

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Hodnotící zpráva

**k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné
působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města
Prahy za léta 2008–2009**

Zpracoval odbor dozoru a kontroly veřejné správy

OBSAH

I. Úvod do Hodnotící zprávy.....	5
A. Hodnotící zpráva, její účel a struktura	5
B. Vyhodnocení účinnosti právní úpravy kontroly a systému kontroly působností svěřených územním samosprávným celkům	6
C. Vyhodnocení plnění opatření k nápravě a systémových řešení uložených v Hodnotící zprávě za léta 2006–2007.....	11
D. Veřejnoprávní smlouvy.....	18
II. Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a hlavního města Prahy	23
A. Přehled kontrolních orgánů.....	23
B. Přehled kontrolovaných orgánů	23
C. Předměty kontrol.....	23
D. Plnění plánu kontrol.....	23
E. Vyhodnocení kontrolních závěrů kontrol za období 2008–2009.....	23
F. Využití informací od krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy jako kontrolovaných orgánů	34
G. Vyjádření veřejného ochránce práv k výkonu státní správy.....	36
H. Vyhodnocení úseku územního plánování a stavebního řádu.....	42
I. Závěry a doporučení	51
III. Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí	53
A. Přehled kontrolních orgánů.....	53
B. Přehled kontrolovaných orgánů	53
C. Předměty kontrol.....	55
D. Plnění plánu kontrol.....	57
E. Vyhodnocení kontrolních závěrů kontrol za období 2008–2009.....	57
F. Nařízení obcí.....	61
G. Závěry a doporučení	62
IV. Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy.....	65
A. Přehled kontrolních orgánů.....	65
B. Přehled kontrolovaných orgánů	65
C. Předměty kontrol.....	65
D. Vyhodnocení kontrolních závěrů kontrol za období 2008 – 2009.....	66
E. Závěry a doporučení	68
V. Kontrola výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy	69
A. Kontrola výkonu samostatné působnosti ÚSC prováděná Ministerstvem vnitra .	69
B. Přezkoumání hospodaření obcí, krajů a hl. m. Prahy – vyjádření Ministerstva financí	72
VI. Shrnutí	83
<i>Vyhodnocení kontrolních závěrů kontrol za období 2008–2009</i>	<i>84</i>
VII. Seznam grafů a tabulek	87
VIII. Seznam příloh.....	88

Seznam použitých zkratk

ZKRATKA	INSTITUCE, POJEM
ČR	Česká republika
DSO	Dobrovolný svazek obcí
EÚD	Elektronická úřední deska
GŘ HZS ČR	Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky
KÚ	Krajský úřad - obecně
KÚ JČ	Krajský úřad Jihočeského kraje
KÚ JM	Krajský úřad Jihomoravského kraje
KÚ KV	Krajský úřad Karlovarského kraje
KÚ KH	Krajský úřad Královéhradeckého kraje
KÚ LI	Krajský úřad Libereckého kraje
KÚ MS	Krajský úřad Moravskoslezského kraje
KÚ OL	Krajský úřad Olomouckého kraje
KÚ PA	Krajský úřad Pardubického kraje
KÚ PL	Krajský úřad Plzeňského kraje
KÚ SČ	Krajský úřad Středočeského kraje
KÚ ÚS	Krajský úřad Ústeckého kraje
KÚ VY	Krajský úřad kraje Vysočina
KÚ ZL	Krajský úřad Zlínského kraje
MČ	Městská část
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MHMP	Magistrát hlavního města Prahy
MK	Ministerstvo kultury
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MO	Ministerstvo obrany
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS	Ministerstvo spravedlnosti
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV – ODK	Ministerstvo vnitra – odbor dozoru a kontroly veřejné správy
MV – OSČ	Ministerstvo vnitra – odbor správních činností
MV – OVS	Ministerstvo vnitra – odbor všeobecné správy
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NL	Návykové látky

NO	Nařízení obce
Obec typu I	Obec (základního typu)
Obec typu II	Obec s pověřeným obecním úřadem
Obec typu III nebo ORP	Obec z rozšířenou působností
OSPOD	Orgán sociálně-právní ochrany dětí
OÚ	Obecní úřad
OZV	Obecně závazná vyhláška
PORaD	Péče o rodinu a děti
SP+SZ	Sociální péče a sociální zabezpečení
SSHR	Správa státních hmotných rezerv
STP	Státní památková péče
ÚČSM	Územně členěné statutární město
ÚS	Ústavní soud
ÚSC	Územní samosprávný celek
ÚSÚ	Ústřední správní úřad
VOP	Veřejný ochránce práv
VPS	Veřejnoprávní smlouva
ZOZ	Zvláštní odborná způsobilost

I. ÚVOD DO HODNOTÍCÍ ZPRÁVY

A. Hodnotící zpráva, její účel a struktura

Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy (dále jen „Hodnotící zpráva“) je materiálem zpracovávaným MV na základě podkladů od příslušných orgánů veřejné správy a pravidelně, každé dva roky, předkládaným ministrem vnitra vládě ČR. Je výrazem koordinační role MV v oblasti veřejné správy svěřené orgánům ÚSC (tj. orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy) a **jejím cílem je podat vládě přehledné, komplexní a zejména vypovídající informace o realizaci výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům ÚSC, tj. orgánům obcí, orgánům krajů, orgánům hlavního města Prahy a v neposlední řadě orgánům městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst.**

