



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

***Analýza provedených kontrol a dozoru u územních  
samosprávných celků v letech 2006 – 2010 s návrhem  
konkrétních opatření směřujících k jasnému rozdělení  
kompetencí mezi Nejvyšší kontrolní úřad, Ministerstvo  
financí a ostatní kontrolní orgány ve veřejné správě***

## **Obsah:**

<b>1</b>	<b>ÚVOD</b>	<b>3</b>
1.1	Kontrola a pojmosloví	3
1.2	Obecný gestor kontrol ve veřejné správě	4
1.3	Samostatná a přenesená působnost územních samosprávných celků	5
1.4	Kontrola a dozor územních samosprávných celků	5
1.5	Současná právní úprava na úseku kontroly a dozoru územních samosprávných celků	6
<b>2</b>	<b>KONTROLA ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ</b>	<b>8</b>
2.1	Institucionální zajištění kontroly	8
2.2	Koordinační role Ministerstva vnitra	8
2.3	Charakteristika Hodnotící zprávy	9
2.4	Související usnesení vlády	14
<b>3</b>	<b>DOZOR NAD ÚZEMNÍMI SAMOSPRÁVNÝMI CELKY</b>	<b>15</b>
3.1	Dozor nad územními samosprávnými celky – pojem	15
3.2	Působnost územních samosprávných celků	15
3.3	Zákonná úprava dozoru nad územními samosprávnými celky	15
3.4	Dozor vykonávaný Ministerstvem vnitra	16
3.5	Vyhodnocení aktuálního stavu výkonu dozoru nad územními samosprávnými celky	16
<b>4</b>	<b>ROZDĚLENÍ KOMPETENCÍ SOUVISEJÍCÍCH S KONTROLOU HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ MEZI MINISTERSTVO FINANCÍ, NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD, PŘÍPADNĚ DALŠÍ ORGÁNY</b>	<b>18</b>
4.1	Úkol vlády z programového prohlášení a koaliční smlouvy	18
4.2	Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků	19
4.3	Praktické problémy ve stávající úpravě z pohledu Ministerstva financí (výňatek z Hodnotící zprávy)	20
4.4	Praktické problémy přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků – poznatky z praxe Ministerstva vnitra	22
4.5	Kontroly vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem	22
4.6	Rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu z hlediska kontrol hospodaření územních samosprávných celků (výňatek z důvodových zpráv k příslušným návrhům novel Ústavy ČR)	23
4.7	Návrh rozdělení kontrolních kompetencí Ministerstva financí, resp. orgánů provádějících přezkoumávání hospodaření, Nejvyššího kontrolního úřadu a dalších orgánů veřejné správy	24
<b>5</b>	<b>ZÁKON O KONTROLE – SJEDNOCENÍ KONTROLNÍCH PROCESŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ</b>	<b>28</b>
5.1	Možnosti sjednocení procesněprávního prostředí v oblasti kontroly – dosavadní vývoj	28
5.2	Stávající právní úprava	29
5.3	Cíl nové právní úpravy	30
<b>6</b>	<b>ZÁVĚRY</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>VARIANTY VYMEZENÍ PŮSOBNOSTI ZÁKONA O KONTROLE</b>	<b>33</b>

## **Přílohy:**

1. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) – k návrhu zákona o kontrole
2. Přehled kontrolních činností ve veřejné správě

# 1 ÚVOD

## 1.1 Kontrola a pojmosloví

Pojem **Kontrola ve veřejné správě** je poměrně široký a zahrnuje několik typů kontrolních činností. V nejširším slova smyslu jej lze definovat jako činnost vykonavatele veřejné správy (kontrolního orgánu), při které tento subjekt<sup>1</sup> v rámci výkonu své působnosti kontroluje činnost jiných subjektů, včetně výsledků této činnosti. Kontrolní orgán při kontrole získává poznatky o činnosti kontrolovaného subjektu, tuto činnost hodnotí podle předem určených kritérií a zaujímá k ní zákonem předpokládaná stanoviska.

Z hlediska vzájemných vztahů mezi kontrolním orgánem a kontrolovaným subjektem lze kontrolu rozdělit na několik základních oblastí, přičemž s ohledem na specifické postavení územních samosprávných celků související především se spojeným modelem výkonu veřejné správy se všechny dále uvedené oblasti u územních samosprávných celků vyskytují, přičemž územní samosprávné celky mohou být jak v roli kontrolního orgánu, tak i kontrolovaného subjektu.

První z nich je možno označit jako **kontrolu vnější**, v teorii správního práva nejčastěji označovanou jako **správní dozor**. Jedná se o kontrolní činnost orgánů veřejné správy navenek vůči ostatním nepodřízeným subjektům. V rámci tohoto typu kontroly lze pak rozlišit kontrolu státu vůči samosprávám a kontrolu orgánů veřejné správy nad jinými nepodřízenými subjekty. Územní samosprávné celky zde mohou vystupovat jednak v pozici kontrolního orgánu, kdy vykonávají buďto jim svěřenou oblast státní správy (např. živnostenské úřady) anebo samostatnou působnost (např. kontrola dotací poskytnutých z rozpočtu územního samosprávného celku), ale též v pozici kontrolovaného subjektu (typicky kontroly výkonu samostatné působnosti či přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků).

Druhou z nich lze označit jako **kontrolu veřejné správy**, neboť se jedná o kontrolní činnost orgánů veřejné správy navzájem, ať už v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti (např. kontroly výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků) či nikoli (např. dohled nad zadáváním veřejných zakázek či nakládání s osobními údaji) nebo prostřednictvím nezávislých orgánů. V rámci této kontroly lze pak vymezit kontrolu z pohledu veřejné správy interní, vykonávanou mezi orgány veřejné správy navzájem, a kontrolu do jisté míry externí, do níž patří např. parlamentní kontrola, soudní kontrola, a dále kontroly vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem či Veřejným ochráncem práv, tedy nezávislými subjekty, popř. subjekty vybočujícími z rámce veřejné správy, coby součástí moci výkonné.

Krom toho je třeba zmínit rovněž kontroly vykonávané uvnitř jednoho subjektu, jedné organizace, obecně označované jako **vnitřní kontrola**, slovy zákona o finanční kontrole **vnitřní kontrolní systém**, zahrnující řídicí kontrolu a interní audit.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Míněno v obecném slova smyslu, nikoli v právním.

<sup>2</sup> Viz část čtvrtá zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

Z hlediska současné legislativy je však třeba dodat, že **terminologie** v oblasti kontrolních činností je poněkud roztržštěná. Užívá se různých pojmů, jako např. kontrola, dozor, dohled, inspekce, vrchní dozor či dohled apod., aniž by mezi nimi existovala určitá rozlišovací kritéria či konkrétní pojem byl užíván pro určitou oblast kontrol.

## 1.2 Obecný gestor kontrol ve veřejné správě

**V současné době neexistuje** orgán či úřad, jenž by byl obecným gestorem kontrol ve veřejné správě. Svého času plnilo tuto úlohu **ministerstvo státní kontroly**, které rovněž zpracovalo a předložilo obecný předpis upravující kontrolní proces<sup>3</sup>.

Ministerstvo státní kontroly však bylo v roce 1993 v souvislosti se zřízením stávajícího Nejvyššího kontrolního úřadu zrušeno, přičemž **Nejvyšší kontrolní úřad** nepřebíral jeho kompetence ústředního orgánu státní správy pro oblast kontroly<sup>4</sup>. Kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu jsou upraveny rámcově v Ústavě ČR a konkrétněji v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší kontrolní úřad je tedy jakýmsi úřadem *sui generis*, avšak nikoli obecným garantem kontrolní činnosti napříč veřejnou správou (na rozdíl od ministerstva státní kontroly).

Tato skutečnost přispěla též ke stávající roztržštěnosti a nepřehlednosti právní úpravy v oblasti kontrol, včetně procesních pravidel, přičemž role zákona o státní kontrole, coby obecného procesněprávního předpisu pro oblast kontrol, byla do jisté míry oslabena, neboť postupem času byla přijata řada speciálních právních úprav.<sup>5</sup>

**Stanovení gestora pro oblast kontrolních činností je s ohledem na stávající roztržštěnost a nepřehlednost kontroly ve veřejné správě nanejvýš vhodné**, a to zejména s ohledem na postupné zefektivnění a racionalizaci kontrolních činností v rámci veřejné správy (zejména zavedení jednotného procesu, posílení spolupráce a předávání informací mezi jednotlivými kontrolními orgány, prověření, zda nedochází k duplicitnímu ověřování týchž skutečností, apod.). Tímto gestorem by mohl být buďto **zcela nový úřad** (obdoba dřívějšího ministerstva státní kontroly, avšak s nezávislým postavením), anebo by i tato kompetence mohla být svěřena **Nejvyššímu kontrolnímu úřadu**, coby nezávislému subjektu. Zřízení zcela nového úřadu se však s ohledem na stávající ekonomicko-společenskou situaci a finanční, administrativní a personální náklady s tím spojené poměrně problematické. Jako další varianta se nabízí též rozšíření kompetencí **Veřejného ochránce práv**, coby taktéž nezávislé instituce, avšak s ohledem na dosavadní postavení Veřejného ochránce práv (viz § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů) je takové rozšíření jeho působnosti značně diskutabilní. V každém případě by se však mělo jednat o nezávislý orgán.

<sup>3</sup> Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> Srov. § 18 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění účinném do 30. června 1993.

<sup>5</sup> Blíže k tomu viz kapitola 4.

### 1.3 Samostatná a přenesená působnost územních samosprávných celků

Veřejnou správu z hlediska působnosti územních samosprávných celků lze obecně rozdělit na samosprávu a na státní správu.

**Samosprávu** obecně lze charakterizovat jako činnost subjektů odlišných od státu, tzv. veřejnoprávních korporací, jejímž předmětem jsou zájmy těchto subjektů zaměřené na plnění veřejných úkolů. V oblasti územní samosprávy se jedná o správu věcí veřejných na místní (územní) úrovni. U územních samosprávných celků je tedy samospráva, neboli výkon samostatné působnosti, správou záležitostí týkajících se zájmů těchto celků a jejich občanů, přičemž stát a jeho orgány do této působnosti může zasahovat pouze minimálně, vyžaduje-li to ochrana zákona a pouze zákonem stanoveným způsobem.

Oproti tomu **státní správa** je činnost sledující širší zájmy, a tudíž sem spadají záležitosti týkající se veřejných zájmů celé společnosti, jež lze označit za zájmy státu jako celku. Tato správa je vykonávána jednak orgány státu, anebo může být její výkon zákonem svěřen též např. územním samosprávným celkům. V takovém případě hovoříme o výkonu přenesené působnosti. Na rozdíl od samosprávy, kde si územní samosprávné celky zachovávají své samostatné postavení a ingerence ze strany státu a jeho orgánů je limitovaná, v případě přenesené působnosti jsou územní samosprávné celky ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, a to buďto vzájemně – např. obec a kraj, anebo vůči jiným orgánům, přičemž nejvyšším orgánem v této soustavě (hierarchii) je orgán státu (např. ministerstvo či jiný ústřední správní úřad).

