. Ale to pouze, pokud není k dispozici jiný prostředek ochrany. Daný správní orgán může vyslechnout obě strany stížnosti a popřípadě i jiné osoby, které by mohli pomoci věc objasnit.

Od doručení žádosti příslušnému správnímu orgánu běží šedesátidenní lhůta, během které musí správní orgán žádost vyřídit a stěžovatele spravit o jejím výsledku. Lhůtu je dovoleno překročit jen z důvodu nemožnosti zajistit veškeré dostupné podklady pro vyřízení žádosti. Proti způsobu vyřízení stížnosti není možné odvolání, je však dovoleno požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení žádosti.

Kolektivní stížnost má nejčastěji podobu petice a je upravena zák. č. 85/1990 Sb.

„Z právní úpravy vyplývá, že peticí se rozumí příslušný návrh nebo stížnost s podpisy více občanů, podávaný ve věcech veřejného, nebo jiného společného zájmu. Jejich počet zákon nespecifikuje, z povahy věci však plyne, že aby šlo o petici, podpisy musí být nejméně dva, v praxi však budou přicházet v úvahu zpravidla petice s počtem podpisů podstatně větším.“ [11]

Sestavit a podat petici tedy může jak jednotlivec, tak skupina, nicméně vždy půjde o stížnost více občanů. Občané si mohou také sestavit petiční výbor, který sice nemá postavení právnické osoby, nicméně z jejího středu je vybrána plnoletá osoba, která jedná s příslušnými orgány.

Petice musí obsahovat vlastní text petice, dále jméno, příjmení a bydliště občana, který petici podává, a to samé platí i pro všechny členy petičního výboru. Stejná podmínka platí i pro ty, kteří chtějí svým podpisem do petičního archu petici podpořit. Takový podpis nemůže být v žádném případě vynucený.

Orgán, který petici přijme, musí posoudit její obsah, provést případná opatření a odpovědět tomu, kdo petici podal. Při posuzování petice se hlavně zkoumá, zda petice nesměřuje k porušení zákona a zda nebude zasahovat do nezávislosti soudů. Pokud je vše v pořádku a daný orgán uzná, že petice je alespoň z části opodstatněná, musí být zjednána náprava. Také běží třicetidenní lhůta, kdy orgán dodá tomu, kdo petici podal, informace o výsledku petice. I v tomto případě není možné odvolání.

[11] PRŮCHA, P. Správní právo obecná část, 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-4276-6

6.3. Interní kontrola veřejné správy

Je to taková kontrola veřejné správy, která se provádí v rámci samotné organizační soustavy výkonné moci. Vyplývá za způsobu řízení organizace či soustavy organizací, bývá jakýmsi charakteristickým znakem hierarchie v organizaci, kdy vyšší orgán nebo úřad kontroluje činnost orgánu nebo úřadu nižšího. Bývá označována také jako služební dozor.

Obsahově se podobá správnímu dozoru, avšak na rozdíl od něj hodnotí veřejnou správu i mimoprávními hledisky, zejména věcnou správností, hospodárností a účelností. Jak už jsem psal na začátku této kapitoly, vnitřní kontrola je namířena proti podřízeným orgánům ve veřejné správě, ale i dovnitř vlastní struktury. Dále může působit i jako dozor v rámci zaměstnaneckých nebo služebních vztahů anebo jako instanční dozor ve správním zřízení.

6.4. Správní dozor

Tuto skupinu uvádí prof. Hendrych jako speciální skupinu, ale odpovídá správní kontrole v knize prof. Průchy, která je tam řazena do kontroly externí. Jde o kontrolu prováděnou prostřednictvím správních úřadů nebo orgánů jako vykonavatelů veřejné správy. Správního dozor je samostatná správní činnost stojící mimo jiné instituty správního práva, a tedy i mimo vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Její činnost směřuje mimo jiné k nepodřízeným subjektům, u kterých pozoruje jejich chování a porovnává je s chováním stanoveným podle právního předpisu. Správní dozor je vykonávaný jako činnost výlučná a doplňující a obstarávají ji správní úřady nebo orgány územní samosprávy a jsou označeny za dozorčí orgány.

„Správní dozor jako doplňující činnost vykonávají např. ministerstva, odborné územní úřady. Správní dozor jako činnost výlučnou vykonávají např. Úřad bezpečnosti práce, správní úřady označované jako inspekce (Státní energetická inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Česká zemědělská a potravinářská inspekce apod.), vesměs úřady zřízené jen k tomuto účelu.“[12]

Záleží však na jejich postavení v systému veřejné správy. Některé dozorčí orgány mají hierarchickou strukturu a díky tomu můžeme rozlišovat dozor a tzv. vrchní dozor. Vrchním dozorem jsou označeny ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady. Takový dozor může být vykonáván neformálně při běžném plnění úkolů veřejné správy anebo se hovoří o specializovaných akcí, kdy pro orgány se užívá výrazu inspekce.

[12] HENDRYCH, D. a kol. Správní věda – Teorie veřejné správy. 4.vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 244 s., ISBN 978-80-7478-561-0

Vedle správního dozoru ale existují ve veřejné správě i další dozorčí činnosti jako například státní dozor nad veřejnoprávními korporacemi, přezkoumávání hospodaření, finanční kontrola. Některé z těchto činností by svou charakteristikou mohly patřit do interní kontroly, nicméně v literaturách bývá dělení různé, a proto je dle mého názoru nejlepší držet je zvlášť.

6.4.1. Státní dozor nad veřejnoprávními korporacemi

Zajímavý charakter správní kontrolní činnosti má dozor státu nad výkonem samosprávy. Realizuje se zejména v zákonitostech opatření samosprávy a ve výkonu státní správy v rozsahu přenesené působnosti. Na starosti to má zejména Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti. Vztahy vyplývající z tohoto dozoru opět záleží na rozsahu samosprávy. Mezi prostředky tohoto dozoru patří možnost podat návrh na přezkoumání zákonnosti (resp. zrušení statutárního předpisu) nebo možnost podat návrh na zahájení kárného řízení se členem profesní komory, případně s dalšími osobami.

Pokud by kontrola ze strany státu byla přespříliš horlivá, mohlo by dojít k faktickému omezování samosprávy. Vzniká zde tedy prostor ke střetu zájmů. Naštěstí existuje Doporučení Výboru ministrů členským státům Evropské Unie, které nabízí neuralgický bod, kde by se dala najít správná míra vztahu kontrolujícího a kontrolovaného.

6.4.2. Finanční kontrola a přezkoumávání hospodaření

Finanční kontrola je vykonávána orgány uvnitř veřejné správy, ale probíhá i vůči žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory. Kritériem hodnocení je plnění právních povinností, ale i hospodárnost, efektivnost a účelnost. Finanční kontrola se rozděluje na čtyři podoblasti. Veřejnosprávní finanční kontrola je vykonávána Ministerstvem financí, jakožto centrální harmonizační jednotkou, která má za úkol harmonizovat, koordinovat a metodicky řídit výkon finanční kontroly. Řídící finanční kontrola je součást vnitřního kontrolního systému a spravuje rozpočet nebo vede účetnictví. Dále je to interní audit, který objektivně hodnotí řídící finanční kontrolu a finanční kontrola zahraničních prostředků.