Hodnotící zpráva za léta 2008-2009 navazuje na Hodnotící zprávu za léta 2002 a 2003, kterou vzala vláda České republiky na vědomí usnesením č. 459 ze dne 12. května 2004, na Hodnotící zprávu za léta 2004 a 2005, kterou vzala vláda České republiky na vědomí usnesením č. 507 ze dne 10. května 2006, a na Hodnotící zprávu za léta 2006 a 2007, kterou vzala vláda na vědomí usnesením č. 544 ze dne 14. května 2008.

Účelem Hodnotící zprávy za léta 2008-2009 je

- **zhodnocení výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků ze strany věcně příslušných kontrolních orgánů,**
- **posouzení systému a organizace kontrol jednotlivých kontrolních orgánů a vyhodnocení základních (zásadních) nedostatků zjištěných v dané oblasti,**
- **navržení opatření v případech, ve kterých byly zjištěny 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,**
- **zhodnocení postupů a organizace kontrol provedených jednotlivými úřady a příspěví ke zkvalitnění kontrolní činnosti, tj. zlepšení kvality vykonávaných kontrol, jakož i přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků,**
- **zmapování příčin nespokojenosti občanů ČR na vybraných úsecích veřejné správy,**
- **navržení legislativních změn k odstranění současných mezer v platné právní úpravě.**

Struktura Hodnotící zprávy za léta 2008-2009 navazuje na strukturu a obsah Hodnotící zprávy za léta 2006-2007. Je však rozšířena o některé aspekty významné z hlediska zhodnocení několika institutů zakotvených v právním řádu České republiky (např. možnost uzavírání veřejnoprávních smluv mezi obcemi za účelem zabezpečení výkonu státní správy), či z hlediska námětů na zlepšení výkonu veřejné správy jakožto služby veřejnosti (novelizace úpravy dozoru nad auditory při přezkoumávání hospodaření ÚSC a DSO apod.). Zcela novým aspektem je pak hodnocení VOP vybraných úseků státní správy.

Část Hodnotící zprávy zabývající se kontrolou výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy informuje o nejčastějších nedostatcích, které bývají při kontrolách zjišťovány.

B. Vyhodnocení účinnosti právní úpravy kontroly a systému kontroly působnosti svěřených územním samosprávným celkům

Za účelem sjednocení procesně-právního prostředí v oblasti kontroly zpracovalo MV – ODK návrh zákona o kontrole a souvisejícího zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o kontrole (tzv. změnový zákon). Základním cílem návrhu zákona o kontrole je poskytnutí jednotného obecného procesního rámce co nejširšímu okruhu kontrolních činností a současně řešení některých praktických problémů, jako je např. nedostatečná úprava okamžiku zahájení a ukončení kontroly, malý rozsah obecných práv a povinností osob na kontrole zúčastněných a jeho doplňování prostřednictvím jednotlivých speciálních úprav, což následně vedlo ke stávající nepřehledné, roztržité, mnohdy duplicitní a jindy mezerovité právní úpravě procesů jednotlivých kontrol vykonávaných ve veřejné správě. K odstranění duplicitních právních úprav ve zvláštních odvětvových zákonech, které by měla nahradit jednotná obecná úprava zákona o kontrole, by mělo dojít prostřednictvím změnového zákona. Dne 6. listopadu 2009 byly návrhy obou zákonů předloženy vládě a dne 14. ledna 2010 byly projednány v Legislativní radě vlády, která ve svém stanovisku doporučila předložené návrhy neschválit.

ÚSÚ i KÚ ve svých podkladech **jednoznačně konstatují**, že se v oblasti kontroly stále nepříznivě projevuje absence zákona o kontrole, který by odstranil rozdílnou úpravu procesních postupů kontroly v jinak srovnatelných případech nebo duplicit, jenž při současné právní úpravě přináší speciální zákony. Od přijetí nového zákona o kontrole očekávají výrazné přispění jak ke zvýšení právní jistoty subjektů zúčastněných na kontrole a efektivity kontrolní činnosti, tak i ke zvýšení celkové úrovně výkonu veřejné správy. Přitom je nepochybné, že základní význam pro odstranění nejednotnosti a duplicit při výkonu kontrol ve veřejné správě má především na základní zákon o kontrole navazující tzv. změnový zákon; jeho prostřednictvím byly dosud s jednotlivými rezorty dojednány v téměř 130 zákonech především takové úpravy, které prioritně sledují tento cíl vládního zadání.

Návrh opatření

MV bude dále připravovat související legislativní návrh k předání vládě.