### 1.4 Kontrola a dozor územních samosprávných celků

V rámci kontrolních činností vykonávaných vůči územním samosprávným celkům je třeba rozlišovat mezi pojmy dozor a kontrola<sup>6</sup>, a to jak v rámci samostatné, tak i přenesené působnosti.

**Dozor nad právními předpisy a jinými akty územních samosprávných celků** je činnost, kterou stát zjišťuje, zda vykonavatel veřejné správy od státu odlišný při výkonu své působnosti respektuje zákony, přičemž kritérium zákonnosti je jediným důvodem pro realizaci dozorových opatření. Dozor se provádí následně a podléhájí mu zásadně pouze finální akty učiněné vykonavatelem veřejné správy (nejde-li o akty přezkoumávané ve správním řízení). Dozorové orgány nezákonnost nejen vyhledávají, ale mohou ji přímo odstraňovat zrušením nezákonných dokumentů nebo jejich zrušení iniciovat u příslušných soudů.

**Kontrola výkonu samostatné či přenesené působnosti územních samosprávných celků** je naopak výhradně vyhledávací činností. Zjištěné nedostatky orgány kontroly nenapravují, ale iniciují jejich nápravu u orgánů

---

<sup>6</sup> Specifickou kontrolou, avšak pouze z hlediska terminologie, je přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, jež lze z hlediska výše uvedených pojmů podřadit pod pojem kontrola.

s odpovídající působností (zjištění učiněná při této kontrole mohou být např. podnětem pro uplatnění dozoru). Kontrola není činností pouze následnou, může mít i preventivní charakter. Prostředky kontroly nejsou speciálně definovány jako je tomu u dozoru. Podle toho, zda kontrola směřuje vůči *samostatné* nebo *přenesené působnosti* vykonávané vykonavatelem veřejné správy, zaměřuje se buď pouze na vyhledávání nezákonnosti, nebo též na hodnocení stavu z hlediska hospodárnosti, efektivnosti, účelnosti, případně i na plnění vládních usnesení a směrnic ústředních správních úřadů, ačkoliv to nejsou právní předpisy a jejich porušení nemůže založit nezákonnost. Kontrola se dále zaměřuje nikoli pouze na finální akty vykonavatele veřejné správy, ale hodnotí i celý postup vykonavatele veřejné správy na daném úseku veřejné správy.

## 1.5 Současná právní úprava na úseku kontroly a dozoru územních samosprávných celků

Dozor a kontrola výkonu samostatné i přenesené působnosti územních samosprávných celků jsou **upraveny zákony o územních samosprávných celcích**, tj. zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

**Předmětem dozoru** jsou v případě **samostatné působnosti** obecně závazné vyhlášky, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů územních samosprávných celků vydané v samostatné působnosti. Jediným kritériem posuzování je zákonnost, tj. soulad se zákonem, popř. u usnesení, rozhodnutí a jiných opatření též s jiným právním předpisem. Při dozoru nad **přenesenou působností** jsou předmětem dozoru nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů územních samosprávných celků vydaná v přenesené působnosti.

**Dozor nad zákonností obecně závazných vyhlášek a jiných právních aktů** územních samosprávných celků **vydaných v samostatné působnosti** provádí Ministerstvo vnitra, s výjimkou dozoru týkajícího se právních aktů městských částí či městských obvodů územně členěných statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy, který je svěřen magistrátům těchto měst.

**Dozor nad zákonností nařízení a jiných právních aktů obcí vydaných v přenesené působnosti** provádí příslušný krajský úřad, v případě krajů a hlavního města Prahy je dozorovým orgánem věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, do jehož působnosti příslušná oblast či agenda patří. Dozorovými orgány městských částí či městských obvodů územně členěných statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy jsou, stejně jako v případě samostatné působnosti, magistráty těchto měst.

V rámci **kontroly územních samosprávných celků** zjišťují kontrolní orgány, zda orgány územních samosprávných celků dodržují:

- a) při výkonu **samostatné působnosti** zákony a jiné právní předpisy,
- b) při výkonu **přenesené působnosti** zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož

i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti.

**Orgány provádějící kontrolu výkonu samostatné či přenesené působnosti územních samosprávných celků** jsou stejné jako v případě dozoru. Tzn., že kontrolu výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků provádí Ministerstvo vnitra, kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí provádí příslušný krajský úřad, kontrolu výkonu přenesené působnosti krajů a hlavního města Prahy provádí věcně příslušné ministerstvo či jiný ústřední správní úřad, do jehož působnosti příslušná oblast spadá, a konečně kontrolu výkonu samostatné i přenesené působnosti městských částí či městských obvodů územně členěných statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy provádí magistráty těchto měst.

Specifickým druhem kontroly z hlediska předmětu je pak **přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků**, upravené zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, jehož předmětem jsou údaje o ročním hospodaření územního celku,<sup>7</sup> tvořící součást závěrečného účtu,<sup>8</sup> a dále nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku, nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodář územní celek, zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu, stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi, ručení za závazky fyzických a právnických osob, zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob, zřizování věcných břemen k majetku územního celku, účetnictví vedené územním celkem.

Přezkoumávání hospodaření provádí u obcí buďto příslušný krajský úřad nebo auditor, u krajů Ministerstvo financí a u hlavního města Prahy Ministerstvo financí nebo auditor. Přezkoumávání hospodaření městských částí či městských obvodů územně členěných statutárních měst je součástí přezkoumávání hospodaření územně členěného statutárního města, neboť městské části ani městské obvody územně členěných statutárních měst nemají právní subjektivitu. Poněkud jiná je situace u městských částí hlavního města Prahy, které právní subjektivitu mají, a tudíž přezkoumávání jejich hospodaření provádí Magistrát hlavního města Prahy anebo auditor.

Územní samosprávné celky podléhají též dalším **specifickým kontrolám či dohledům**, jako jsou např. dohled nad zadáváním veřejných zakázek, dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů, v oblasti pracovněprávních vztahů podléhají územní samosprávné celky, stejně jako ostatní zaměstnavatelé, kontrolám úřadů a inspektorátů práce apod.

7 Jedná se o legislativní zkratku zavedenou zákonem č. 420/2004 Sb., která zahrnuje územní samosprávné celky, městské části hlavního města Prahy, dobrovolné svazky obcí a Regionální rady regionů soudržnosti.

8 Viz zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.



## 2 KONTROLA ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

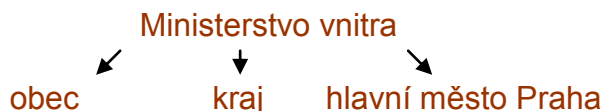
### 2.1 Institucionální zajištění kontroly

Kontrola nad **přenesenou působností** je uspořádána hierarchicky, kdy obce jsou kontrolovány krajskými úřady v přenesené působnosti a kraje pak věcně příslušnými ministerstvy a jinými ústředními správními úřady, nicméně je možno konstatovat, že za **celkovou úroveň kvality výkonu přenesené působnosti odpovídá věcně příslušný ústřední správní úřad**.

ministerstvo/ ústřední správní úřad



Kontrola nad působností **samostatnou** je pak na rozdíl od působnosti přenesené u všech samosprávných celků, tj. obcí, krajů i hlavního města Prahy, vykonávána pouze Ministerstvem vnitra. Za úroveň samostatné působnosti si každý územní samosprávný celek odpovídá zcela sám, neboť autonomie územní samosprávy je zaručena Ústavou ČR, přičemž územní samosprávné celky vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.



### 2.2 Koordinační role Ministerstva vnitra

Koordinační úloha Ministerstva vnitra je zakotvena v **usnesení vlády 1181 ze dne 18. října 2006 o Postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků**. Plnění koordinační role si Ministerstvo vnitra prosadilo samo vědomo si plně významu této úlohy pro zkvalitnění fungování veřejné správy především jako služby občanům. Výrazem koordinační role Ministerstva vnitra v oblasti veřejné správy svěřené orgánům územních samosprávných celků (tj. orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy) je mj. Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy (dále jen „Hodnotící zpráva“).

V souvislosti s přípravou současné Hodnotící zprávy a v rámci plnění koordinační úlohy v oblasti výkonu veřejné správy svěřené orgánům územní samosprávy uspořádalo Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, řadu jednání se spolupracujícími orgány a rovněž několik **koordinačních porad**. Dne



24. června 2009 uspořádalo Ministerstvo vnitra *Koordinační poradu s ústředními správními úřady, které vykonávají kontrolu výkonu přenesené působnosti*, jejímž cílem bylo zejména prodiskutovat možnosti, které jsou dány resortům k ověření úrovně výkonu přenesené působnosti na daném úseku. Dne 22. září 2009 uspořádalo Ministerstvo vnitra *Koordinační poradu s ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a statutárními městy*. Na této poradě byly mj. projednány otázky odpovědnosti za výkon státní správy, vybrané aspekty Hodnotící zprávy za léta 2008-2009, ale rovněž příprava Hodnotící zprávy pro další období (2010-2011). Každý úsek státní správy je svěřen na ústřední úrovni určitému ministerstvu či jinému ústřednímu správnímu úřadu, který je tak plně zodpovědný za výkon svěřeného úseku státní správy v České republice, byť je samotný výkon svěřen orgánům územních samosprávných celků.

S vybranými ústředními správními úřady (Ministerstvem financí, Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem obrany) provedlo Ministerstvo vnitra v roce 2009 několik samostatných **pracovních jednání** na téma Hodnotící zpráva. S Ministerstvem financí a Ministerstvem pro místní rozvoj tato setkání na základě dohody pokračují rovněž v roce 2010. Konání těchto pracovních jednání či vytvoření pracovní skupiny je tak důkazem toho, že objevivší se problémy jsou diskutovány a řešeny se snahou o jejich nápravu. Nezanedbatelnou roli v tomto ohledu mají též čtvrtletní porady Ministerstva vnitra (odboru dozoru a kontroly veřejné správy), kterých se zúčastňují jak zástupci ústředních správních úřadů, tak i krajských úřadů a jiných významných institucí či sdružení (např. Kanceláře veřejného ochránce práv, Svazu měst a obcí ČR).

Pracovníci odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra pravidelně komunikují s **Ministerstvem financí** na jednáních vedených zejména s cílem vyjasnění si vzájemných kompetencí v oblasti přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, řešení nedostatků této oblasti, jakož i oblasti územních rozpočtů (z poslední doby je nejmarkantnější vytvoření společné pracovní skupiny v souvislosti s otázkou zadlužování obcí). V Hodnotící zprávě byla úseku výkonu veřejné správy v působnosti Ministerstva financí věnována samostatná pasáž (viz dále).

V souvislosti s přípravou Hodnotící zprávy se uskutečnilo rovněž několik pracovních jednání zástupců odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra se zástupci **Ministerstva pro místní rozvoj** k výsledkům kontrol samostatné a přenesené působnosti územních samosprávných celků. Rovněž úseku územního plánování a stavebního řádu náležejícího do působnosti Ministerstva pro místní rozvoj byla v Hodnotící zprávě věnována zvýšená pozornost.