Přezkoumávání hospodaření je specifickou dozorčí činností a je upraven zákonem č. 420/2004 Sb. Obce jsou povinny požádat o přezkoumání krajský úřad nebo auditora vždy po uplynulém kalendářním roce. V případě statutárních měst toto zařizuje magistrát. Důležité je shoda hospodaření s finančními prostředky a rozpočtem a dodržování stanovených právních předpisů, včetně dodržení účelu poskytnutých dotací a jiných výpomocí.

7. Kontrolní výbor města Přibyslav

Nyní bych se rád zaměřil na příklad z praxe a popsal zde činnost kontrolního výboru fungujícího ve městě Přibyslav. Ten má v Přibyslavi sedm členů a jeho předsedkyní je paní Mgr. Zdena Neumannová, která mi pro tuto část bakalářské práce pomohla sehnat potřebné materiály. Nejprve bych ale zmínil nějaké základní informace o městě, aby měl čtenář představu. Přibyslav je město v severní části Kraje Vysočina. Je to obec s pověřeným obecním úřadem a nachází se na středním toku řeky Sázavy, v bývalém okresu Havlíčkův Brod. V roce 2017 zde sídlilo 4022 obyvatel. Pokračoval bych obecnou charakteristikou kontrolního výboru.

Kontrolní výbor je spolu s finančním výborem vytvářen zastupitelstvem města dle zákona o obcích (č. 128/2000 Sb., Hlava V.) Jak finanční, tak kontrolní výbor má nejméně tři členy, z nichž ani jeden nesmí být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu nebo osoby, které zabezpečují rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.

Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, pokud je v obci zřízena. Dále kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti. Mimo to plní další úkoly spojené s kontrolou, které byly zadány obecním zastupitelstvem. Kontroly jsou zaměřovány na plnění úkolů ve vztahu k městu.

V částech obce, většinou v osadách, které administrativně patří k obci, mohou vznikat místní nebo osadní výbory. Počet jejich členů určuje zastupitelstvo, ale musí jimi být nejméně tři občané s trvalým bydlištěm v obci, kde je výbor zřízen. Osadní výbor může předkládat zastupitelstvu obce a jiným orgánům návrhy, které se týkají rozvoje části obce nebo rozpočtu obce. Také se ale mohou vyjadřovat k návrhům a různým připomínkám v rámci jejich části obce.

7.1. Pravidla kontrolní činnosti

Pro kontrolní výbor v Přibyslavi byla ustanovena v roce 2005 pravidla kontrolní činnosti. V rámci přípravy kontroly sestaví výbor jednoduchý program kontroly, v němž uvede zejména předmět nebo oblast kontroly a kontrolovanou osobu. Tou může být kterýkoliv orgán města, organizační složka města, příspěvková organizaci nebo obec samotná. Dále se ustanoví termín kontroly, tj. od kdy do kdy bude kontrola probíhat a složení kontrolní skupiny sestavené z členů výboru, která kontrolu provede. Kontrolní skupina je nejméně dvoučlenná, přičemž členem kontrolní skupiny může být i přizvaný odborník. Vedoucí kontrolní skupiny je povinen oznámit chystanou kontrolu nejméně pět kalendářních

dnů před zahájením kontroly. Pokud by mohlo dojít ke zmaření výsledků kontroly, učiní toto oznámení nejpozději bezprostředně před zahájením kontroly.

S programem kontroly seznámí vedoucí pověřené kontrolní skupiny vedoucího kontrolované osoby při zahájení kontroly. Co se týče průběhu kontroly, členové kontrolní skupiny obvykle projdou písemnosti, což znamená nahlédnutí do záznamů z jednání, evidencí, protokolů, účetních a jiných dokladů apod., dále mají možnost pohovořit s pracovníky, jejichž činnost se kontroluje, za účelem získání dalších informací k jednotlivým ověřovaným skutečnostem nebo, pokud je potřeba něco vysvětlit. Také mohou provést místní šetření, kde zjistí skutečný stav věcí přímo v terénu.

Členové kontrolních skupin mají krom pravomocí ale i povinnosti. Mají zejména respektovat práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob a musí zajistit ochranu převzatých dokladů před ztrátou, zničením, poškozením či jiným zneužitím. Dále by měli nezaujatě zjišťovat skutečný stav věcí a konkrétně popsat a doložit zjištěné nedostatky, a nakonec zachovat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly.

O provedené kontrole je pořizován členy kontrolní skupiny zápis. Tam samozřejmě nesmí chybět předmět kontroly, její výsledky plus konkrétně popsané zjištěné nedostatky a důsledky takových nedostatků. Dále se tam mohou objevit i přiměřené návrhy na opatření směřující k odstranění zjištěných nedostatků.

Zápis musí podepsat všichni členové kontrolní skupiny, kteří kontrolu provedli, potom zaměstnanec města, jehož pracovní činnosti se kontrola týkala a vedoucí této kontrolované osoby. Podepsaný zápis poté putuje k zastupitelstvu města. K zápisu z kontroly se připojí vyjádření vedoucího kontrolované osoby, případně zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala, k zjištěným nedostatkům.

V přílohách najdete nepodepsaný zápis o provedení kontrole z roku 2016. Předmětem kontroly tehdy byla Základní škola Přibyslav.

Krom pravidel kontrolní činnosti existují také pravidla pro odměňování členů výborů zastupitelstva, osadních výborů nebo komisí Rady města. K poslední aktualizaci došlo v roce 2013 s účinností k 1. lednu 2014.

Návrh na odměny členům výše uvedených orgánů předkládají předsedové výborů zastupitelstva města Přibyslav, předsedové osadních výborů a předsedové komisí. Tyto návrhy jsou předloženy k termínu posledního veřejného zasedání zastupitelstva města a k obdobnému termínu jednání rady města v běžném roce. K návrhu se připojuje přehled

účasti na schůzích, jednáních a kontrolách pořádaných výbory a komisemi a zápisy z jednotlivých jednání.

Tyto odměny se netýkají zastupitelů, kteří jsou zároveň členy takových výborů. Pro ně platí odměňování dle nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev. Podobně to mají i zaměstnanci města Přibyslav, kteří byli do výše uvedených orgánů delegováni. Ti se řídí zákonem č. 262/2006 Sb.

7.2. Plán a jednání Kontrolního výboru zastupitelstva města Přibyslav

Každá organizace potřebuje krom pravidel i určitý plán. Náměty do plánu kontrolního výboru mohou předkládat jeho členové a je vždy schvalován v prosinci zastupitelstvem města pro následující kalendářní rok. Kontrolní výbor se schází vždy na začátku čtvrtletí. Výjimku tvoří letní měsíce červenec a srpen a také, pokud je potřeba svolat mimořádné jednání v jiném termínu.