V kontrolním období 2008-2009 výkon kontroly ovlivnil z hlediska legislativy zejména:

- na úseku územního rozhodování a stavebního řádu - zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) - tento ovlivnil také výkon státní správy na úseku silničního hospodářství - rozhodování speciálního stavebního úřadu, a související právní předpisy, jako např. vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, které nabyly účinnosti 1. ledna 2007,

- na úseku zdravotnictví - vyhláška č. 54/2008 Sb., o způsobu předepisování léčivých přípravků, údajích uváděných na lékařském předpisu a o pravidlech používání lékařských předpisů, která novelizovala vyhlášku č. 343/1997 Sb., kterou se stanoví způsob předepisování léčivých přípravků, náležitosti lékařských předpisů a pravidla jejich používání,
- na úseku živnostenského podnikání
 - přijetí zákona č. 130/2008 Sb. – rozsáhlá novela zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. července 2008,
 - přijetí zákona č. 254/2008 Sb. - novela živnostenského zákona s účinností od 1. září 2008,
 - přijetí zákona č. 274/2008 Sb. - novela živnostenského zákona s účinností od 1. ledna 2009.

Právní úprava živnostenského podnikání, provedená v letech 2008–2009, však neměla vliv na dosavadní systém kontroly přenesené působnosti na úseku živnostenského podnikání,

- na úseku sociálních věcí – bylo přijato značné množství legislativních změn (novelizace stávajících právních předpisů) s dopadem promítnutým i na věcné zaměření a organizaci kontrol prováděných MPSV. Novela zákona o sociálních službách účinná od 1. srpna 2009 v pozitivním smyslu ovlivnila výkon kontroly (došlo k rozšíření pravomocí kontrolního orgánu),
- na úseku vodního hospodářství - velmi významným elementem vlivu speciálně na výkon působnosti vodoprávních úřadů byl zánik vybraných povolení k nakládání s vodami k 1. lednu 2008. (Následkem mediální kampaně k zániku povolení byl nárůst objemu vyřizovaných žádostí v některých případech až o stovky procent. Vzhledem k nenavýšení personálních kapacit dotčených úřadů došlo k prodloužení délky vodoprávních řízení.),
- na úseku vnitřních věcí
 - agenda státního občanství - zákon č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
 - agenda matrik – změny zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákonem č. 239/2008 Sb., zákonem č. 190/2009 Sb.),
 - agenda vidimace a legalizace - změna zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), ve znění pozdějších předpisů (zákonem č. 189/2008 Sb.)
 - datové schránky - zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.
Vzhledem k nabytí účinnosti zákona č. 300/2008 Sb. dnem 1. července 2009 bude případné vyhodnocení dopadů zákona obsaženo v Hodnotící zprávě za léta 2010-2011.

Podněty KÚ

Právní úprava kontroly výkonu přenesené působnosti obcí ve vztahu k její účinnosti je KÚ považována za nedostatečnou, resp. nástroje krajských úřadů ke zlepšení výkonu přenesené působnosti jsou velmi omezené, ne-li žádné. KÚ může realizovat metodickou pomoc nebo upozornit v kontrolním protokolu na zjištěné nedostatky, popř. si vyžádat zprávu o plnění

uložených opatření k nápravě. Obcím nehrozí žádný finanční postih za nedostatečný výkon přenesené působnosti, vyjma rozhodnutí o převedení agendy na pověřený obecní úřad podle ust. § 65 zákona o obcích, což nelze považovat za dostatečný nástroj ke zlepšování výkonu státní správy prováděné obcemi v přenesené působnosti. Efekt kontroly výkonu přenesené působnosti prováděné podle zákona o obcích tedy snižuje skutečnost, že kontrolní orgán nemá účinné nástroje k zajištění účelu kontroly, tj. k odstranění zjištěných nedostatků.

V případě závažného a soustavného chybování úřadů obcí, kterým je svěřen základní rozsah přenesené působnosti, lze podle zákona o obcích odejmout výkon státní správy a svěřit tento výkon příslušnému pověřenému obecnímu úřadu. Toto opatření však nelze uplatnit u pověřených obecních úřadů.

V praxi někdy nebývá na kontrolní zjištění dostatečně reagováno a i příp. uložená nápravná opatření jsou ne vždy realizována. Z těchto důvodů proto krajské úřady postrádají v zákoně o obcích - v části, která upravuje kontrolu výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí - sankční ustanovení, které by umožňovalo uložit obci pokutu za neodstranění nedostatků zjištěných kontrolou ve stanovené lhůtě.

Účinnost kontroly někdy snižuje neprovázanost právních předpisů i nepostižitelnost subjektů při nedodržení jim uložených povinností, někdy působí problémy i nejednotný výklad. Např. v agendě dle zák.č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, ve znění pozdějších předpisů, nelze stále obecní úřad sankcionovat za porušení § 13 zákona cit. zákona (problematika návykových látek), dále obecnímu úřadu stále chybí propojenost např. s registracemi nestátních zdravotnických zařízení, musí si složitě ověřovat platnost či zánik registrace (již v Hodnotící zprávě za léta 2006-2007 bylo na toto KÚ poukazováno). Stále zůstává nezodpovězena otázka, jakým způsobem lze postihnout správce poplatku, kteří nekonají, nepostupují dle OZV o místních poplatcích, kterou si obec sama vydala apod.