## 2.3 Charakteristika Hodnotící zprávy

**Hodnotící zpráva** je materiálem zpracovávaným Ministerstvem vnitra na základě podkladů od příslušných orgánů veřejné správy a pravidelně ve dvouletých intervalech (vždy nejpozději do 30. dubna kalendářního roku následujícího po období, na které byl zpracován Plán kontrol krajů a hlavního města Prahy) předkládaným ministrem vnitra vládě České republiky, která na základě výsledků obsažených v Hodnotící zprávě přijímá příslušná opatření.

**Cílem Hodnoticí zprávy** je podat vládě přehledné, komplexní a zejména vypovídající informace o fungování a úrovni výkonu veřejné správy územními samosprávnými celky, resp. jejich orgány – tj. o realizaci výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků (tj. orgánům obcí, krajů, hlavního města Prahy a městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst) a navržení adekvátních opatření v případě zjištění nedostatků.

Hodnoticí zpráva představuje jeden z nejvýznamnějších dokumentů ve veřejné správě vůbec. Základním smyslem Hodnoticí zprávy je **zhodnocení** výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků ze strany věcně příslušných kontrolních orgánů, a zejména pak **navržení opatření** v případech, kdy byly shledány nedostatky či rezervy ve výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků a upozornění na další okolnosti, které mají vliv na výkon těchto působností. Ministerstvo vnitra usiluje o to, aby podaná informace byla v maximální možné míře vypovídající a poskytovala komplexní obraz fungování veřejné správy v celé její šíři. Výstupy kontrol jsou opravdu přínosné jen tehdy, přispějí-li k důkladnějšímu naplnění základních principů činnosti orgánů veřejné správy, které jsou formulovány v první části správního řádu pod označením princip dobré správy a pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti.

**Hodnoticí zpráva je tak dokumentem dokladujícím řádné fungování systému vyhodnocování výsledků kontrol a řešení nedostatků, na které jednotlivé orgány upozorňují na základě vlastních poznatků z každodenní praxe.**

Současná Hodnoticí zpráva za léta 2008-2009 navazuje na strukturu a obsah předcházející Hodnoticí zprávy. Je však rozšířena o některé aspekty významné z hlediska zhodnocení několika institutů zakotvených v právním řádu České republiky, či z hlediska námětů na zlepšení výkonu veřejné správy jakožto služby veřejnosti. Oproti zprávě zpracované za předchozí kontrolní období bylo v Hodnoticí zprávě za léta 2008-2009 nově zpracováno:

- stanovisko veřejného ochránce práv k výkonu přenesené působnosti
- subkapitola blíže věnovaná vybranému úseku státní správy – územnímu plánování a stavebnímu řádu
- subkapitola hodnotící institut veřejnoprávních smluv
- závěrečná shrnující část zprávy, kterou je možno označit jako „manažerskou“, v níž jsou zachyceny nejpodstatnější poznatky z jednotlivých kapitol
- podrobně rozpracována část Ministerstva financí včetně dozoru nad přezkoumáním hospodaření územních samosprávných celků.

Uvedené změny v obsahu Hodnoticí zprávy přispěly k tomu, že se zvýšila vypovídací schopnost tohoto materiálu a objektivizovalo se hodnocení výsledků výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků. Přesto, že Hodnoticí zpráva obsahuje, resp. popisuje některé problémové úseky státní správy či nedostatky na některých úsecích státní správy, lze konstatovat, že **nebyly zaznamenány výraznější problémy v nastavení systému kontrol či procesním režimu provádění kontrol – tím není dotčena potřeba**

sjednotit procesní režim provádění kontrol pod jednotná pravidla s jasnými právy a povinnostmi jak na straně kontrolované osoby, tak na straně kontrolujícího, jakož i nastavením jednotných procesních postupů zvýšit transparentnost prováděných kontrol vedoucí ke snížení potenciálního korupčního rizika v této oblasti.

Hodnoticí zpráva posuzuje následující úrovně kontrol:

- **kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a hlavního města Prahy** – kontrolními orgány jsou ústřední správní úřady, případně jejich organizační složky,
- **kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí** – kontrolními orgány jsou krajské úřady a v některých případech i ústřední správní úřady (např. Ministerstvo obrany),
- **kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy** – kontrolními orgány jsou magistráty těchto měst,
- **kontrola výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy** – kontrolním orgánem je Ministerstvo vnitra.

Vzhledem k věcnému charakteru Hodnoticí zprávy bývá tento **materiál zpracován vždy v úzké součinnosti** se všemi ministerstvy a jinými ústředními správními úřady, které na základě příslušných zákonů participují na kontrolách územních samosprávných celků. Na přípravě materiálu se podílejí též krajské úřady, Magistrát hlavního města Prahy, magistráty územně členěných statutárních měst a další dotčené subjekty jako např. Kancelář veřejného ochránce práv. Tyto subjekty zasílají podklady, které následně Ministerstvo vnitra vyhodnotí a zapracuje do Hodnoticí zprávy. Skutečnost, že do Hodnoticí zprávy jsou zařazeny nejen poznatky ústředních správních úřadů, ale také poznatky z kontrolní činnosti získané od krajských úřadů a poznatky dalších zmíněných orgánů, napomohla vytvořit ucelený obraz o **úrovni výkonu státní správy v přenesené působnosti v celé její vertikální ose řízení**, což bylo jejím účelem. Při zpracování vyhodnocení výsledků kontrol **vychází Ministerstvo vnitra z dílčích informací spolupracujících kontrolních orgánů.**

Výsledky (počty kontrol, nejzásadnější nedostatky)

Zatím poslední **Hodnoticí zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy** byla předložena vládě České republiky v roce 2010 a zahrnovala kontrolní období 2008 – 2009. Hodnoticí zprávu vzala vláda na vědomí **usnesením č. 346** ze dne **10. května 2010**. Celý text Hodnoticí zprávy, včetně všech jejích příloh, je zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy, na adrese [www.mvcr.cz/odk](http://www.mvcr.cz/odk).

Předně je třeba zdůraznit, že většina kontrol je prováděna na základě plánu kontrol, který je zpravidla dodržován. Krajské úřady jsou kontrolovány ústředními správními úřady dle dvouletého plánu, který je včas všem zainteresovaným subjektům znám. Obce jsou kontrolovány ze strany krajských úřadů, které

zpracovávají pololetní plány kontrol. S ohledem na kapacitní možnosti krajských úřadů a na základě znalosti výsledků kontrol jimi prováděných lze konstatovat, že obce s rozšířenou působností jsou ve všech krajích v kontrolovaném období vždy zkontrolovány. Obce s pověřeným obecním úřadem byly za roky 2008-2009 v průměru zkontrolovány na jednotlivých krajích v 89 %, obce základního typu byly pak v uvedeném období průměrně zkontrolovány v 23 % (nepočítaje přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků, které na obcích provádějí krajské úřady).

Z hlediska typu prováděných kontrol jsou vedle nastíněných kontrol dle předem schváleného plánu prováděny i kontroly mimořádné a následné. Kontroly jsou prováděny jak tématické (kdy do kontrolovaného vzorku jsou zařazovány případy představující určitý podíl agendy, nebo jen namátkově), tak i komplexní (kdy v průběhu kontroly jsou zkontrolovány všechny relevantní případy spadající do kontrolovaného období, případně u náhodně vybraného vzorku případů).

I přes to, že je možno konstatovat stabilizovaný výkon státní správy, byla v Hodnotící zprávě a souvisejícím usnesení vlády navržena řada konkrétních opatření ke zlepšení výkonu přenesené působnosti. Například ministru pro místní rozvoj **bylo usnesením vlády uloženo** zpracovat v součinnosti s krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy **analýzu stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování** a tuto předložit vládě do **30. června 2011**. Dále pak jednotlivým ústředním správním úřadům příslušným ke kontrole v oblasti výkonu přenesené působnosti územními samosprávnými celky bylo uloženo (podobně jako v předchozí Hodnotící zprávě) **analyzovat závěry Hodnotící zprávy** a o přijatých opatřeních informovat do 31. srpna 2010 ministra vnitra.

V souvislosti s posledně jmenovaným úkolem **uspořádalo Ministerstvo vnitra 5. října 2010 poradu** se zástupci jednotlivých resortů, jejímž předmětem byla diskuse týkající se opatření přijatých v souvislosti se závěry Hodnotící zprávy.

**Doporučení a náměty, jež zpráva obsahuje, je třeba** se vší odpovědností na příslušných úrovních **analyzovat** z hlediska vlastních možností k jejich realizaci, především s vědomím odpovědnosti orgánů veřejné správy vůči jejím adresátům (občanům). Poznatky a doporučení uvedené v hodnotící zprávě mají za cíl přispět k zefektivnění výkonu veřejné správy a nad rámec toho rovněž ke zkvalitnění organizace a postupu kontrolních orgánů při výkonu kontrol územních samosprávných celků. Na základě analýzy obsažených námětů může dojít k dalšímu kvalitativnímu zlepšení výkonu nejen přenesené působnosti, ale i samostatné působnosti, a to jak u krajů, tak u obcí.

Výkon jak přenesené, tak samostatné působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků byl v průběhu kontrolního období ovlivněn několika legislativními změnami, jež jsou v materiálu rovněž zmíněny.

Jak je z obsahu Hodnotící zprávy zřejmé, celkovou úroveň výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a hlavního města Prahy lze hodnotit jako **stabilizovanou**. V úrovni výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí jsou i nadále vykazovány značné **rozdíly**. Nejvíce nedostatků se dlouhodobě vyskytuje u **obcí tzv. I. typu**. Úroveň výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům

jednotlivých městských obvodů a městských částí lze hodnotit jako dobrou. V oblasti výkonu samostatné působnosti je možné konstatovat, že byla zjištěna celá řada nedostatků, zejména u malých obcí typu I.

#### *Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a hlavního města Prahy*

Pokud jde o kontroly vykonávané ministerstvy a jinými ústředními správními úřady vůči krajským úřadům, lze na základě vyhodnocení podkladů jednotlivých ústředních správních úřadů konstatovat, že:

- výkon přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a hlavního města Prahy je **stabilizovaný**;
- v hodnoceném období došlo k **mírnému poklesu celkového počtu zjištěných nedostatků** (169 nedostatků) oproti předcházejícímu období (190 nedostatků). To je mj. způsobeno trvalým metodickým působením ze strany jednotlivých resortů. V případě kvalitní metodické pomoci lze předpokládat, že by mohlo docházet k postupné stabilizaci a k dalšímu snižování počtu kontrolních zjištění. V této souvislosti nelze odhlédnout od koordinační role Ministerstva vnitra, které konzistentně zastává názor **přímé odpovědnosti jednotlivých resortů za poskytování metodické pomoci** na všech úrovních výkonu přenesené působnosti, která je jedním z předpokladů takového poklesu, a tento názor trvale zastává při své koordinační činnosti;
- **nejčastější příčinou nedostatků** je především **lidský faktor** (neznalost zákonných norem, případně nesprávný výklad komplikovaných právních předpisů nebo nesystémové pochybení jednotlivých pracovníků); v dalším období se doporučuje v obecné rovině vyhodnocovat, zda se jedná o pochybení z důvodu nedostatečného vzdělání či prohlubování kvalifikace (znalost nových předpisů) nebo se jedná o „nezkušenost“ pracovníka;
- kontrola bývá zpravidla spojena i s metodickou pomocí v rámci sjednocování výkonu státní správy na jejích jednotlivých úsecích, poznatky z kontrol jsou využívány při dalším metodickém řízení;
- krajským úřadům se doporučuje využít závěrů a poznatků jednotlivých ústředních správních úřadů při své činnosti a přijmout taková opatření, aby se v příštím období pochybení neopakovala.