Na jednáních se připravují a usnesením schvalují rozpisy kontrol, datumy a kontrolní skupiny. Koordinaci činnosti kontrolního výboru a kontrol provádí předseda, v našem případě předsedkyně kontrolního výboru. Na jednání kontrolního výboru jsou také projednávány zprávy o provedených kontrolách a pokud jsou odsouhlaseny, předseda kontrolního výboru je zašle starostovi města k předložení zastupitelstvu. Na následných jednáních zastupitelstva města předseda (předsedkyně) kontrolního výboru podává informace z jednání kontrolního výboru a provedených kontrolách.

Každé jednání začíná zahájením a hlasováním o schválení programu jednání. Následuje projednání a schválení plánu činnosti a schválení zápisů z kontrol. Jednání kontrolního výboru z ledna tohoto roku najdete v přílohách.

Osobně s prací Kontrolního výboru ZM Přibyslav zkušenosti nemám, tak jsem využil své setkání s předsedkyní výboru paní Mgr. Neumannovou, abych se jí mimo jiné zeptal na její názor na práci kontrolního výboru, zda by se dle jejího názoru nedalo něco zlepšit.

Dle jejího názoru, kontrolní výbor pracuje dobře, pravomocně nenachází žádné nesrovnalosti a k práci kontrolního výboru nebývají ani žádné stížnosti. Nicméně nějaké výhrady má.

Problém je prý v komunikaci mezi výborem a zastupitelstvem. Paní předsedkyně považuje za zásadní nedostatek, že zastupitelstvo města dostane zprávu o kontrole, ale pouze ji vyslechne a dále se o to již nezajímá. Ani nejsou přijímána žádná usnesení k informacím. Zastupitelstvo města by dle jejího názoru mělo svým usnesením konstatovat projednání

zpráv kontrolního výboru, případně řešit doporučení KV a dále se doporučeními zabývat a sdělovat výsledky řešení.

Tato doporučení by tedy měla býti právně závazná pro zastupitelstvo. Zákon o obcích by měl jasně definovat, že zastupitelstvo města je povinné projednávat a dále řešit případná doporučení.

8. Hodnocení veřejné správy

„Nejobecnějším požadavkem kladeným na veřejnou správu je kvalitní, pohotové a hospodárné plnění stanovených úkolů. Plnění tohoto požadavku je mírou úspěšnosti či neúspěšnosti, výkonosti nebo nevýkonnosti celé soustavy veřejné správy anebo některého z jejích článků.“[13]

Rozhodující jsou tedy zadané úkoly, jejich výsledky a způsob, jak jich bylo dosaženo. Dosažené výsledky v porovnání s výsledky vytyčenými na počátku bývají hodnocené z vícero hledisek. Některá tato kritéria jsem již zmiňoval v předchozích kapitolách. Jsou to efektivnost, hospodárnost, úspornost, účelnost a přiměřenost.

Někdy se připojují ještě další kritéria, jako například kultura a etika správy nebo míra demokratičnosti a otevřenosti. Tato další kritéria však spíše souvisejí s důsledky zamýšlených úkolů, zejména z hlediska hodnocení veřejné správy jako služby pro občany, a proto se nepočítají mezi ty hlavní, leč mohou být také důležitá.

8.1. Efektivnost

Toto kritérium původně sloužilo ke kvantitativnímu vyjádření poměru mezi vloženými prostředky a dosaženým výsledkem. Šlo zejména o oblast techniky a ekonomiky. Postupně však došlo k zobecnění na porovnání toho, co jest a toho, co má býti v rámci určité činnosti vykonávané za účelem dosáhnout vytyčeného cíle. Efektivnost tedy ztrácí výlučně ekonomický obsah, který může nabýt rozličného charakteru a tím je definována.

Díky různě definovaným vstupům a výstupům rozeznáváme různé efektivnosti. Postupně se začaly lišit názory na efektivnost, a tak dnes rozeznáváme několik teorií o efektivnosti, ke kterým se později vrátím. Názory se dají shrnout do několika pojetí. Efektivnost jednak představuje obecné kritérium, kde ostatní kritéria jsou pouze doplňková, jednak může být efektivnost i jedním z více možných kritérií a ostatní kritéria jsou na něm nezávislá.

[13] HENDRYCH, D. a kol. Správní věda – Teorie veřejné správy. 4.vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 244 s., ISBN 978-80-7478-561-0

Pro oblast veřejné správy je důležitý přesně definovaný objekt zkoumání, a proto se klade důraz na dvě věci, a to vnitřní uspořádanost systému a jeho schopnost adaptovat se na proměňující se vnější podmínky. Na základě toho se hovoří o vnitřní efektivnosti, která zkoumá míru racionálního chování systému. To znamená modernizace organizačních norem, struktur a metod spravování nebo zvyšování odborné kvalifikace zaměstnanců a jejich motivace. Druhou možností je vnější efektivnost, která se soustředí na působení veřejné správy navenek ve společnosti. Jedná se zde zejména o vztah mezi subjektem a objektem správy a také, jak kvalitně veřejná správa jednotlivé úkoly plní.

Pro správní vědu jsou důležité zejména zkoumání vnitřní efektivnosti, neboť pokud je veřejná správa dobře zabezpečena vnitřně, bude podávat dobré výsledky i navenek. Dalším důvodem je, výsledky vnitřní efektivnosti jsou důležité pro jakoukoliv reformu či modernizaci veřejné správy, protože mají dobrou a objektivní výpovědní hodnotu. Zajímá nás, jak bylo dosaženo výsledku a jak se řešení jeví z hlediska racionality systému.

8.1.1. Modernizace veřejné správy

Z mého pohledu je veřejná správa vnitřně velmi dobře efektivní. Ministerstvo vnitra v současné době pracuje se Strategickým rámcem rozvoje pro období 2014-2020, ve které se, mimo jiné, modernizací zabývá.

Podle tohoto dokumentu jsou hlavními problémy nejednotnost při výkonu stejných agend a činností na různých úrovních a na jednotlivých úřadech a značná tzv. regulatorní zátěž občanů, ale i institucí veřejné správy. Dále Česká republika pozbývá kvalitního systému metod řízení kvality, což zapříčiňuje obtížné sledování a vyhodnocování dosažených výsledků. To může mít dopad nejen na efektivitu veřejné správy, ale i na všechna ostatní kritéria.

Cílem je tyto problémy zredukovat, konkrétně je například plánováno zhodnocení přínosů a nákladů metody u modelovaných agend, standardizace vybraných agend nebo zlepšení systému hodnocení veřejné správy a zlepšení strategického řízení a řízení kvality ve veřejné správě. Specifický plán je také pro snižování regulatorní zátěže.