Zásadní vliv na kvalitu výkonu veřejné správy má to, jaký typ obce příslušný úsek výkonu státní správy zajišťuje. Obecně lze říci, že obce typu I nemají zejména dostatečné personální vybavení pro kvalitní zabezpečení výkonu státní správy (např. na úseku správních řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

Komentář k současné právní úpravě na jednotlivých úsecích státní správy poskytnutý KÚ

- **Oblast státní památkové péče**
Zavedením stavebního zákona do praxe došlo na úseku státní památkové péče k různým výkladům kompetencí. V praxi pak působí problémy i skutečnost, že ze strany památkové inspekce a MK existují různé výklady k vydávání rozhodnutí a závazných stanovisek dle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (ve znění zákona č. 425/1990 Sb.).
- **Oblast financí**
Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, v některých ustanoveních ne zcela odpovídá potřebám. I z tohoto důvodu proto MF v říjnu 2009 v rámci přípravy zákona o kontrole, resp. změnového zákona souvisejícího s přijetím tohoto zákona, navrhlo MV úpravy zákona č. 420/2004 Sb. Ty by měly

nejen odstranit jeho stávající nedostatky, ale především vytvořit potřebné podmínky pro jeho komplexní realizaci.

- Oblast krizového řízení

Negativem zákona č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, zůstává nejasné vymezení působností (oprávnění a povinností) mezi ORP a obcí, respektive pravomoc starosty ORP úkolovat starostu jiné obce. Problémem se také jeví nedostatečné zákonné zakotvení krizových pracovníků do struktury OÚ. Jejich funkce jsou kumulovány s jinou pracovní činností pro obec a z celkového vytížení zbývá na činnost krizového řízení mnohdy méně než 20% jejich skutečné pracovní náplně.

- Oblast obrany

Přetrvává stav, který neumožňuje provádění kontrol ze strany MO na jednotlivých úsecích přenesené působnosti u OÚ ORP, ani provádění kontrol ze strany OÚ ORP u OÚ v jejich správních obvodech. S ohledem na skutečnost, že kontrolu na úseku zajišťování obrany neřeší ani zvláštní zákon (zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů), je MO při prováděných kontrolách odkázáno pouze na dobrozdání KÚ a konkrétní stav v daných oblastech u OÚ ORP hodnotí zprostředkovaně. Za daleko závažnější situaci však MO považuje stav u OÚ ORP, které sice ve smyslu § 8 zákona o zajišťování obrany ČR vydávají obcím ve svém správním obvodu svá rozhodnutí, např. v zabezpečování výběru a povolávání fyzických osob k pracovním výpomocím nebo k pracovním povinnostem, nebo k podílu obcí na dodání určených věcných prostředků pro potřeby zajišťování obrany státu, ale možnost provést kontrolu, jak příslušné OÚ tato rozhodnutí plní, nemají. V praxi to znamená, že nemožnost kontroly je nutí být v daných oblastech pasivní.

- Oblast dopravy

Nadbytečnou se jeví duplicita výkonu kontroly státní správy v přenesené působnosti a státního odborného dozoru podle zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů.

- Oblast zdravotnictví

Stávající právní úprava v oblasti zdravotnictví (s výjimkou zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů), je nevyhovující a v řadě případů nejednoznačná, zastaralá a neodpovídá potřebám praxe. Jedná se zejména o zákony upravující provozování a činnost nestátních zdravotnických zařízení č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V hodnoceném období probíhaly intenzivní práce na tvorbě nové právní úpravy, zejména na tvorbě nového zákona o zdravotních službách. Zákon byl připraven, odeslán do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. V současné době je jeho projednávání zastaveno.

- Oblast životního prostředí a zemědělství

Právní úprava na úseku životního prostředí je hodnocena jako „roztříštěná“, což je dáno množstvím právních předpisů. Dle potřeby se právní úprava v oblasti ochrany

životního prostředí novelizuje, přesto některá ustanovení právních předpisů umožňují rozdílný výklad. Příkladem je oblast odpadového hospodářství a ochrany ovzduší. Problematika ochrany ovzduší se následně projevuje v rozhodnutích vydaných dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, kde je sledován nejednotný postup jednotlivých krajských úřadů.

Vzhledem k tomu, že vodoprávními úřady jsou i OÚ a OÚ ORP, provádělo MZe kontrolu výkonu státní správy v přenesené působnosti v oblasti vodního hospodářství i na těchto OÚ. Velmi pozitivní zpětná vazba z prováděných kontrol ukazuje na jejich správné zacílení, což napomáhá prohlubování vzájemné komunikace na všech stupních správní hierarchie. Přínosné je i seznámení se s regionální vodoprávní problematikou a poznatky o aplikaci předpisů v gesci MZe. Na základě těchto poznatků je možné pružně reagovat na případné aplikační nesnáze či nesprávnosti právních norem zahájením legislativního procesu vedoucího k jejich odstranění (jak ukazuje i participace na probíhající novele zákona č. 254/2001 Sb., o vodách).

Nesrovnalost z hlediska státní správy ve vodním hospodářství se ukazuje u vodního zákona, protože co je ve vodním zákoně uvedeno jako řízení z moci úřední, soudy chtějí realizovat jako řízení návrhová na základě žádostí osob.