#### *Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcím*

Pokud jde o kontroly vykonávané krajskými úřady vůči obcím, většina krajských úřadů registruje **značné rozdíly** v úrovni výkonu přenesené působnosti mezi jednotlivými typy obcí. Nejvíce nedostatků na úseku správné aplikace právních předpisů se vyskytuje u **obcí tzv. I. typu**. Tato skutečnost je dána jak kvalitou pracovníků, kteří u těchto obcí musí zajišťovat kumulovaný výkon agend, tak nízkou četností případů, které vyřizují.

#### *Kontrola výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků*

Část Hodnotící zprávy zabývající se **kontrolou výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků** informuje

o nejčastějších nedostatcích, které bývají Ministerstvem vnitra při kontrolách zjišťovány.

## 2.4 Související usnesení vlády

a) Usnesení vlády, na jejichž základě byla Hodnotící zpráva zpracována

- **usnesení vlády č. 1030 + P** ze dne 10. října 2001 (o Systému kontroly krajů ústředními správními úřady a okresních úřadů ústředními správními úřady a krajskými úřady /kontrola výkonu přenesené působnosti orgánů kraje a kontrola činnosti okresních úřadů/).
  - *Zpráva o vyhodnocení výsledků kontrol výkonu přenesené působnosti orgány krajů a hlavního města Prahy v letech 2002 – 2003*
- **usnesení vlády č. 554 + P** ze dne 4. června 2003 (o Systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků ústředními správními úřady).
  - *Hodnotící zpráva o výsledcích kontrol výkonu přenesené působnosti orgány krajů a hlavního města Prahy v letech 2004 – 2005*
- **usnesení vlády č. 1181** ze dne 18. října 2006 (o Postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků). Podle čl. 20 odst. 7 přílohy k citovanému usnesení vlády předkládá Ministerstvo vnitra vyhodnocení výsledků kontrol vládě do 30. dubna roku následujícího po skončení dvouletého kontrolního období.
  - *Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2006 – 2007*
  - *Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2008 – 2009*

b) Usnesení vlády, jimiž vzala vláda Hodnotící zprávu na vědomí:

- **usnesení vlády č. 459** ze dne 12. května 2004
- **usnesení vlády č. 507** ze dne 10. května 2006
- **usnesení vlády č. 544** ze dne 14. května 2008
- **usnesení vlády č. 346** ze dne 10. května 2010

## 3 DOZOR NAD ÚZEMNÍMI SAMOSPRÁVNÝMI CELKY

### 3.1 Dozor nad územními samosprávnými celky – pojem

**Dozor nad územními samosprávnými celky** lze v obecné rovině definovat jako činnost, kterou stát provádí vůči obcím, krajům a hlavnímu městu Praze a během níž zjišťuje, zda vyjmenované veřejnoprávní korporace postupují při výkonu své působnosti v souladu s právními předpisy.

### 3.2 Působnost územních samosprávných celků

**Působnost územních samosprávných celků** se dělí na působnost samostatnou a přenesenou. Dozor nad oběma typy působností je s účinností zákona č. 234/2006 Sb. od 1. července 2006 upraven následujícím způsobem.

Dozor nad **přenesenou působností** je uspořádán hierarchicky, kdy obce jsou dozorovány krajskými úřady v přenesené působnosti a kraje pak věcně příslušnými ministerstvy a jinými ústředními správními úřady.

**ministerstvo/ ústřední správní úřad**

↓  
**kraj**

↓  
**obec**

Dozor nad působností **samostatnou** je pak na rozdíl od působnosti přenesené u všech samosprávných celků, tj. obcí, krajů i hlavního města Prahy, vykonáván pouze Ministerstvem vnitra.

**Ministerstvo vnitra**

↙ ↘  
**obec kraj hlavní město Praha**

### 3.3 Zákonná úprava dozoru nad územními samosprávnými celky

Právní úpravu vztahující se k výkonu dozoru tvoří především zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vše ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo vnitra je při výkonu dozoru dále vázáno nálezy Ústavního soudu, vychází z judikatury ostatních soudů a z dostupných výkladových stanovisek. Postup ústředních správních úřadů, krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků upravuje dále usnesení vlády č. 1181/2006.



### 3.4 Dozor vykonávaný Ministerstvem vnitra

Při výkonu dozoru nad samostatnou působností územních samosprávných celků je Ministerstvu vnitra výše uvedenými zákony obecně uloženo **sledovat zákonnost obecně závazných vyhlášek, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření učiněných v samostatné působnosti**. Ministerstvo vnitra konkrétně sleduje, zda jsou vydané obecně závazné vyhlášky, vůči nimž je uplatňována nejrozsáhlejší dozorová činnost, v souladu se zákonem a dále, zda usnesení, rozhodnutí a jiná opatření přijatá orgány územních samosprávných celků v samostatné působnosti nejsou v rozporu se zákony a jinými právními předpisy (dozorová pravomoc Ministerstva vnitra je ovšem vyloučena v případech, kdy územní samosprávné celky poruší předpisy občanského, obchodního nebo pracovního práva nebo pokud je dozor upraven zvláštními právními předpisy).

Kromě vlastní dozorové činnosti uložené Ministerstvu vnitra právními předpisy zahrnuje dozor realizovaný Ministerstvem vnitra v nejširším slova smyslu též **činnost metodickou**. Metodika představuje preventivní působení na dozorované subjekty za účelem předejití pochybením, kterých se územní samosprávné celky mohou dopustit při vydávání obecně závazných vyhlášek, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v samostatné působnosti. Za účelem bezchybného výkonu samostatné působnosti proto Ministerstvo vnitra poskytuje územním samosprávným celkům např. odborné konzultace, pořádá tematicky zaměřené porady, semináře a setkání s představiteli obcí, odpovídá na dotazy z oblasti veřejné správy, zpracovává výkladová stanoviska, vzorové právní předpisy obcí, přehledy zákonných zmocnění a pravidel pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a dalších dokumentů.

### 3.5 Vyhodnocení aktuálního stavu výkonu dozoru nad územními samosprávnými celky

**Aktuální stav výkonu dozoru nad samostatnou působností územních samosprávných celků Ministerstvem vnitra lze z pohledu právní úpravy, která je v této oblasti zcela komplexní, označit za vyhovující a umožňující řádný výkon státní správy ze strany ministerstva.** Od roku 2006 se v souvislosti s účinností zákona č. 234/2006 Sb., který odstranil duplicitu dozorových orgánů v oblasti samostatné působnosti územních samosprávných celků, podařilo zvýšit transparentnost, jednoduchost výkonu dozoru a současně zefektivnit metodickou pomoc. **Tento pozitivní stav nebude ovlivněn nově připravovaným zákonem o kontrole, neboť tento zákon není směřován do oblasti výkonu dozoru nad územními samosprávnými celky.**

V souvislosti s plněním koordinační role Ministerstva vnitra v oblasti dozoru nad působností samostatnou i přenesenou Ministerstvo vnitra dále nezaznamenalo ze strany jiných dozorových orgánů (krajských úřadů či ústředních správních úřadů) požadavky na změnu současné koncepce výkonu dozoru nad samostatnou či přenesenou působností územních samosprávných celků.

Statistické údaje o posouzení obecně závazných vyhlášek (OZV)

<b>právní předpisy obcí</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>1. pololetí 2010</b>
počet posouzených OZV (včetně návrhů)	9548	12704	10516	8270	4335
počet učiněných podnětů k nápravě OZV	1737	1414	433	275	161
počet zjednání nápravy OZV	1547	1111	467	226	107

## **4 ROZDĚLENÍ KOMPETENCÍ SOUVISEJÍCÍCH S KONTROLOU HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ MEZI MINISTERSTVO FINANČÍ, NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD, PŘÍPADNĚ DALŠÍ ORGÁNY**

### **4.1 Úkol vlády z programového prohlášení a koaliční smlouvy**

#### **Programové prohlášení vlády**

*Vláda se rovněž zasadí o předložení komplexní právní úpravy oblasti lobbingu, posílení zvýšení transparentnosti legislativního procesu, posílení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu směrem k územním samosprávným celkům, zpřísnění podmínek pro kontrolu nakládání s majetkem právnických osob ovládaných státem či územními samosprávnými celky, zavedení centrálního registru oznámení podle zákona o střetu zájmů, zakotvení povinnosti územních samosprávných celků zpracovat a veřejně publikovat vlastní etický kodex. (kapitola IV. Právo, spravedlnost, veřejná správa, byrokracie a korupce, str. 17)*

*Vláda se zavazuje navrhnout, aby byla doplněna Ústavou stanovená působnost Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ), a to o oprávnění NKÚ kontrolovat nakládání s majetkem územních samosprávných celků (krajů a obcí) a dalších veřejnoprávních korporací. (kapitola IV. Právo, spravedlnost, veřejná správa, byrokracie a korupce, str. 23)*

#### **Koaliční smlouva**

*Předložíme novelu Ústavy a novelu zákona o NKÚ, které umožní kontrolu nakládání s majetkem územních samospráv a dalších veřejnoprávních korporací. Navrhujeme způsob kontroly nakládání s majetkem právnických osob ovládaných státem nebo územními samosprávnými celky. Vláda bude provádět jednou ročně pravidelnou kontrolu realizace nápravných opatření vyplývajících z kontrolních nálezů NKÚ. (kapitola Právo, spravedlnost, veřejná správa, byrokracie a korupce, str. 16)*

*Předložíme návrh zákona o kontrole ve veřejné správě, který sjednotí kontrolní proces u orgánů veřejné správy tak, aby nedocházelo k duplicitám a nejasnostem při výkonu dozoru a kontroly ve veřejné správě. Jako součást návrhu zpracujeme analýzu provedených kontrol a dozoru u územně samosprávných celků v letech 2006-2010 s návrhem konkrétních opatření směřujících k jasnému rozdělení kompetencí mezi NKÚ, Ministerstvo financí ČR a ostatní kontrolní orgány ve veřejné správě. (kapitola Právo, spravedlnost, veřejná správa, byrokracie a korupce, str. 22)*

## 4.2 Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků

**Hospodaření územních samosprávných celků**, tj. krajů a obcí (vč. hlavního města Prahy a jeho městských částí) **představuje samostatnou působnost těchto subjektů**. Tato skutečnost vyplývá z ustanovení § 35 s návazností zejména na ustanovení § 84, § 85 a § 102 zákona o obcích, § 14 s návazností zejména na ustanovení § 35, § 36 a § 59 zákona o krajích a z ustanovení § 16 s návazností zejména na ustanovení § 59 a § 68, resp. § 18 zákona o hlavním městě Praze.