Tento plán spočívá v nastavení podmínek, které by zlepšily zpracovávaná hodnocení dopadů právní regulace za účelem zkvalitnění legislativního prostředí. Dále jde o vytvoření metodiky pro měření a vyhodnocování zátěže a její následnou spolupráci s projektem RIA. Zátěž by se měla snížit na základě revize dosavadních aktivit, spočívající ve vytvoření souboru navzájem spolupracujících projektů.

Ve smyslu modernizace veřejné správy se mluví také o její elektronizaci. Tento pojem je spojen s jiným termínem, eGovernment. Znamená používání co nejvíce moderních

elektronických nástrojů ve veřejné správě, což bude znamenat její zlevnění (transakční náklady), urychlení a zefektivnění. Navíc se tak stane občanům dostupnější a tím i bližší. Myslím, že tato snaha by mohla odbourat byrokratického strašáka, kterým pro mnohé občany veřejná správa je. Navíc by do určité míry úředníci částečně přišli o svoji výhodu, asymetrickou informaci, což by dle mého názoru mělo jen pozitivní efekt na celý systém.

První pilíř eGovernmentu byl položen již v roce 2007, konkrétně CzechPOINT, které dnes jsou už v každé obci. Díky nim mohou občané na jednom místě získat mnoho dokumentů nebo využít služeb, kvůli kterým do té doby museli obíhat několik různých úřadů a pravděpodobně cestovat i do většího města.

Od té doby byl také spuštěn systém datových schránek. Skrze ně mohou občané komunikovat s orgány vyšší moci rychleji, než jak tomu bylo u dříve používaných úředních obálek. Datovou schránku si může zdarma zřídit každý občan na pobočce CzechPOINTu. Zprávy zůstávají uložené 90 dnů, než jsou z bezpečnostních důvodů smazány, ale je možnost si zprávu přenést na počítač. Také vznikl systém základních registrů, takže úředníci mají aktuální platné údaje o občanech a nemusí je proto vyzývat k aktualizaci. Vše je samozřejmě právně ošetřeno.

Snahou posledních let je zavádění inteligentních elektronických formulářů, které by mohly definitivně ukončit chození po úřadech. To by bylo možné díky celoevropsky uznávané elektronické identitě, která umožní úplné elektronického podání u velkého množství agend. Důležitým předpokladem je však kvalitní elektronická infrastruktura, což si myslím, že v ČR zatím není doladěno. Jako příklad mohu uvést problémy s eRecepty, přestože jde o událost z jiného oboru.

8.2. Hlavní teorie o efektivnosti veřejné správy

Jak jsem slíbil, přijde mi důležité se zmínit o několika teorií zabývající se efektivnosti, neboť jsou dosti rozličné a efektivitu je třeba nějak definovat a také hodnotit. V praxi v tomto ohledu vítězí metody, které užívají kvantifikovatelných ukazatelů na straně nákladů i užitků. Dosti úspěšné jsou i metody, které umožňují porovnat výsledky s podobnými ukazateli, ale v jiných institucích. Díky tomu máme přehled o tom, který účastník má lepší nebo horší výsledky.

8.2.1. Efektivnost jako souhrnné kritérium

Představitelem této teorie byl Jan Zieleniewski, který v této problematice využil poznatků z praxeologie a došel k závěru, že základními formami efektivnosti jsou účelnost, prospěšnost a ekonomičnost. Efektivnost je zde pojata univerzálně, což znamená, že

vyjadřuje každou ze svých základních forem a v praxi může být kterákoliv z nich její funkční předností. Při sledování dané praktické přednosti záleží na zvoleném kritériu. Druhou možností, jak pojmout efektivnost, je obecně, což vyjadřuje vzájemnou závislost a provázanost všech tří forem. Efektivnost zde je souhrnným kritériem, nicméně žádná činnost nemůže být efektivní, pokud není účelná.

Ozývají se však i kritické hlasy, podle nichž na efektivnost nemůže být nahlíženo jako na souhrnné kritérium. Takto podané kritérium by nemohlo zahrnovat všechna možná hlediska, která mohou být v hodnocení důležitá.

8.2.2. Efektivnost jako jedno z možných kritérií

Toto pojetí je často spojováno s relativní efektivností. Její koncepce předpokládá absolutní efektivnost, které je dosahováno jen v oblasti přírodních věd. Řešení praktických sociálních problémů však nevyžaduje číselné měření efektivnosti, ale vystačí si jen s porovnáváním hodnot na základě získaných ukazatelů.

Herbert A. Simon byl přesvědčen, že efektivnost je často zaměňována s hospodárností, či účelností. Proto přišel s výklady efektivnosti, které vyjadřují poměr mezi vynaloženým úsilím a výsledkem, mezi výdaji a příjmy, mezi náklady a užitky nebo mezi skutečným výkonem a výkonem, který je stanoven normou.

Pojem efektivnost ve vztahu k hospodárnosti chápe jako nástroj k optimálnímu rozhodování. Dochází však k závěru, že měřítkem pro posouzení správní činnosti může být jen srovnání pevně stanovených cílů a úrovní, které bylo vzhledem k cílům dosaženo.

Dalším teoretikem je Poul Meyer. Dle jeho názoru má veřejná správa dosahovat sociálních cílů s co nejmenší mírou nákladů a má tomu tak přizpůsobit svoji organizaci. Efektivnost pak chápe jako výraz stupně shody daného cíle se skutečně dosaženým výsledkem a spojuje ji s racionalitou.

Jiní autoři vidí význam efektivnosti v měření nákladů na produktivní jednotku, ve veřejné správě jde konkrétně o srovnání nákladů vynakládaných na srovnatelné pracovní postupy. Taková metoda má praktické výsledky, které se týkají programovaných činností. Nelze je ale přeceňovat, neboť se nedají vztáhnout na celou veřejnou správu.

K myšlence brát náklady, jako měrnou jednotku výkonu se někteří ovšem vyjadřují kriticky. Například G. Bouckaert poukazuje na to, že tento postup není ideální pro veřejnou správu. Pro ni bývá důležitá efektivnost vstupů, zatímco v tomto případě dochází ke stimulaci výstupů. Dojde tedy k rozšíření činnosti, i když to není žádoucí.

8.2.3. Efektivnost jako míra racionálního chování

Dle této teorie by při hodnocení měla převažovat taková kritéria, která souvisejí se schopností veřejné správy pružné reagovat na svěřené úkoly. Jde o problém flexibility a adaptability systému na společenské situace.

Dle P. E. Motta, který se zaměřil na výzkum efektivnosti institucí, je efektivní taková instituce, která je schopna mobilizovat řídící centra pro určitou akci. Pro takové instituce jsou důležitá kritéria organizování center moci, kvalita a kvantita činnosti a efektivnost. Mott o ní uvažuje jako o hospodárnosti.