- Oblast školství

Stále se opakuje částečná duplicita kontrolních činností při prověřování podniků České školní inspekce týkající se zjištění porušení rozpočtové kázně při nakládání s prostředky státního rozpočtu ve školách.

- Oblast sociálních věcí

Upozorňuje se na potřebu sjednocení právní úpravy kontroly v oblasti dávkových systémů. Týká se zákonů

- č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánu ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů,
- č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů,
- č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů,
- č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

- Oblast přestupků

Současná právní úprava nedává KÚ účinný nástroj k zajištění výkonu přenesené působnosti na úseku přestupků malých obcí, které agendu nevykonávají nebo ji vykonávají nedostatečně. Postup podle § 65 zákona o obcích je krajní a pro případnou pověřenou obec nevýhodný.

Nejasnost některých ustanovení, zejm. v přestupkovém zákoně a správním řádu, působí v praxi problém jednotně vyřešit metodiku či doporučené postupy. Např. v přestupkovém zákoně nejasnost a určitá rozporuplnost jednotlivých ustanovení (§ 53 odst. 2, 3 – věcná příslušnost projednávat přestupky dle § 29 a 30).

- Vliv rozhodovací praxe soudů:

Rozsudky soudů jsou (při metodické činnosti i vlastní rozhodovací činnosti) využívány dále např. MPSV, MV, MŽP, MPO. Rozsudky soudů ovlivňují

rozhodování na všech stupních výkonu státní správy, kdy dochází ke změně přístupu při řešení sporných případů. Rozsudky správních soudů v určité míře nahrazují nejednoznačné výklady k problematickým ustanovením jednotlivých právních předpisů. Judikatura Ústavního soudu či Nejvyššího správního soudu je pro ÚSÚ směrodatná nejen z hlediska žádoucího zpracování jednotných metodických stanovisek a pokynů určených pro podřízené úřady, ale v určitých konkrétních případech může mít svůj význam též z hlediska de lege ferenda.

C. Vyhodnocení plnění opatření k nápravě a systémových řešení uložených v Hodnotící zprávě za léta 2006–2007

Opatření přijatá ÚSÚ

Ministerstvo dopravy

U kontrolovaných krajů byly většinou všechny dílčí nedostatky, které byly zjištěny při předcházející kontrole a obsaženy v závěru pořízeného protokolu, odstraněny a neopakují se. Nebylo nutno přijímat žádná systémová opatření.

Konkrétní doporučení k jednotlivým případům, která byla uvedena v protokolech z kontrol prováděných MD v letech 2006 a 2007, **byla KÚ respektována**. V oblasti metodiky řízení na úseku přenesené působnosti **nemusela být realizována žádná zvláštní opatření**.

Ministerstvo financí

V oblasti přezkoumávání hospodaření ÚSC a DSO přijalo MF čtyři konkrétní opatření, jejichž základním cílem bylo další zkvalitnění kontrolní činnosti. Konkrétně se jednalo o dvě opatření systémového charakteru ve vztahu ke KÚ a MHMP, o jedno systémové opatření realizované uvnitř MF a o jedno opatření v oblasti metodiky, přijaté ve vztahu k prohloubení řízení výkonu přenesené působnosti.

Cílem při průběžných kontrolách výkonu přenesené působnosti na úseku přezkoumávání hospodaření ÚSC a DSO bylo důsledně, ve spolupráci s jednotlivými KÚ a s MHMP, **využívat informační systém – modul plánování a přezkoumávání** (dále jen „IS MPP“). V průběhu let 2008 a 2009 pak byl v rámci IS MPP hospodaření dále zdokonalen modul plánování přezkoumávání hospodaření, byl dokončen modul vlastního výkonu přezkoumání hospodaření a bylo zajištěno jeho komplexní využívání nejen kontrolory MF, ale především kontrolory jednotlivých KÚ a MHMP. Současně byla počátkem 2. pololetí 2008 zahájena dozorová činnost nad výkonem přezkoumání hospodaření, která pro MF jako povinnost vyplývá z ustanovení § 20 zákona č. 420/2004 Sb.

V oblasti metodického řízení se MF soustředilo především na další zdokonalování vybudovaného IS MPP a na nezbytné proškolení a metodické řízení kontrolorů jednotlivých finančních ředitelství.

Ministerstvo kultury

Navržená opatření k nápravě, obsažená v protokolech z kontrol v letech 2006-2007, **byla splněna u sedmi KÚ** (KÚ ÚS, KÚ JM, KÚ SČ, KÚ KH, KÚ OL, KÚ ZL a KÚ VY). Splněno bylo i opatření navržené KÚ PL, byť v jeho důsledku došlo pouze k dílčí nápravě závadného stavu.

U ostatních KÚ je při vyhodnocení plnění navržených opatření třeba diferencovat případy, ve kterých navržená opatření nebyla důsledně realizována např. v případě opomenutí, resp.

prodlení (nepodání zprávy kontrolnímu orgánu v termínu) přes případy, ve kterých jejich splnění zjevně naráželo na kapacitní možnosti pracoviště (např. rozsah kontrolní činnosti KÚ JČ) až k takovým jevům, které mohou nasvědčovat nedostatečnému zájmu o řádný výkon přenesené působnosti na předmětném úseku (KÚ KV).