Podle ustanovení § 4 odst. 1 kompetenčního zákona je **Ministerstvo financí „ústředním orgánem státní správy (kromě jiného) pro přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků“**.

Proces přezkoumávání hospodaření je uskutečňován u jednotlivých subjektů každoročně a jeho věcný obsah je stanoven zákonem č. 420/2004 Sb. Vlastní **přezkoumání hospodaření krajů** ve smyslu ustanovení § 20 odst. 1 zákona o krajích **vykonává Ministerstvo financí**. To rovněž vykonává **přezkoumání hospodaření hlavního města Prahy**, pokud o to ve smyslu ustanovení § 38 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze požádá. Naopak **obce** mohou ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 zákona o obcích a **dobrovolné svazky obcí** ve smyslu ustanovení 53 odst. 1 téhož zákona požádat o přezkoumání svého hospodaření **příslušný krajský úřad**. Ten je uskutečn **v přenesené působnosti**. Obdobně mohou **městské části hlavního města Prahy** ve smyslu ustanovení § 38 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze požádat o přezkoumání svého hospodaření **Magistrát hlavního města Prahy**, který jej podle téhož ustanovení zákona vykoná rovněž **v přenesené působnosti**. Kromě toho mohou obce, hlavní město Praha a jeho městské části zadat přezkoumání svého hospodaření **auditorovi či auditorské společnosti**.

Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků je **prováděno každoročně v souvislosti s rozpočtem a závěrečným účtem územního samosprávného celku**.

**Předmětem přezkoumání** jsou především údaje o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu, a dále nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku, nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří územní celek, zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu, stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi, ručení za závazky fyzických a právnických osob, zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob, zřizování věcných břemen k majetku územního celku, účetnictví vedené územním celkem.

**Kontrolní orgán přezkoumává výše uvedené skutečnosti zejména z hlediska:**

- a) dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření územních celků, o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a o odměňování,
- b) souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem,
- c) dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití,

d) věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.

Výstupem přezkoumání hospodaření je **zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření**, která se zpracovává na základě výsledků jednorázového přezkoumání, anebo na základě zápisů z dílčích přezkoumání.

#### **4.3 Praktické problémy ve stávající úpravě z pohledu Ministerstva financí (výňatek z Hodnotící zprávy)**

Pokud jde o konkrétní statistické vyhodnocení poznatků získaných v rámci přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a přehled problémů touto kontrolní činností zjištěných, odkazujeme na Hodnotící zprávu. Zde zmíníme pouze určité „systémové“ poznatky.

Zajímavé poznatky vyplynuly z **porovnání výsledků přezkoumání hospodaření obcí, městských částí a dobrovolných svazků obcí vykonanými na jedné straně zaměstnanci krajů, a na druhé auditory nebo auditorskými společnostmi**. Zatímco podíl obcí a dobrovolných svazků obcí, u nichž byly v rámci přezkoumání hospodaření provedenými krajskými úřady zjištěny závažné nedostatky, dosáhl v jednotlivých krajích v jejich celkovém počtu jen zcela výjimečně hodnotu pod 10 %, pro výsledky činnosti auditorů a auditorských společností jsou přesně tyto hodnoty podílů charakteristické a pohybují se v rozmezí od 0 % (celkem v 5 krajích) do cca 9 %, přičemž celorepublikový průměr, v tomto případě u přezkoumávání hospodaření obcí a městských částí dosáhl 5 % a u dobrovolných svazků obcí 4 %.

Dalším ze společných rysů přezkoumávání hospodaření obcí a dobrovolných svazků obcí zabezpečovaných jednotlivými krajskými úřady jsou **kapacitní problémy související s personálním obsazením příslušných organizačních útvarů**. Již od přezkoumávání hospodaření za rok 2005 jejich celkový počet dosahuje pouze řádově dvoutřetinové výše počtu zaměstnanců, kteří byli k řešení této problematiky převedeni ze zrušených okresních úřadů (310 osob). Podcenění počtu skutečných kontrolních pracovníků zabývajících se problematikou přezkoumání hospodaření v některých případech znamená, že na jednoho kontrolora připadá (a nejedná se pouze o jediný krajský úřad) více než 40 obcí a dobrovolných svazků obcí, u nichž má přezkoumání hospodaření vykonat. Důsledkem tohoto stavu je nejen přijímání speciálních a i netradičních forem řešení tohoto problému (dotace ze strany kraje obcím k zajištění přezkoumání hospodaření auditorem), ale i skutečnost, že v řadě případů přezkoumání hospodaření vykonává pouze jeden kontrolor. Tím je však oslaben kontrolní a konzultační prvek související s činností více kontrolorů při vlastním přezkoumání hospodaření. Navíc existuje stav, který je potvrzován i v rámci kontrol výkonu přenesené působnosti, kdy není (a z kapacitních důvodů ani nemůže být) ani jeden krajský úřad schopen dodržovat ve vztahu ke všem přezkoumávaným subjektům některé zákonem č. 420/2004 Sb. stanovené termíny, zejména lhůtu 30 pracovních dnů pro uplatnění stanoviska ze strany územních celků. I přes tyto kapacitní problémy (krajské úřady přitom prakticky nevyužívají tzv. přibraných osob) však bylo přezkoumání hospodaření vždy zajištěno u všech obcí, městských částí a dobrovolných svazků obcí, které o to krajské úřady požádaly.

Prostřednictvím uskutečněných kontrol výkonu přenesené působnosti bylo současně potvrzeno, že z procesního hlediska a z hlediska formálně obsahového jsou v zásadě dodržovány podmínky přezkoumávání hospodaření stanovené zákonem č. 420/2004 Sb.

**K posouzení věcné správnosti vykonaných přezkoumání hospodaření a ke srovnání jeho úrovně nejen mezi jednotlivými kraji, ale i s výsledky přezkoumání hospodaření vykonaných auditory nebo auditorskými společnostmi, má sloužit institut dozorů nad výkonem přezkoumání hospodaření a nad jeho výsledky.** Podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 420/2004 Sb. „*přezkoumání podléhá doзору státu v případě, že je vykonal krajský úřad nebo Magistrát hlavního města Prahy nebo auditor. Dozor nad přezkoumáním přísluší Ministerstvu financí, které metodicky řídí výkon přezkoumání a koordinuje jej s finanční kontrolou vykonávanou Ministerstvem financí podle zvláštního právního předpisu*“. V ustanoveních § 20 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 420/2004 Sb. jsou pak stanoveny postupy uskutečňovaných dozorů podle toho, který subjekt přezkoumání hospodaření vykonal:

- podle odst. 2 platí, že „*při doзору nad přezkoumáním vykonaným krajským úřadem nebo Magistrátem hlavního města Prahy se postupuje podle zvláštních právních předpisů*.“ **Chybí v něm však oprávnění dozor uskutečnit u toho územního celku, jehož se dozorovaná činnost (tzn. přezkoumání hospodaření) týká;**
- naopak podle odst. 3 platí, že „*při doзору nad přezkoumáním vykonaným auditorem se postupuje podle ustanovení § 6 a 7 přiměřeně a Ministerstvo financí jej provádí pouze u příslušného územního celku. Písemnou zprávu o výsledku doзору nad přezkoumáním předává Ministerstvo financí Komoře auditorů České republiky k dalšímu postupu podle zvláštního právního předpisu*“.

Z dikce zákona č. 420/2004 Sb. tak vyplývá, že **je možné vykonávat dozorovou činnost pouze u těch územních celků, u nichž přezkoumání hospodaření vykonal auditor nebo auditorská společnost.** Od 2. pololetí 2008 (kdy byla dozorová činnost ze strany Ministerstva financí zahájena) do konce roku 2009 bylo uskutečněno 84 dozorů, které byly zaměřeny na přezkoumání hospodaření vykonaná auditory. Chyby a nedostatky byly zjištěny v oblasti smluv uzavíraných mezi subjektem přezkoumání hospodaření a auditorem, obsahu zpráv o přezkoumání hospodaření zpracovaných auditory a způsobu jejich projednání a v oblasti rozpočtového hospodaření, nakládání a hospodaření s majetkem a věcné a formální správnosti dokladů. Dozory se v kontrolovaném období uskutečnily zejména u malých a středních obcí a městských částí. Z poznatků získaných v rámci dozorové činnosti vyplývá **rozdílná úroveň výkonu přezkoumání hospodaření realizovaného jednotlivými auditory.** Zjištěné poznatky vedly k užší spolupráci s představiteli Výboru pro veřejný sektor Komory auditorů ČR.



#### 4.4 Praktické problémy přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků – poznatky z praxe Ministerstva vnitra

Jako první z praktických problémů kontrol výkonu samostatné působnosti obecně (tj. jak kontrol realizovaných Ministerstvem vnitra, tak i přezkoumání hospodaření prováděných výše uvedenými kontrolními orgány) lze zmínit **absenci možnosti reálně vynutit přijetí adekvátních opatření k nápravě či předcházení zjištěných nedostatků**. Tato skutečnost vyplývá především s Ústavně zaručeného práva na samosprávu s minimalizací zásahů ze strany státu a jeho orgánů. To znamená, že kontrolní orgány mohou územní samosprávné celky upozornit na zjištěné problémy, pochybení či nedostatky, avšak rozhodnutí, zda, jaká a jakým způsobem realizovaná opatření budou přijata, je výlučně na vůli územního samosprávného celku, tedy kontrolovaného subjektu. V tom spočívá také jeden ze základních rozdílů kontrol samostatné a přenesené působnosti územních samosprávných celků.

Jako určité další slabé místo stávající právní úpravy lze vnímat **pozici Ministerstva financí, coby dozorujícího orgánu** nad prováděním přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků, neboť tomuto dozoru v současné době podlého toliko přezkoumání hospodaření provedené auditorem, avšak s tím, že předmětem dozoru je výlučně činnost přezkoumávajícího orgánu, resp. auditora, nikoliv hospodaření územního celku. V případě nálezu nemůže tedy Ministerstvo financí v pozici dozorujícího orgánu, avšak ani sám dozorující orgán, učinit žádná opatření vůči orgánům územního celku, neboť přezkoumání hospodaření za příslušný kalendářní rok je již uzavřené.

Rovněž je nutné si uvědomit, že **přezkoumání hospodaření nelze provádět zpětně za několik let**, což je asi nepodstatnější a v praxi nejvíce namítané slabé místo právní úpravy přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, která je vázána na rozpočet a závěrečný účet územního samosprávného celku, a tudíž omezena pouze na zjišťování údajů za období jednoho kalendářního roku. Z toho vyplývá, že tuto formu kontrolní činnosti nelze použít v případech, kdy mají být „prověřovány“ skutečnosti z let předcházejících přezkoumávanému roku. Navíc je nutné si uvědomit, že se vlastní **přezkoumání hospodaření provádí výběrově**. Taktéž v případě využití podnětů občanů je omezující časovou podmínkou časový průběh a rozložení výkonu přezkoumání, který je podřízen termínům a lhůtám stanoveným příslušnými ustanoveními zákona č. 420/2004 Sb. a dalšími zákony, které bezprostředně souvisí s přezkoumáním hospodaření.