V souvislosti s mírou racionality se efektivnost rozděluje na vnitřní a vnější efektivnost. O tom už jsem psal dříve. Správní vědu zajímá z již uvedených důvodů více vnitřní efektivnost organizačních jednotek. Efektivnost zde vystupuje jako kvalitativní ukazatel. Veřejná správa se tedy snaží cílit na kvalitu, ale také hospodárnost a pohotovost. To vytváří novou sadu kritérií pro hodnocení úspěšnosti veřejné správy.

Nejdůležitějším kritériem je kvalita a odbornost a s tím spojené rozhodování jako výraz míry racionality. Čím jsou úkoly složitější, tím je na dané ukazatele kladen větší důraz. Dalším kritériem je hospodárnost, která slouží jako jakýsi limit pro ostatní kritéria. Později se na ní podívám i trochu z jiného pohledu, jelikož je kritériem i v rámci jiné sady. Podobný limitující nádech má i pohotovost, neb každá činnost má své časové ohraničení dané normou nebo naléhavostí. Výhoda, že občané budou včas informováni o svých právech a povinnostech, je kompenzována nevýhodou, která spočívá v nedostatku času na důkladné prošetření a zvážení věci, což může způsobit neblahé důsledky. Na rozdíl od té druhé sady kritérií, tato může působit i protikladně.

Co se týče externí efektivnosti v rámci racionality, je zde definován racionální systém.

„Racionální je takový systém veřejné správy, který dostatečně vymezuje působnost a pravomoc svých organizačních složek a orgánů, poskytuje všem rozhodovacím místům včas potřebné informace a vytváří mezi jednotlivými složkami účelné vazby.“[14]

Jelikož se zjišťování ekonomické efektivnosti projevilo jako nejpokročilejší, došlo k aplikaci těchto metod krom oblasti průmyslu a obchodu v oblasti veřejné správy. Ukázalo se, že to funguje jen v takových oblastech činnosti veřejné správy, kde výsledky, prostředky a potřebné zdroje mohou být převedeny na společného jmenovatele.

[14] HENDRYCH, D. a kol. Správní věda – Teorie veřejné správy. 4.vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 244 s., ISBN 978-80-7478-561-0

Různorodost výkonu veřejné správy umožňuje použít různé metody, ovšem může tu nastat problém. Výsledek a vynaložené prostředky nemusí být vždy vyjádřené ve stejných jednotkách. V případě měření nákladovosti by sice tento problém zmizel, ovšem vynaložené náklady a dosažený výsledek by nemuseli spadat do stejného časového období. V praxi navíc může být dosti obtížné či nemožné specifikovat náklady na základě úkolů. Pomohlo by tedy vytvořit jednotný časový rámec.

8.3. Hospodárnost

Pod pojmem hospodárnost si představujeme ekonomicky účelné jednání, proto je někdy s tímto pojmem uváděna i účelnost. Zde jde o vztah mezi účelem a prostředky, které slouží k jeho dosažení. V tom smyslu mluvíme o investicích pro budoucnost a nemusí jít vždy o ekonomická kritéria, podobně jako u efektivnosti. Jako příklad mohu uvést zabezpečování a provádění veřejných služeb v oblasti sociální, školské nebo zdravotnické.

Hospodárnost může znamenat maximalizaci užitku nebo výsledků určité činnosti (ekonomicky výstupy), ale také minimalizaci nákladů neboli vynaložených prostředků (vstupy). O maximalizaci užitku se někdy hovoří jako o efektivnosti a naopak, o minimalizaci nákladů jako o úspornosti. Pro první jmenovaný případ platí, že při vynaložení pevně stanovených prostředků má být dosaženo co největšího možného užitku. Ve druhém případě je naopak pevně stanovený výsledek, ke kterému se má dojít za vynaložení co nejméně nákladů. Takto by to mělo být teoreticky, ale jak už to mnohdy bývá, praxe je trochu jiná.

Veřejná správa se mnohdy snaží o kombinaci obou alternativ, tedy že se snaží dosáhnout maximálního užitku a vynaložit při tom co nejméně nákladů. Jelikož náklady se v praxi moc snižovat nikomu nedaří, dochází mnohdy k přechodu úspor prostředků určených pro celý úřad bez ohledu na jednotlivé úkoly. To ale víceméně znemožňuje měřit míru hospodárnosti u jednotlivých úkolů.

8.4. Úspornost

O úspornosti jsem se již zmínil v souvislosti s hospodárností. Synonymem pro ni je šetrnost a používá se zejména ve spojení s finančním hospodařením státu a v tomto smyslu má i svou historii. Dnes se úspor dosahuje pomocí inovací v opatřeních a technologií, například použitím výpočetních technologií v programování za účelem zjednodušení správních procesů. Údajně je to jediná možnost, jak snižovat náklady při současném rostoucím trendu vzniku nových správních agend.

O elektronizaci veřejné správy jsem již psal v kapitolce o efektivnosti. V tomto případě bych rád poukázal na výhodu elektronizace, kterou je snižování transakčních nákladů. Pokud by se určitě operace daly vyřídit přes internet, buď by se zkrátil čas čekání ve frontách nebo přímo v kanceláři, popřípadě by fronty na úřadech zmizely nebo se zredukovaly.

8.5. Účelnost

Abychom o činnosti mohli říct, že je účelná, musí se alespoň přibližovat stanovenému cíli. Hodnotí se tedy shoda dosaženého výsledku s vytyčeným cílem. Důležité je říci, že účelné jednání ještě nemusí znamenat, že je zároveň úsporné a efektivní. Neúčelná činnost však nemůže být efektivní. Efektivnost zaujímá pozici ukazatele účelné činnosti. V případě rizikové situace nemusí být jednání zároveň účelné a hospodárné, ale může být účelné a efektivní nebo přiměřené.

Ve vztahu k hospodárnosti může být rozlišení problematické, například v situaci, kdy účelnost znamená vztah mezi prostředky a dosaženým výsledkem. Vztah mezi vynaloženými prostředky a výsledkem se maximalizuje, pokud je úkol jednoznačně stanoven. Pokud tomu tak není, za účelné se považuje dosáhnout nejlepšího možného výsledku za použití prostředků, které jsou k dispozici. Stanovení prostředků však není předpokladem ani integrální součástí účelového charakteru činnosti. Zatímco hospodárnost je v tomto smyslu kvantitativní veličinou, účelnost se může měřit i v jiných jednotkách.

Co se týče vztahu k úspornosti, účelnost je důležitější a svým způsobem nadřazená, protože výsledek, který je úsporný, ale postrádá účelnost, je k ničemu.

8.6. Přiměřenost

Posledním z uvedených kritérií je přiměřenost. V rámci přiměřenosti se veřejná správa snaží, aby vynaložené prostředky dostatečně přispívaly k úspěšnému řešení, aby respektovaly současné možnosti výdajů a aby se pokusily zamezit takovým výsledkům, které by byly v rozporu s vytyčeným cílem. Zároveň se sleduje, aby uvažované opatření odpovídalo sledovanému účelu a aby bylo vzhledem k vytyčenému cíli potřebné.