Řešení takových excesů není vnitřními systémovými opatřeními ÚSÚ ani případnými opatřeními v oblasti metodiky schůdné.

Poznámka MV

Je možno využít § 80 správního řádu, avšak toto není považováno za obecné systémové řešení.

Ministerstvo pro místní rozvoj

MMR na základě usnesení vlády České republiky ze dne 14. května 2008, č. 544, **zpracovalo podrobnou analýzu závěrů** Hodnotící zprávy za léta 2006-2007. Obecně bylo konstatováno, že činnosti na úseku územního plánování a stavebního řádu jsou komplexního charakteru, vyžadují vysoké nároky na znalosti v široké oblasti určující a související legislativy s neustálou potřebou sledovat její vývoj, tendence a výkladové směry. **Systémová opatření**, která z analýzy vyplynula, **MMR zpracovalo do novely stavebního zákona**, u níž v současné době probíhá připomínkové řízení, a zúčastnilo se jednání o novelizaci nařízení vlády č. 469/2002 Sb. (katalog prací a kvalifikační předpoklady).

Ministerstvo obrany

V Hodnotící zprávě za léta 2006–2007 **nebylo MO doporučeno přijetí žádných konkrétních systémových opatření**. Vzhledem k uvedenému se MO řídilo ve své práci na úseku kontrol přenesené působnosti v ní uvedenými obecnými doporučeními pro všechny ÚSÚ.

Po jejich analýze v rámci MO byl popsán řídicí proces „Zabezpečení kontroly výkonu přenesené působnosti“ a následně, v souladu s poznatky kontrolní skupiny MO, byla upřesněna Metodika (metodické pokyny) MO k provádění dozoru a kontrol výkonu přenesené působnosti orgány ÚSC spadající do kompetence MO. Taktéž byl změněn systém kontrol MO v oblasti péče o válečné hroby a pietní místa a byla zkrácena doba jejich provedení u KÚ na dva dny a byl projednán přístup MO k novelizaci (resp. k tvorbě nových) právních předpisů v oblasti kontrol výkonu přenesené působnosti, který je nyní uplatňován zástupci MO na pracovních jednáních (připomínkových řízeních) v rámci novelizací příslušných právních úprav u jejich věcných gestorů.

Ministerstvo průmyslu a obchodu

MPO vzalo na vědomí doporučení vyplývající pro ÚSÚ ze závěrů kontrol výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a hlavního města Prahy.

MPO posuzovalo možnost zvýšení podílu tématicky zaměřených kontrol, avšak vzhledem k tomu, že v činnosti kontrolovaných krajských živnostenských úřadů a MHMP se oblastí s vyšší mírou rizika vzniku nedostatků nebo s vyšší závažností dopadů chyb na příslušný úsek výkonu státní správy v přenesené působnosti nevyskytují (resp. nebyly zjištěny), byly i v letech 2008-2009 realizovány ze strany MPO u kontrolovaných orgánů výhradně řádné, komplexní kontroly.

V souladu s doporučeními vyplývajícími z Hodnotící zprávy za léta 2006-2007 byly kontroly MPO ve sledovaném období 2008-2009 vždy uskutečněny jako jednodenní kontrolní akce. Metodická, řídicí, kontrolní a koordinační činnost MPO byla v uvedeném období vůči zmiňovaným orgánům uplatňována standardním způsobem (organizovaná školení, porady, metodické pokyny, stanoviska, informace, instrukce, e-mailové kontakty, atd.).

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Na základě výsledků analýzy závěrů Hodnotící zprávy 2006-2007 byla dne 12. června 2008 uskutečněna porada s pracovníky odborů MPSV, které realizují kontroly výkonu státní správy na KÚ. Následně byl ředitelkám a ředitelům uvedených odborů MPSV zaslán dopis se žádostí o zajištění konkrétní potřebné spolupráce při realizaci kontrol.

Přijatá opatření se převážně dařilo naplnit. Většinu kontrol však bylo nutné s ohledem na dopravní možnosti a časovou náročnost kontrol realizovat ve dvou dnech. Mimořádné kontroly nebyly uskutečněny, protože nebyly žádné podněty (stížnosti, ani poznatky z odvolacích řízení), které by jejich potřebu vyvolaly. Následné kontroly nebylo nutné realizovat s ohledem na malou závažnost při kontrolách zjištěných nedostatků a důvodný předpoklad, že se pochybení nebudou opakovat.

Ministerstvo zdravotnictví

MZd provedlo analýzu závěrů předcházející Hodnotící zprávy a informace ministrovi vnitra byla v termínu předložena. Přijatá opatření byla průběžně plněna - byla prohloubena kontrolní činnost se zaměřením na vybrané oblasti, zejména na oblast vydávání registrací nestátních zdravotnických zařízení. Ve vyšší míře byla také spojena kontrolní činnost s metodickou činností a na pravidelně pořádaných konzultačních dnech byly projednávány konkrétní výsledky kontrol s pracovníky KÚ.