#### 4.5 Kontroly vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem

Nejvyšší kontrolní úřad je **nezávislý kontrolní orgán vykonávající kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu** (viz čl. 97 Ústavy ČR).

**Předmětem této kontroly je** hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti, státní



závěrečný účet České republiky, plnění státního rozpočtu České republiky, hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky, vydávání a umořování státních cenných papírů a zadávání státních zakázek. Tuto kontrolu provádí Nejvyšší kontrolní úřad u organizačních složek státu a právnických a fyzických osob. Nejvyšší kontrolní úřad současně vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.

O kontrole se pořizuje **kontrolní protokol**, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Výstupem kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu je **kontrolní závěr**, kterým se rozumí písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle zákona. Všechny schválené kontrolní závěry zveřejňuje prezident Nejvyššího kontrolního úřadu ve Věstníku tohoto úřadu, zasílá je neprodleně Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a na požádání ministerstvům. Schválený kontrolní závěr neprodleně zasílá prezident Nejvyššího kontrolního úřadu také České národní bance, je-li kontrolovanou osobou.

**Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu má tedy pouze zjišťovací charakter, přičemž Nejvyšší kontrolní úřad nemůže ukládat sankce či jiná opatření k nápravě zjištěných nedostatků.**

#### **4.6 Rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu z hlediska kontrol hospodaření územních samosprávných celků (výňatek z důvodových zpráv k příslušným návrhům novel Ústavy ČR)**

Posledním návrhem novely Ústavy, jímž mělo dojít k rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, a to z hlediska kontrol hospodaření územních samosprávných celků, projednávaným v Poslanecké sněmovně byl poslanecký návrh projednávaný jako **sněmovní tisk 960** (5. volební období, 2006 – 2010).

Hlavním důvodem k předložení navržené změny Ústavy byl dle názoru navrhovatelů již déle neudržitelný omezený rozsah ústavních kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu. Na to reagovalo nově koncipované znění čl. 97 odst. 1, které navrhovalo pod kontrolní pravomoc Nejvyššího kontrolního úřadu podřadit i hospodaření územních samosprávných celků s jejich majetkem. **Kontrola hospodaření obcí a krajů se však měla omezovat pouze na kontrolu zákonnosti a s ohledem na zachování svébytnosti územní samosprávy neměla tato kontrola zohledňovat hlediska vhodnosti, účelnosti či hospodárnosti.** Nadto měl být **výkon kontrolní pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu omezen pouze na fakultativní uplatnění** (použitím slova „může“). V takovém případě mělo být na rozhodnutí Nejvyššího kontrolního úřadu, zda kontrolu bude či nebude vykonávat (tímto by bylo možno se vyhnout zdvojení kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu a již existujících správních orgánů). Kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu měly být podřazeny rovněž i další právnické a fyzické osoby za předpokladu, že hospodaří s veřejnými prostředky. V této souvislosti je zajímavé stanovisko vlády, ve kterém **navrhované fakultativní pojetí kontroly bylo označeno za problematické** a vládou proto **bylo doporučeno stanovit kompetenci Nejvyššího**

**kontrolního úřadu kontrolovat hospodaření územních samosprávných celků jednoznačně („kontroluje“) s tím, že podmínky této působnosti vymezí zákon.**

Předmětný návrh nebyl již vzhledem ke skončení volebního období příslušné Poslanecké sněmovny projednán.

V současné době **předložil ministr spravedlnosti a předseda Legislativní rady vlády JUDr. Jiří Pospíšil do meziresortního připomínkového řízení návrh novely Ústavy**, v němž je opětovně navržena úprava čl. 97 odst. 1 rozšiřující kontrolní pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu též na hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, a to **stejně jako v předchozím případě pouze z hlediska zákonnosti**. Oproti výše uvedenému poslaneckému návrhu však **došlo k odstranění fakultativnosti**. Současně byl předložen též **návrh novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolní úřadu**, v rámci níž je opětovně vymezena rozšířená působnost Nejvyššího kontrolního úřadu a předmět jeho kontrol, zahrnující též dodržování právních předpisů při hospodaření s hmotným a nehmotným majetkem územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, včetně finančních prostředků v jejich rozpočtech, zadávání veřejných zakázek, jejich ručení za závazky, nakládání s jimi vydanými dluhopisy a hospodaření s prostředky poskytnutými jim prostřednictvím Národního fondu. Předmětný materiál prošel meziresortním připomínkovým řízením a v současné době zřejmě probíhají jednání týkající se vypořádání zásadních připomínek.

K oběma uvedeným materiálům obsahujícím návrh novely Ústavy, dle něhož má dojít k rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu vůči kontrolám hospodaření územních samosprávných celků je třeba dodat, že především územní samosprávné celky poukazují na to, že ačkoli je v obou návrzích deklarována toliko kontrola zákonnosti a nikoli vhodnosti, účelnosti či hospodárnosti, kontrola zákonnosti v sobě i tato kritéria zahrnuje, jak ostatně uvádí sama důvodová zpráva k aktuálnímu návrhu novely Ústavy, neboť dle § 38 odst. 1 zákona o obcích, § 17 odst. 1 zákona o krajích a § 35 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze jsou územní samosprávné celky povinny hospodařit se svým majetkem účelně a hospodárně, a tudíž ověření, zda jsou uvedená zákonná ustanovení respektována v sobě zahrnuje též posouzení účelnosti a hospodárnosti hospodaření územních samosprávných celků s jejich majetkem.

#### **4.7 Návrh rozdělení kontrolních kompetencí Ministerstva financí, resp. orgánů provádějících přezkoumávání hospodaření, Nejvyššího kontrolního úřadu a dalších orgánů veřejné správy**

Pro účely rozdělení kontrolních kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu, Ministerstva financí, případně dalších orgánů veřejné správy je třeba vycházet z následujících stěžejních skutečností, o nichž bylo do jisté míry pojednáno již výše. V první řadě se jedná o spojený model výkonu veřejné správy, což znamená, že územní samosprávné celky vykonávají jak samostatnou působnost, v rámci níž spravují své vlastní záležitosti, tj. především zájmy svých občanů, tak i působnost přenesenou, v rámci níž je jim svěřen výkon státní správy. S tím souvisí též ústavně zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu a minimalizace zásahů státu toliko na základě zákona a k jeho ochraně (viz čl. 101 Ústavy). Od této

skutečnosti se pak nutně odvíjí též míra ingerence státu v oblasti kontrolních pravomocí.

Z tohoto pohledu lze obecně doporučit **zachování stávajícího vymezení kompetencí jednotlivých kontrolních orgánů** tak, jak je nastaveno v současné době:

- **kontrola výkonu přenesené působnosti obcí** je svěřena příslušným **krajským úřadům**,
- **kontrola výkonu přenesené působnosti krajů** je svěřena **věcně příslušným ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům**,
- **kontrola výkonu přenesené působnosti hlavního města Prahy** (jež je současně obcí i krajem) je taktéž svěřena **věcně příslušným ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům**, což odpovídá vymezení kontrolních kompetencí vůči krajům,
- **kontrola výkonu samostatné působnosti všech územních samosprávných celků** je obecně svěřena **Ministerstvu vnitra**, které však z důvodu zamezení duplicity a také s ohledem na věcné a odborné zaměření kontroluje pouze **ty oblasti, které nepodléhají speciálním kontrolám** (jako např. finanční kontrola, přezkoumávání hospodaření, dohled nad zadáváním veřejných zakázek, dozor nad zpracováním osobních údajů apod.) a kde se nejedná o porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva,
- **kontroly s konkrétním věcným vymezením předmětu** a kontrolního orgánu (jako např. již zmíněné přezkoumávání hospodaření, dohled nad zadáváním veřejných zakázek, dozor nad zpracováním osobních údajů, kontroly dodržování pracovněprávních předpisů a další) **svěřené konkrétním kontrolním orgánům uvedených v odvětvových zákonech**.

Vymezení jednotlivých kontrolních orgánů u uvedených okruhů kontrol **odpovídá též současnému pojetí nadřízených orgánů ve smyslu § 178 správního řádu a odráží věcné i odborné hledisko související s vymezením předmětu příslušné kontroly**. Jinými slovy odborné kontroly jsou zajištěny k tomu věcně příslušnými kontrolními orgány, přičemž Ministerstvo vnitra s ohledem na svou věcnou působnost, včetně koordinační role, ve vztahu k územním samosprávným celkům zajišťuje kontrolu výkonu té části samostatné působnosti územních samosprávných celků, kterou nelze podřadit pod žádnou ze „specializovaných“ odborně zaměřených kontrol a která se netýká porušování právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva.

Specifickou oblastí je však **kontrola hospodaření územních samosprávných celků**.

Kontrola finančních operací je zajištěna prostřednictvím **finanční kontroly**, jež je však koncipována spíše jako vytvoření určitého kontrolního systému, neboť např. dle § 9 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb. *územní samosprávné celky jsou povinny vytvořit systém finanční kontroly podle tohoto zákona, kterým zajistí finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření svých organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti. Současně zajistí prověřování*

*přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně, jeho hodnocení, přičemž obdobné ustanovení platí též pro vymezení působnosti správců kapitol státního rozpočtu. Speciální ustanovení se týká kontrol poskytování veřejné finanční podpory. Touto problematikou se však již zabývá Ministerstvo financí v samostatném materiálu.*

Kontrola hospodaření s majetkem územních samosprávných celků podléhá **přezkouvání hospodaření územních samosprávných celků**, jež je však omezeno pouze na období příslušného kalendářního roku a navázáno na rozpočtový proces a závěrečný účet obce. Mimo tento rámec tak do jisté míry zůstává především prověřování určitých skutečností zpětně, na něž se např. přezkoumání hospodaření v příslušném roce nezaměřilo, anebo mají souvislost s jinými skutečnostmi, které se objevily až posléze, typicky se zde jedná např. o podněty občanů územních samosprávných celků. V této souvislosti nelze nezmínit též problémy spojené s případnou zadlužeností územních samosprávných celků, jež je rovněž jedním z aktuálních problémů, s nimiž se nejen Ministerstvo vnitra v praxi potýká a které stávající mechanismy přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků prozatím nezabránilly.

**Rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu i na oblast hospodaření územních samosprávných celků se tak jeví jako žádoucí, nicméně je třeba zohlednit též dále uvedené skutečnosti.**

V první řadě je třeba poukázat na to, že s rozšířením kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu, jež jsou obecně zakotveny již v samotné Ústavě ČR, **souvisí nezbytnost novelizace čl. 97 Ústavy ČR, a dále též příslušných zákonů** (zejména zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, případně též zákona o přezkouvání hospodaření územních samosprávných celků, popř. dalších zákonů).

Jako určitou výhodu s ohledem na ústavně zaručené právo na samosprávu, které do jisté míry ovlivňuje též možnosti přezkouvání hospodaření územních samosprávných celků, lze jistě spatřovat **nezávislé postavení Nejvyššího kontrolního úřadu**, který není součástí moci výkonné a orgánem státu.