9. Rozhovor s odborníkem

Na závěr se mi povedlo sejít se s Mgr. Helenou Mitwallyovou, která mi ochotně odpověděla na otázky týkající se veřejné správy. V současné době má na starosti cvičení předmětu 5PR222 – Komunikace s veřejnou správou probíraného na Vysoké škole ekonomické v Praze. Mimo to ale rovněž ve veřejné správě pracuje.

Jak byste hodnotila veřejnou správu z hlediska efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti?

Jako efektivnější se mi jeví obecní samospráva, která je schopna reagovat na podněty od občanů. Čím více se veřejná správa vzdaluje od reálného života, stává se méně efektivní, neboť již není schopna často pojmout a řešit problémy reálného života.

Je podle vás veřejná správa složitý byrokratický komplex? Dala by se nějak zjednodušit?

Hlavním problémem je nedokončená reforma veřejné správy z roku 2003 a neustálé nekoncepční zásahy vlády do systému veřejné správy tomu nepomáhají. Jedná se například o sloučení malých obcí s obyvateli do počtu 500 obyvatel nebo zrušení stavebních úřadů na obcích prvního a druhého typu. Dále také zabránění reformám typu reforma v oblasti sociálních věcí, kdy byly agendy hmotné nouze nekoncepčně převedeny na Úřad práce ČR a následovaly zásadní problémy s výplatami sociálních dávek.

Jaký je váš názor na modernizaci veřejné správy?

Modernizace je jistě pozitivní, ovšem veřejná správa často nezvládá nákupy a implementace IT nástrojů. Velký problém například opakovaně řeší MPSV, kde je již další vedení podezřelé z nevýhodných nákupů IT systémů. Naopak pozitivně lze hodnotit projekt datových schránek a postupné fungování části centrálních registrů.

Má elektronizace VS nějaké nevýhody?

Obrovské finanční ztráty v důsledku neschopnosti některých rezortů zavést funkční systém, např. MPSV.

Je podle vás kontrola veřejné správy dostatečná? Není moc tvrdá nebo naopak moc benevolentní?

Nejefektivnější kontrola je kontrola ze strany občanské společnosti, která funguje dobře na úrovní obcí. Obce jsou často zatěžovány souběžnými kontrolami ze strany kraje, ministerstev atd. Kontrola by měla být jednostupňová a efektivní, nebo budeme zřizovat kontrolu na kontrolu.

Myslíte si, že může veřejnou správu někdo zneužít pro svůj prospěch?

Bohužel to často vidíme v přímém přenosu. Čím složitější systém, tím je snadněji zneužitelný. Problematická je oblast veřejných zakázek, kdy příliš složitý zákon paradoxně

umožňuje různé "kličky" jak ze strany dodavatelů, tak ze strany zadavatelů. Dále je to již zmiňovaná oblast IT.

10. Závěr

V této seminární práci jsem se zabýval vymezením veřejné správy, jejím pojetím a činností a potom jsem rozebral rozdělení veřejné správy. Zároveň jsem veřejnou správu přiblížil i z hledisek historického vývoje a návazností na právo. Dále jsem přiblížil základní orientaci v kontrole veřejné správy. Při zpětném pohledu na prostudované prameny je mi zřejmé, že rozsah a záběr kontroly veřejné správy je značný, jelikož se snaží postihnout její veškerý rozsah. Následně jsem popsal příklad z praxe, a to činnost kontrolního výboru zastupitelstva ve městě Přibyslav, včetně obecných charakteristik kontrolních výborů. Podíval jsem se i na téma hodnocení veřejné správy, s čímž souvisí i její modernizace. Na závěr jsem provedl rozhovor s odborníkem pohybující se ve veřejné správě.

Smysl kontroly veřejné správy spočívá v omezování výkonné moci a jejího aparátu, a tak zabránit a ohlídat její degeneraci. Zároveň proto je důležité kontrolovat samotnou veřejnou správu zevnitř i zvenčí, aby nedocházelo i k její degeneraci. Základním předpokladem pro úspěšnou kontrolu je tedy nezávislost kontrolujícího na kontrolovaném.

Formy kontroly musí zákonitě vycházet z jednotlivých činností veřejné správy, které koneckonců i kontroluje. V určitých případech kontrolu nemusejí neprovádějí jenom orgány k tomu povolané. Jelikož činnost veřejné správy běžně ovlivňuje i občana, je určitým způsobem jeho výsadou a povinností poukázat na potenciální chyby a aktivně se tak podílet nejen konkrétně na veřejné správě, ale i na celé demokracii, neboť je to právě on, na koho dolehnou nejvíce důsledky jednání tohoto komplikovaného systému.

Smyslem kontroly tedy je redukce výkonné moci a jejího aparátu, čímž zabraňuje degeneraci celé veřejné správy. Dle mého názoru, současné formy kontroly veřejné správy jsou poměrně vyvážené a jejich snahou je reflektovat aktuální stav veřejné správy v České republice.

Ovšem i veřejná správa má byrokratickou strukturu, a tak obsahuje řadu chyb i prostředí, ve kterém se tyto nedostatky snadno ztratí nebo jdou snáze zakrýt a tím pádem se mohou i docela rozšířit.

Při bližším pohledu na formy kontroly veřejné správy ale nacházím některé nedostatky, které určitě stojí za úvahu či případnou změnu. Konkrétně jsem narazil na příklad v rámci kontroly vykonávané soudy. Mezi správním soudnictvím a Ústavním soudem může docházet ke střetům v pravomocích. Totiž rozhodování o zákonnosti správních normativních aktů přísluší Nejvyššímu správnímu soudu, zatímco rozhodnutí o jeho zrušení v případě jeho nezákonnosti soudu ústavnímu. Pro lepší přehlednost by dle

mého názoru bylo lepší, aby kontrola ústavnosti spadala pod Ústavní soud, zatímco kontrola správní činnosti by měla být ponechána správnímu soudnictví.

Dalším z možných problémů vidím v případě kontroly, která je vykonávána Veřejným ochráncem práv, a to konkrétně v případě, kdy VOP má povinnost předkládat výroční zprávu Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna ale nemá žádnou povinnost se dokumentem dále zabývat. Je to podobné, jako v případě povinnosti kontrolního výboru a zastupitelstva města. Na tento problém mě upozornila předsedkyně kontrolního výboru zastupitelstva města Přibyslav a navrhla nápravu, která by se dala použít i na tento případ. Poslanecké sněmovně by se zákonem zavedla povinnost se řádně vypořádat s výroční zprávou veřejného ochránce práv, a to v daném časovém období, které by se dalo překročit jen ze závažných důvodů.

Ze strany řadového občana jsem především rád, za takové instituce jako Nejvyšší správní soud či institut veřejného ochránce práv, kteří se snaží vyrovnat mnohdy podřadnou a nespravedlivou pozici občana vzhledem k státu. Obdobně jsem rád také za pozitivní přístup Ministerstva vnitra k modernizaci veřejné správy, zejména v rámci eGovernmentu. Tento projekt má podle mě skvělou budoucnost, pokud se neuspěchá. Pokud se povede, v mnohých věcech dojde ke zjednodušení procesu, což přispěje k celkové efektivitě celého systému veřejné správy tak, jak jsem psal dříve.