Ministerstvo zemědělství

V Hodnotící zprávě za léta 2006–2007 **nebyla uložena žádná opatření k nápravě ani systémová řešení** v žádné z oblastí působnosti MZe. Námitkové řízení nebylo zahájeno s žádným z kontrolovaných KÚ. Zjištěná pochybení nezpůsobila nezákonnost vydaných rozhodnutí. Nejčastěji se vyskytujícím nedostatkem byly formální vady rozhodnutí a vady řízení ve vztahu ke správnímu řádu.

Ministerstvo životního prostředí

Zjištěné méně závažné **nedostatky byly odstraněny v průběhu kontrol** a současně byla přijata okamžitá adekvátní opatření.

Správa státních hmotných rezerv

Na základě usnesení vlády České republiky ze dne 14. května 2008, č. 544, byla SSHR provedena vlastní analýza závěrů Hodnotící zprávy za léta 2006-2007. Na jejím základě **byla přijata systémová opatření**, a to dále prohlubovat kontrolní činnost zaměřenou na výkon přenesené působnosti v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy u OÚ ORP (prováděnou podle ustanovení § 24 zákona č. 241/2000 Sb.), v rámci plánování kontrol výkonu přenesené působnosti na léta 2010–2011 uplatnit požadavek na zavedení 3letého cyklu kontrol hospodářských opatření pro krizové stavy u KÚ s cílem vytvořit větší prostor pro kontroly OÚ ORP, pro odborné a metodické řízení v oblasti hospodářských opatření pro

krizové stavy, kromě porad organizovaných SSHR, využívat i pracovních porad ke krizovému řízení organizovaných Úřadem vlády ČR, GŘ HZS ČR a KÚ.

V rámci plánování kontrol výkonu přenesené působnosti na další období SSHR doporučuje zavést 3 až 4letý cyklus kontrol hospodářských opatření pro krizové stavy u KÚ s cílem vytvořit větší prostor pracovníkům SSHR a provádět systematickou kontrolu OÚ ORP.

Obecný závěr

Lze konstatovat, že jednotlivé ÚSÚ, kterými byla, na základě usnesení vlády České republiky ze dne 14. května 2008, č. 544, provedena analýza výsledků Hodnotící zprávy za léta 2006-2007 a přijata opatření a systémová řešení k nápravě zjištěných nedostatků, v převážné většině tato opatření naplnily.

Opatření přijatá KÚ

Krajský úřad Jihočeského kraje

- Konkrétní nápravná opatření stanovená příslušnými rezorty (MK, MŠMT, MV a MZd) byla splněna.

Krajský úřad Jihomoravského kraje

úsek financí

- Na základě provedené kontroly bylo přijato metodické opatření (osobní projednání správného postupu s jedním správcem daně – Magistrátem města Brna a nahrazení formuláře tohoto správce daně).

úsek kultury

- KÚ věnuje trvalou pozornost hmotněprávní i procesněprávní stránce vedených správních řízení a současně klade důraz na dodržování právních předpisů při kontrolách výkonu státní správy na úseku památkové péče na ORP.
- V metodickém působení na ORP je průběžně kladen důraz na sankční a vyhledávací činnost na úseku státní památkové péče.

úsek vnitřních věcí

- KÚ rozšířil metodiku o školení na správní řízení v režimu zákona o přestupcích (k přestupkům dle ust. § 46–50 zákona o přestupcích).

úsek zemědělství

- Vzhledem k tomu, že byla věnována zvýšená pozornost správnímu řízení na úseku vodního hospodářství, nebylo třeba přijímat žádná systémová opatření.

úsek v působnosti Správy státních hmotných rezerv

- KÚ má zpracovaný a aktualizovaný plán nezbytných dodávek v souladu s § 7 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů. Zpracování se provádí v součinnosti s Hasičským záchranným sborem Jihomoravského kraje a ORP. V současnosti byla provedena aktualizace dodavatelů nezbytných dodávek a vše bylo podchyceno v informačním systému „ARGIS“.
- Dokumentace pro vyhlášení regulačních opatření dle § 21 odst. 2 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, byla zpracována ve spolupráci s ORP a je připravena k použití.

Krajský úřad Karlovarského kraje

úsek obrany

- Do organizačního řádu byla zapracována přenesená působnost vyplývající ze zákona č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech a o změně zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- K doporučení realizovat kontrolní činnost u ORP i v oblasti péče o válečné hroby, zaslal KÚ KV své stanovisko Ministerstvu obrany (řešení v gesci Ministerstva obrany).

úsek zdravotnictví

- V tomto případě se jednalo o procesní pochybení pracovníka při registraci zdravotnických zařízení. Byla přijata nápravná opatření k zamezení opakování nezákonného postupu.

úsek zemědělství

- V rámci kontroly MZe na úseku vodního hospodářství byly shledány nedostatky spočívající v systémovém pochybení úřadu. Na odboru životního prostředí byla dne 4. 12. 2008 KÚ provedena vnitřní kontrola za účelem zjednaní nápravy v oblasti dodržování správního řádu.

Krajský úřad Královéhradeckého kraje

úsek dopravy

- Došlo k cílenému navýšení kontrolní činnosti (za období let 2008–2009 bylo provedeno 8 kontrol u ORP, které vykonávají funkci dopravních úřadů).