Na druhou stranu je však třeba zajistit, aby nedocházelo ke zbytečné konkurenci, resp. duplicitě kontrolních pravomocí. V zásadě se tedy **doporučuje zachovat úzkou vazbu přezkouvání hospodaření územních samosprávných celků podle dosavadního zákona na rozpočet a závěrečný účet, což znamená časové omezení přezkoumání hospodaření na aktuální rok, přičemž kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu by se měly zaměřit především na zjišťování skutečností, které již nelze v rámci přezkoumání hospodaření ověřit, anebo na konkrétní specifickou akci, pro kterou není v rámci přezkoumání hospodaření časový prostor.** Jinými slovy obě kontroly by se měly doplňovat a nikoli se překrývat, anebo si konkurovat. Případné dílčí překrytí některých zkoumaných skutečností nebude jistě možné vyloučit vždy a za všech okolností, nemělo by se však jednat o komplexní zjišťování týchž skutečností v rámci téhož časového období.

V této souvislosti bude tedy třeba řešit nejen vymezení předmětu kontrol, mimo jiné též z hlediska nalezení optimálního výkladového poměru mezi čl. 8 odst. 2 Evropské charty místní samosprávy a skutečností, že vzhledem k § 38 odst. 1

zákona o obcích, § 17 odst. 1 zákona o krajích a § 35 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze je účelnost a hospodárnost využití majetku územního samosprávného celku součástí pojmu zákonnosti, resp. souladnosti s právními předpisy, která by podle návrhu výše uvedených novel měla být Nejvyšším kontrolním úřadem kontrolována, nýbrž i zajištění vzájemné informovanosti a případné koordinace kontrolních orgánů (zejména Ministerstva financí a Nejvyššího kontrolního úřadu), tj. zejména výměna informací o provedených kontrolách a případná možnost využití již jednou získaných poznatků tak, aby nebylo ovlivněno nezávislé postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, avšak současně byla zajištěna dostatečná efektivita kontrol a omezeno nadměrné zasahování do samosprávné činnosti územních samosprávných celků. Současně by měla být dána možnost ověření důvodných podnětů občanů, členů zastupitelstev územních samosprávných celků, případně dalších osob, jakkoli se Nejvyšší kontrolní úřad v současné době „neřídí“ podněty jiných subjektů, nýbrž na základě vlastních úvah navrhuje kontroly kolegiu. S tím souvisí též problematika personálního zajištění realizace rozšířených kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu, včetně procesního režimu takových kontrol. V neposlední řadě bude též třeba zvážit případné využití výsledků kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu, neboť jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší kontrolní úřad není oprávněn ukládat sankce či jiná opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Všechny tyto uvedené skutečnosti by však měly být řešeny především vzájemnou diskusí mezi Ministerstvem financí, jež je ústředním správním úřadem pro oblast přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků, a Nejvyšším kontrolním úřadem, jehož kompetence mají být rozšířeny, přičemž je třeba zajistit jejich efektivní výkon při současném zachování nezávislého postavení tohoto úřadu.

Pro úplnost je třeba dodat, že samotný Nejvyšší kontrolní úřad se rozšíření svých kompetencí nebrání. Naproti tomu Svaz měst a obcí ČR a též některé kraje takové rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu odmítají.

## 5 ZÁKON O KONTROLE – SJEDNOCENÍ KONTROLNÍCH PROCESŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

### 5.1 Možnosti sjednocení procesněprávního prostředí v oblasti kontroly – dosavadní vývoj

Potřeba sjednocení procesněprávního prostředí v oblasti kontroly prováděné orgány veřejné správy byla výslovně identifikována již v roce 2005, kdy Ministerstvo vnitra zpracovalo materiál nazvaný „*Analýza současného systému kontroly ve státní správě České republiky*“, který vzala vláda na vědomí svým **usnesením ze dne 15. června 2005 č. 738**. Uvedenou analýzou, jež byla zpracována na základě podkladů získaných od ústředních správních úřadů, které si Ministerstvo vnitra v této souvislosti vyžádalo, kontrolních porad s orgány působícími v oblasti kontroly a v neposlední řadě též z vlastní kontrolní praxe Ministerstva vnitra, coby orgánu kontrolního a koordinačního, bylo potvrzeno to, na co již předtím poukazovaly praktické zkušenosti z oblasti kontrol a zejména představitelé územních samosprávních celků či odborné veřejnosti, a sice že **právní úprava kontrolních postupů ve veřejné správě je značně roztříštěná, nejednotná a mnohdy duplicitní, resp. multiplicitní či naopak nedostatečná upravená jen interními normativními akty, popř. vůbec.**

Potřeba sjednotit procesněprávní prostředí v oblasti kontroly se potvrdila též při diskusích vedených na odborném semináři pořádaném odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra na téma „*Kontrolní mechanismy ve veřejné správě – sjednocení právního prostředí*“, jehož se zúčastnilo více než 70 zástupců resortů (zejména inspekčních orgánů), dalších institucí (např. zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv, Úřadu vlády, kanceláře Poslanecké sněmovny a Senátu), krajských úřadů, ale i odborné veřejnosti (např. zástupci vysokých škol).

Ke stejnému závěru lze tím spíše dojít po analýze podkladů získaných od ústředních správních úřadů a z kontrolních porad s orgány působícími v oblasti kontroly, které Ministerstvo vnitra pravidelně realizuje a získává v souvislosti se zpracováním Hodnotících zpráv.

S ohledem na výše uvedené výsledky byl dále zpracován materiál nazvaný „*Možnosti sjednocení právního prostředí kontroly prováděné orgány veřejné správy v České republice*“, který vzala vláda na vědomí **usnesením ze dne 18. ledna 2006 č. 70**, v němž bylo jako nejvhodnější řešení problémů stávající právní úpravy doporučeno zpracování zcela nového zákona, coby obecného procesního předpisu pro oblast kontroly. **Usnesením vlády ze dne 12. července 2006 č. 852** byly schváleny „*Výchozí teze pro zpracování návrhu věcného záměru zákona o kontrole*“, a následně **usnesením vlády ze dne 18. června 2007 č. 672** „*Věcný záměr zákona o kontrole a zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím uvedeného zákona*“.

V rámci výše uvedeného procesu bylo zpracováno též **hodnocení dopadů regulace (RIA)**, z něhož vyplynula též jednoznačná potřeba nové procesněprávní

úpravy a jehož součástí je rovněž přehled stávajících kontrol ve veřejné správě (viz přílohy).

## 5.2 Stávající právní úprava

**Kontrola prováděná orgány veřejné správy je jedním z nástrojů státu k zajištění ochrany celospolečenských zájmů a dodržování povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů.**

Za obecný procesněprávní předpis upravující problematiku kontrolních procesů byl a do jisté míry stále ještě je považován **zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole**, ve znění pozdějších předpisů, který zprvu plnil poslání základní sjednocující procesněprávní úpravy kontroly v oblasti vnějších správních kontrol, tedy kontrol subjektů stojících mimo veřejnou správu.

Zákon o státní kontrole byl přijat již v roce 1991, kdy byla reforma veřejné správy teprve na počátku a nebylo dosud řešeno územní členění státu a decentralizace, popř. dekoncentrace, státní moci. Několik následně přijatých novel nebylo, až na úpravu námitkového řízení v souvislosti s přijetím nového správního řádu, příliš zásadních. Tato skutečnost souvisí především s neexistencí obecného gestora kontroly ve veřejné správě,<sup>9</sup> neboť neaktuálnost, mezerovitost či jiné nedostatky obecné procesní úpravy řešila převážná část ústředních správních úřadů nikoli návrhem novelizace zákona o státní kontrole, nýbrž samostatnou právní úpravou ve svých odvětvových zákonech (např. otázky zahájení a ukončení kontroly či rozsahu oprávnění ve vztahu ke kontrolovaným subjektům). Současně bylo přijímáno stále více zákonů, které úpravu pravidel kontrolní činnosti začaly řešit odchýlně od obecné úpravy (např. v oblasti průběhu námitkového řízení, podoby a obsahu výsledného kontrolního materiálu apod.), popř. zákonů, které zcela zbytečně duplicitně upravily to, co již bylo obsahem právě obecného zákona o státní kontrole. Anebo na druhou stranu byly mezery v právní úpravě vyplňovány pouze na základě určité praxe bez zákonné opory, což není z hlediska právní jistoty žádoucí.

**V současné době je tedy kontrola ve veřejné správě, mnohdy zahrnuta do činností označovaných jako inspekce, dozor, vrchní dozor, státní kontrola, dohled, přezkum apod., upravena více než 200 právními předpisy, které řeší především hmotněprávní otázky, nicméně i přesto více než 60 právních předpisů upravuje též kontrolní proces, který je však z hlediska svých obecných institutů obdobný či dokonce totožný, popř. existují-li určité odchylky, jsou v řadě případů neopodstatněné.**

Právní úprava kontrolních postupů při provádění kontrolních činností orgány veřejné správy je tak značně nepřehledná, nejednoznačná, roztržštěná, nejednotná, mnohdy duplicitní, či naopak neúplná nebo nepřesná atd., což způsobuje mimo jiné především právní nejistotu adresátů příslušných norem, tj. zejména kontrolovaných osob. Kromě toho tento stav také způsobuje problémy pro kontrolující, kdy často jeden kontrolní orgán postupuje při své kontrolní činnosti, v závislosti na předmětu kontroly, dle různých procesních pravidel. Jako příklad lze uvést poměrně častý jev,

---

<sup>9</sup> Viz kapitola 1.2.



kdy jedni a titíž zaměstnanci ústředního správního úřadu kontrolují výkon přenesené působnosti na krajském úřadě a za určitý čas kontrolují finanční dotace poskytnuté tomuto krajskému úřadu. Uvedené kontroly však mají odlišný režim, což působí potíže jak kontrolujícím, tak kontrolovaným osobám, zejména pokud jde o náklady kontroly či přípravu příslušných podkladů a podmínek k té které kontrole. Kontrolované osoby jsou tak mnohdy zatěžovány množstvím kontrol, jejichž opakované, resp. v určité míře duplicitní, provádění není nutné. Rovněž práce kontrolujících je tak zbytečně komplikována, přestože ve většině kontrolních postupů lze vymezit jisté společné fáze či instituty. S tím souvisí rovněž problematika netransparentnosti, průtahů v provádění kontrol a následné zvyšování nákladů nejen orgánů veřejné správy, ale také kontrolovaných osob.

### 5.3 Cíl nové právní úpravy

**Základním cílem nové právní úpravy je sjednocení procesněprávního prostředí v oblasti kontroly,** což představuje jednak předložení obecné úpravy jednotného kontrolního postupu a současně odstranění dosavadních speciálních procesních úprav v jednotlivých zákonech obsahujících též hmotněprávní úpravu toho kterého druhu kontrolní činnosti.

Účelem nové právní úpravy je tedy především sjednocení, zpřehlednění a zjednodušení procesu kontroly, a to **zejména odstraněním neodůvodněných rozdílů ryze procesní povahy, a s tím související minimalizace zachovávání nebo vytváření odlišných kontrolních postupů či duplicitní právní úpravy.** Současně je třeba zohlednit též aktuální stav v oblasti kontroly a trendy, jež se v moderní veřejné správě v současné době vyskytují.