Veřejná správa je neuvěřitelně komplexní a složitá organizace a normální občan by se v ní mohl snadno ztratit. V rámci kompetencí se zde sice najdou určité rozpory, otázkou však je. co s tím? Pokud by se tyto sporné momenty v legislativě zrušili, mohlo by dojít k využití novách mezer a zneužití systému. To ostatně nastává i dnes. Paní Mittwallyová mluvila v rozhovoru o podezřelých nákup IT nástrojů na Ministerstvu práce a sociálních věcí. Údajně se tak děje díky nezvládnutí nákupů nástrojů spojených s modernizací. Z nedávné minulosti známe i několik příkladů z oblasti politiky, které nebudu jmenovat, abych zachoval apolitičnost práce.

Tím mohu potvrdit i svoji hypotézu, že veřejná správa, byť nevědomky, poskytuje prostor pro sporné situace, a dokonce umožňuje i zneužívání svého systému. Na druhou stranu, možná nejde o systém, ale o lidi, kteří jej vedou.

11. Použité zdroje

- **Knižní:**
  - HROZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. Základy organizace veřejné správy v ČR. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6
  - PRŮCHA, P. Správní právo obecná část, 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-4276-6
  - HENDRYCH, D. Správní věda – Teorie veřejné správy. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 244 s., ISBN 978-80-7478-561-0
  - KADEČKA, D., PRŮCHA, P. Správní právo – obecná část: multimediální učební text. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 74 s., ISBN 978-80-210-4588-0.
  - HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s., ISBN 978-80-7179-254-3
- **Právní předpisy:**
  - Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
  - Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
  - Ústavní zákon č. 47/1950 Sb., o úpravách v organisaci veřejné správy
  - Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech
  - Zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon
  - Zákon č.347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
  - Zákon č. 313/2002 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
  - Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
  - Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
  - Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
  - Zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu
  - Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
  - Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
  - Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
  - Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv
  - Zákon č. 85/1990, o právu petičním

- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

- **Elektronické:**
  - Veřejná správa, [online] [2018-03-16]. Dostupné na: <http://www.verejnasprava.estranky.cz/clanky/1.-verejna-sprava.html>
  - Veřejná správa a její organizace, [online] [2018-03-16]. Dostupné na: <https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62923>
  - Orgány veřejné správy, [online] [2018-03-16]. Dostupné na: <http://portalgov.cz/statni-sprava/funkce-verejne-spravy>
  - Reforma veřejné správy po roce 1989, [online] [2018-03-16]. Dostupné na: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/689-reforma-verejne-spravy-po-roce-1989/>
  - Zákony pro lidi, [online] [2018-03-16]. Dostupné na: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-82>
  - Ministerstvo vnitra. [online] [2018-03-16]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx>
  - Město Přibyslav, [online] [2018-04-22]. Dostupné na: <http://www.pribyslav.cz/pravidla-a-zasady/ds-18949/archiv=0&p1=11365>

12. Seznam příloh

Příloha č. 1: Zápis o provedené kontrole na ZŠ Přibyslav

Kontrolní výbor Zastupitelstva města Přibyslav
Zápis o provedené kontrole č. 10/2016

Zápis o výsledku kontroly provedené v Základní škole Přibyslav, příspěvkové organizaci sepsaný
dle § 119 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Předmět kontroly: **Projednání Inventarizační zprávy za rok 2015 - Základní školy Přibyslav, příspěvkové organizace**

Způsob provedení kontroly: dle předložené Inventarizační zprávy za rok 2015 v Základní škole Přibyslav, příspěvkové organizaci

Kontrola byla vykonána: 12. 4. 2016 od 16.00 hod. do 18:00 hod.
23. 5. 2016 od 16.00 hod. do 18:00 hod.

Popis:

I. Plán inventur na rok 2015 Základní školy Přibyslav, příspěvkové organizace – včetně podpisových vzorů inventarizačních komisí
II. Prezenční listina účastníků školení k zajištění inventarizace a způsobu jejího provádění
III. Směrnice ředitele školy č. E02/15 - Směrnice o evidenci, účtování a odpisování majetku IV. Směrnice ředitele školy č. E03/15 - Směrnice o inventarizaci majetku a závazků
V. Inventarizační zpráva o průběhu a výsledku inventarizace provedené ke dni 31. 12. 2015 Základní školy Přibyslav, příspěvkové organizace

Kontrolní skupině byly na místě samém v Základní škole Přibyslav, příspěvkové organizaci předloženy níže uvedené dokumenty:

I. Plán inventur na rok 2015 Základní školy Přibyslav, příspěvkové organizace – včetně podpisových vzorů inventarizačních komisí

- období 1. 12. 2015 - 31. 1. 2016 Základní školy Přibyslav, příspěvkové organizace ze dne 1. 12. 2015 včetně členů pro jednotlivé kabinety

Hlavní inventarizační komise:

HIK – předseda	1. Pavel Linka
člen	2. Josef Mokrý
člen	3. Jana Tomíšková

Dílčí inventarizační komise:

DIK č. 1 - předseda	1. Jana Tomíšková
člen	2. Josef Mokrý

DIK č. 2 - předseda	1. Zdena Neumannová
člen	2. Petr Málek

DIK č. 3 - předseda	1. Pavel Linka
člen	2. Josef Mokrý
člen	3. Petr Málek
člen	4. Jana Tomíšková

DIK č. 4 - předseda	1. Pavel Linka
člen	2. Josef Mokrý

- vyhotovení Inventarizační zprávy do 29. 1. 2016

II. Prezenční listina účastníků školení k zajištění inventarizace a způsobu jejího provádění

- podpisy hlavní inventarizační a dílčích inventarizačních komisí ze dne 8. 12. 2015 - inventura
  provedena ke dni 31. 12. 2015

III. Směrnice ředitele školy E02/15 – Směrnice o evidenci, účtování a odpisování majetku

- účinnost směrnice dne 1. 1. 2015

IV. Směrnice ředitele školy E03/15 – Směrnice o inventarizaci majetku a závazků

- účinnost směrnice dne 1. 1. 2015

V. Inventarizační zpráva o průběhu a výsledku inventarizace provedené ke dni 31. 12. 2015 Základní školy Přibyslav, příspěvkové organizace

- vyhotovena dne 29. 1. 2016

Inventarizací byl zjištěn skutečný stav majetku a závazků a ostatních inventarizačních položek pasiv a podrozvahy, který je zaznamenán v inventurních soupisech.
Skutečný stav byl porovnán na účetní stav majetku a závazků a ostatních inventarizačních položek.
Fyzickou a dokladovou inventurou nebyl zjištěn obsah jiných účtů aktiv a pasiv než u účtů uvedených v inventurních soupisech.