## 6 ZÁVĚRY

Územní samosprávné celky mají určité specifické postavení (dané především tzv. spojeným modelem výkonu veřejné správy), v rámci něhož jednak do značné míry autonomně spravují své vlastní záležitosti (samostatná působnost) a jednak realizují výkon státní správy, který jim byl svěřen (přenesená působnost). S tímto postavením je též spojena skutečnost, že vystupují jak v pozici kontrolovaných subjektů, tak i kontrolních orgánů.

U územních samosprávných celků se uskutečňuje **kontrola výkonu samostatné působnosti, kontrola výkonu přenesené působnosti a další specifické kontroly s konkrétně vymezeným předmětem či oblastí, jež této kontrole podléhá. V případě obecného vymezení kontrolních orgánů provádějících kontrolu výkonu samostatné působnosti (s výjimkou oblastí podléhajících speciální právní úpravě) a kontrolu výkonu působnosti přenesené se doporučuje ponechat stávající rozdělení kompetencí kontrolních orgánů. Pokud jde o specifické druhy kontrol, měl by případné rozdělení kompetencí vyhodnotit příslušný ústřední správní úřad, do jehož působnosti tyto kontroly náleží.**

**V rámci předmětného materiálu byla pozornost zaměřena především na problematiku přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků. S tím souvisí též aktuální úvahy o rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu na územní samosprávné celky, a dále řešení praktických problémů, které byly identifikovány v oblasti přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, a to zejména z hlediska efektivnosti takových kontrol, s čímž souvisí též aktuální problém předcházení zadluženosti územních samosprávných celků. Zamýšlené rozšíření kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu se jeví jako žádoucí, přičemž by však nemělo docházet ke střetům či duplicitě obou kontrolních mechanismů (tj. přezkoumávání hospodaření a kontrol prováděných Nejvyšším kontrolním úřadem). Kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu by tak mohly vyřešit např. stávající nemožnost výkonu kontrol nazpět, kontrol zohledňujících podněty a upozornění občanů, anebo kontrol zaměřených nikoli obecně, nýbrž na určitý konkrétní úkon. Všechny tyto možnosti by však měly být řešeny především Ministerstvem financí společně s Nejvyšším kontrolním úřadem, jejichž působností se uvedená problematika především týká.**

V této souvislosti je rovněž třeba upozornit, že územní samosprávné celky s rozšířením kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu zásadně nesouhlasí (tento názor vyjádřil v rámci meziresortního připomínkového řízení Svaz měst a obcí ČR a také některé kraje – Liberecký, Vysočina, Moravskoslezský).

Současně je třeba poukázat na to, že **stávající úprava procesu kontrol ve veřejné správě je roztříštěná, nepřehledná a nejednoznačná, což dokládá nejen přiložená zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA), zpracovaná v souvislosti s přípravou zákona o kontrole, jejíž součástí je též přehled stávajících kontrol členěný dle jednotlivých ústředních správních úřadů, ale i odborné semináře či pravidelně zpracovávané a vládě předkládané Hodnotící zprávy.**

**Výše uvedené procesní nedostatky lze řešit jedině prostřednictvím dvou nezbytných kroků, a sice přijetím nové obecné procesní úpravy kontrolních postupů (podobně jako to činí pro správní řízení správní řád), a dále sladěním dosavadních speciálních úprav s úpravou obecnou, tedy prostřednictvím zpracování nového zákona o kontrole a souvisejícího změnového zákona.**

**Jako žádoucí se též jeví, mimo jiné s ohledem na aktuální situaci v oblasti kontrol ve veřejné správě, určení orgánu, jenž by byl jakýmsi obecným gestorem pro oblast kontrol ve veřejné správě, podobně jako bylo svého času ministerstvo státní kontroly.** Tímto orgánem by mohl být buďto zcela nový úřad, i když s ohledem na s tím spojené ekonomické, administrativní a personální náklady by byla realizace této možnosti ve stávající společensko-ekonomické situaci poměrně problematická, anebo by mohly být související kompetence svěřeny Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, jakožto nejvyšší kontrolní instituci mající současně Ústavou ČR zaručené nezávislé postavení. Nejvyšší kontrolní úřad by se tak mohl stát obecným garantem kontrol, který by dohlížel na jejich efektivní výkon, k němuž je nezbytná spolupráce a vzájemná informovanost kontrolních orgánů, a dále zajišťoval, aby v budoucnu nedocházelo ke stávající roztříštěnosti a duplicitám či mezerám právních úprav. Samotný Nejvyšší kontrolní úřad však s takto výrazným rozšířením svých kompetencí nesouhlasí.

## 7 VARIANTY VYMEZENÍ PŮSOBNOSTI ZÁKONA O KONTROLE

V souvislosti s projednáním původního návrhu zákona o kontrole (předloženého vládě dne 6. listopadu 2009) v Legislativní radě vlády vyvstalo jako zásadní otázka vymezení působnosti nového zákona o kontrole.

Vymezení působnosti obecného procesněprávního předpisu pro oblast kontroly je totiž klíčovou záležitostí, s níž souvisí nejen existence speciálních úprav, nýbrž i zohlednění dalších skutečností a specifík jednotlivých odvětví a oblastí veřejné správy.

V současné době se nabízí následující dvě varianty řešení:

- I. **co nejširší vymezení působnosti** zákona o kontrole tak, aby zahrnovala nejen tzv. vnější kontroly, nýbrž i kontroly v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, popř. další specifické kontroly (jako např. parlamentní kontroly apod.), s výjimkou vnitřního kontrolního systému, realizovaného v rámci jedné organizace, jednoho subjektu;
- II. omezení působnosti zákona o kontrole **pouze na tzv. vnější kontroly**.

### Varianta I.

#### **Co nejširší vymezení působnosti zákona o kontrole**

Podstatou této varianty je **zásadní rozšíření působnosti nového obecného procesního předpisu pro oblast kontroly** (oproti stávajícímu zákonu o státní kontrole) tak, aby byl aplikovatelný na většinu kontrol ve veřejné správě, pouze s výjimkou vnitřního kontrolního systému, zahrnujícího řídicí kontrolu a interní audit, tj. kontroly uvnitř jednoho subjektu (jedné organizace). Toto pojetí působnosti předpokládá věcný záměr zákona schválený usnesením vlády ze dne 18. června 2007 č. 672.

Uvedené pojetí působnosti nového zákona o kontrole by tak zahrnovalo nejen tzv. vnější kontroly, tj. kontroly vykonávané vykonavateli veřejné správy vůči jim nepodřízeným fyzickým a právnickým osobám, nýbrž i kontroly v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, do jejichž rámce lze zařadit též kontroly výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků či kontrolu činnosti dekoncentrovaných orgánů státní správy (tj. např. kontrolu úřadů či inspektorátů práce, finančních úřadů a ředitelství apod.). Současně by se obecná procesní pravidla kontroly vztahovala též na další druhy kontrol, včetně kontrol vykonávaných nejen orgány veřejné správy (sem lze zařadit např. kontroly vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem).

### Výhody:

Díky takto široce pojaté působnosti budou **eliminovány jednak oblasti kontrol vyžadující speciální právní úpravu** (jako např. kontroly výkonu přenesené

působnosti územních samosprávných celků, ale i dekoncentrovaných orgánů státní správy) **a rovněž oblasti kontrol, které by zůstaly bez procesněprávní regulace** (např. některé kontroly dekoncentrovaných orgánů státní správy).

**Obecné instituty budou aplikovány shodně na veškeré druhy kontrol,** přičemž pro některé oblasti (jako např. kontroly realizované v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti či jiné specifické kontroly) lze vymezit určitá specifika, avšak opět jednotně pro celou danou oblast.

**V případě různých kontrol u jednoho subjektu bude zachován jednotný postup upravený jedním právním předpisem** (typicky např. kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti územních samosprávných celků bude upravena jedním předpisem, ale stejně tak i kontrola výkonu státní správy formou přenesené působnosti územními samosprávnými celky, ale i formou dekoncentrovaných orgánů státní správy).

### **Nevýhody:**

S ohledem na široký rozsah působnosti mohou v praxi vznikat **výkladové pochybnosti, zda se určitá kontrolní činnost do této působnosti dá zařadit či nikoli.**

Kvůli zařazení většího okruhu kontrolních činností bude třeba **podrobnější obecná úprava** tak, aby pokrývala též některá specifika určitých kontrol.

### **Varianta II.**

#### **Omezení působnosti zákona o kontrole pouze na tzv. vnější kontroly**

Podstatou této varianty je stanovení **působnosti** nového obecného procesního předpisu pro oblast kontroly pouze na **oblast tzv. vnější kontroly.**

Při tomto pojetí působnosti nového zákona o kontrole zůstane zachován rozsah působnosti stávajícího zákona o státní kontrole<sup>10</sup>, která zahrnuje toliko kontroly vykonávané vykonavateli veřejné správy vůči jim nepodřízeným fyzickým a právnickým osobám. Mimo působnost nového zákona o kontrole by tak zůstaly kontroly prováděné v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti (včetně kontrol výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků či kontrol činnosti dekoncentrovaných orgánů státní správy), jakož i kontroly vykonávané jinými subjekty, jež nejsou orgány veřejné správy (jako např. Nejvyšší kontrolní úřad).

### **Výhody:**

Omezení působnosti zákona o kontrole pouze na tzv. vnější kontrolu přispěje k výrazně **jednodušší a přehlednější právní úpravě**, neboť zákon nebude muset zohledňovat zvláštní úpravu kontroly v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti či jinak specifických kontrol.

---

<sup>10</sup> Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Zúžením právní úpravy pouze na vnější kontrolu **nebudou vznikat pochybnosti o tom, na které kontrolní činnosti se bude nový zákon o kontrole aplikovat.**

Vzhledem k velkému rozsahu nejrůznějších kontrolních činností v oblasti orgánů veřejné moci budou nutně existovat mnohé speciální úpravy kontroly, které budou muset i nadále respektovat zvláštnosti příslušné kontroly, a proto jednotlivé odůvodněné odlišnosti (např. v případě parlamentních kontrol) patrně nelze ze systematických důvodů zapracovat do obecného kontrolního předpisu (jednotlivá specifika některých kontrol uvnitř veřejné správy bude nadto v některých oblastech velmi obtížné zobecnit).

Stanovením působnosti zákona o kontrole pouze na vnější kontrolu bude **zachována koncepce stávajícího zákona o státní kontrole** (účinného již od 1. ledna 1992), která je pro příslušné kontrolní orgány poměrně osvědčená.

### **Nevýhody:**

Úžejí pojatá působnost obecné právní úpravy kontroly **bude vyžadovat existenci více zvláštních úprav pro jednotlivé kontroly uvnitř veřejné správy.**

Některé instituty, které jsou shodně aplikovatelné pro různé druhy kontrol, budou upraveny ve více předpisech.

V případě různých druhů kontrol u jednoho subjektu bude postupováno podle různých právních předpisů s odlišnou úpravou kontrolního procesu (respektujícího charakter příslušné kontroly).