Vyjádření hlavní inventarizační komise:

a) k zjištěným inventarizačním rozdílům (odpovědnost, míra zavinění, náhrada škody)
Při inventarizaci nebyly zjištěny žádné inventarizační rozdíly.

b) k dodržování předepsaných postupů při evidenci majetku a závazků a účetních postupů
O majetku a závazcích je účtováno v souladu s právními předpisy a platnou směrnicí účetní jednotky. Evidence majetku školy je vedena přehledně.

c) ke správě a využití majetku
Majetek účetní jednotky je řádně využíván.

Vyjádření členů kontrolního výboru:

Členům Kontrolního výboru Zastupitelstvu města Přibyslav byl předložen „Plán inventur na rok 2015“, kde byly jmenovány hlavní a čtyři dílčí inventarizační komise, a kde byl stanoven

datum vyhotovení inventarizační zprávy do 29. 1. 2016, včetně členů pro jednotlivé kabinety.
Předložena byla „Prezenční listina“ hlavní inventarizační komise a dílčích inventarizačních komisí s příslušnými podpisy jmenovaných členů těchto komisí.
Následně byly předloženy „Směrnice ředitele školy“ č. E02/15 Směrnice o evidenci, účtování
a odpisování majetku a směrnice č. E03/15 Směrnice o inventarizaci majetku a závazků.

„**Inventarizační zpráva Základní školy Přibyslav, příspěvkové organizace za rok 2015“ vyhotovena dne 29. 1. 2015 již neobsahovala žádné inventarizační rozdíly (manko/přebytek).**

Členové kontrolního výboru projednali „Inventarizační zprávu za rok 2015 Základní školy Přibyslav, příspěvkové organizace“ a konstatovali, že nebyly zjištěny žádné inventarizační rozdíly (manko/přebytek).

Kontroly byli přítomni: ředitel Základní školy Přibyslav Mgr. Petr Adam
ekonom Základní školy Přibyslav pan Josef Mokrý

Bylo zjištěno, že: -

Důsledky zjištěných nedostatků: -

Kontrolní výbor Zastupitelstva města Přibyslav trvale doporučuje:

- **pro následné inventarizace majetku a závazků Základní školy Přibyslav, příspěvkové organizace plně využívat sestav inventurních soupisů v „modulu majetku“**
  a inventarizovat syntetické účty majetku, závazků a pohledávek na účetní výkaz „Rozvaha“

Kontrolu provedli za kontrolní výbor:

Ing. Irena Rezničenková…….

Marie Slavíčková…….

Josef Pelikán……

Přibyslav 20. 6. 2016

Vyjádření kontrolované osoby:
Mgr. Petr Adam, Přibyslav dne……

Zdroj: město Přibyslav

Příloha č.2: Jednání kontrolního výboru

Kontrolní výbor ZM Přibyslav
(jednání č. 1)

10. ledna 2018 v 17:00 h (malá zasedací místnost)

Program jednání:

1. Zahájení, schválení programu jednání
2. Rozpis kontrol v I. a II. čtvrtletí 2018

a) Plán kontrol KV ZM Přibyslav v roce 2018

I. a II. čtvrtletí 2018

a) Kontrola plnění usnesení RM a ZM – rok 2017, 2018
b) Inventarizačních zprávy, inventurní soupisy majetku za rok 2017 (dle metodiky města)
   - základní škola
   - mateřská škola
   - kulturní zařízení
   - skládka
   - město
   - městské lesy
c) Vyúčtování příspěvků přidělených z rozpočtu města v roce 2017

Plán KV ZM Přibyslav na rok 2018 byl schválen ZM dne 13.12.2017.

b) Rozpis kontrol v I. a II čtvrtletí 2018:

1. Vyúčtování příspěvků přidělených z rozpočtu města v roce 2017 - smlouvy, vyúčtování příspěvků

Termín zahájení kontroly: **21. 2. 2018 v 16 hod.**
Kontrolní skupina: p. Málek, Benc, Kachlík, (Neumannová)
Kontrolovaná osoba: p. Ing. Teclová, p. Holcmanová

2. Inventarizačních zprávy, inventurní soupisy majetku za rok 2017 (dle metodiky města)

- **základní škola**

Termín zahájení kontroly: **20. 2. 2018 v 16 hod.**
Kontrolní skupina: p. Rezničenková, Pelikán, Slavíčková
Kontrolovaná osoba: p. ředitel

- **mateřská škola**

Termín zahájení kontroly: **od 27. 2. 2018 v 16 hod.**
Kontrolní skupina: p. Rezničenková, Pelikán, Slavíčková, (Neumannová)
Kontrolovaná osoba: p. ředitelka

- **kulturní zařízení**

Termín zahájení kontroly: **od 6. 3. 2018 v 16 hod.**

Kontrolní skupina: p. Rezničenková, Pelikán, Slavíčková, (Neumannová)
Kontrolovaná osoba: p. ředitelka

- **skládka**

Termín zahájení kontroly: **13. 3. 2018 v 16 hod.**
Kontrolní skupina: p. Rezničenková, Pelikán, Slavíčková, (Neumannová)
Kontrolovaná osoba: p. Tonar

- **město**

Termín zahájení kontroly: **14. 2. 2018 ve 13:30 hod.**
Kontrolní skupina: p. Pelikán, Neumannová, Slavíčková
Kontrolovaná osoba: p. Bártová

- **městské lesy**

Termín zahájení kontroly: **20. 3. 2018**
Kontrolní skupina: p. Rezničenková, Pelikán, Slavíčková, (Neumannová)
Kontrolovaná osoba: p. Hamerník

3. **Kontrola plnění usnesení RM a ZM – rok 2017, 2018**

Termín zahájení kontroly: **14. 3. 2018 v 16 hod.**
18. 4. 2018 v 16 hod.
30. 5. 2018 v 16 hod.
Kontrolní skupina: p. Kachlík, Málek, Benc, Pelikán, (Neumannová)
Kontrolovaná osoba: osoby zodpovědné za plnění usnesení RM a ZM

4. **Realizace přijatých opatření z provedených kontrol z roku 2016** (přesunutá kontrola z roku 2017) - přehled doporučení KV ZM, projednání v RM, porady, ZM – realizace

Termín zahájení kontroly: **13. 2. 2017 v 16:00 hod.**
Kontrolní skupina: p. Benc, Rezničenková
Kontrolovaná osoba: p. starosta

Usnesení č. 01/01/2018 KV ZM
KV ZM schvaluje rozpis kontrol, termíny a kontrolní skupiny KV ZM v I. a II. čtvrtletí 2018.

Pro: 5 Proti:0 Zdržel se: 0

3. Různé: jednání KV ZM – 11. dubna 2018 (6. června 2018) v 17 hod.

V Přibyslavi dne 10. ledna 2018

Zdena Neumannová
předsedkyně KV ZM

Zdroj: město Přibyslav