úsek místních poplatků

- Využívání vzorových tiskopisů MF určených zejména pro výzvy a platební výměry (v rámci metodické pomoci obcím).

úsek kultury

- V rámci metodické pomoci ORP je zdůrazňován význam práce v terénu a s ní souvisící vyhledávací a sankční činnosti orgánů státní památkové péče.

Krajský úřad Libereckého kraje

úsek dopravy

- Došlo k cílenému navýšení kontrolní činnosti (byla přijata opatření na úseku výkonu státní správy v oblasti dopravy: za období let 2008–2009 bylo provedeno 8 kontrol u ORP, které vykonávají funkci dopravních úřadů).

Krajský úřad Moravskoslezského kraje

úsek školství

- Veškeré prostředky, které organizace vracejí jako nevyužité nebo za porušení rozpočtové kázně, jsou již nadále shromažďovány na zvláštním (školském) účtu, vždy v souladu s podmínkami uvedenými v rozhodnutích o poskytnutí dotace z MŠMT.
- Všichni zaměstnanci příslušných oddělení byli vedoucími oddělení upozorněni na poskytování prostředků státního rozpočtu školám vždy striktně s podmínkami uvedenými v rozhodnutích o poskytnutí dotace z MŠMT, především o způsobu správného výpočtu prostředků (např. způsob výpočtu výše dotací při event. rozpočtových úpravách, zaokrouhlování).

úsek zdravotnictví

- KÚ vykonává v potřebném rozsahu kontrolu činnosti orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti. Do konce roku 2007 byl plán kontrol obcí navýšen, v roce 2008 bylo provedeno 10 kontrol, v roce 2009 pak 13 kontrol obcí.
- KÚ v rámci metodiky využívá webové stránky kraje a jednotlivá metodická doporučení pro obce zveřejňuje tam. V roce 2010 se na KÚ uskutečnil seminář pro obce typu III k problematice přestupkových řízení dle § 29 a § 30 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, na téma „Pravidla pro objednávání výroby, evidenci, uložení a distribuci tiskopisů receptů a žádanek označených modrým pruhem dle § 13 zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů“.

úsek životního prostředí a zemědělství

- KÚ důsledně kontroluje činnost orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti. Při kontrolách ve sledovaném období opakovaní chyby ve výpočtu nabytí právní moci nezjistil.
- KÚ v rámci metodiky využívá webové stránky kraje, kde zveřejňuje jednotná metodická doporučení pro obce. Během každého roku uskutečňují jednotlivá oddělení podrobné semináře pro pověřené pracovníky obcí typu III a dvakrát ročně se uskutečňuje porada vedoucích odborů životního prostředí a zemědělství obcí typu III. V roce 2008 byl uskutečněn seminář pro obce typu I na daném úseku.

úsek sociálních věcí

- KÚ důsledně kontroluje činnost orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti.
- Pořádáním metodických dnů pro OÚ a úřady práce a formou metodických doporučení KÚ aktivně působí při prevenci nedostatků na úseku sociálních věcí. Zveřejňováním dotazů jednotlivých správních orgánů na webových stránkách kraje přispívá KÚ k předcházení nedostatků a k zabezpečení jednotného postupu při aplikaci zákonů. Pracovníci KÚ se v průběhu r. 2008 účastnili Iniciálního vzdělávání pro zaměstnance KÚ vykonávajících inspekční činnost pořádaného MPSV.

úsek územního plánování, stavebního řádu a kultury

- KÚ důsledně uplatňuje platnou právní úpravu. Kontrola ze strany MK v roce 2009 předchozí pochybení již nezjistila.

Krajský úřad Olomouckého kraje

- KÚ nebyla uložena žádná opatření k nápravě a přijetí systémových řešení.

Krajský úřad Pardubického kraje

- Kontrolní činnost KÚ upravuje organizační směrnice; na základě evidence opakujících se zjištěných závad a nedostatků byla jednotlivými odbory zpracována metodická doporučení, přičemž jejich dodržování by mělo zajistit absenci těchto závad při dalších kontrolách. Metodika byla předána kontrolovaným osobám a zveřejněna na webových stránkách KÚ.

Krajský úřad Plzeňského kraje

- Opatření k nápravě v úrovni systémových řešení včetně konkrétních nápravných opatření stanovených některými resorty byly realizovány v rámci Plánů kontrolní a metodické činnosti KÚ PL, zejména v oblasti financí (přezkoumávání hospodaření ÚSC, dodržování účelového využití finančních prostředků kraje v rámci programu

a stabilizace a obnovy venkova), v oblasti krizového řízení a v záležitostech vnitřních věcí státu.

Krajský úřad Středočeského kraje

- Pro poskytování metodické a odborné pomoci obcím KÚ vydal interní předpis. Metodická pomoc je poskytována jednak prostřednictvím porad tajemníků OÚ s ředitelem KÚ, dále pak vedoucí odborů KÚ svolávají pracovní porady s příslušnými pracovníky OÚ; metodická pomoc je poskytována i při kontrolách výkonu přenesené působnosti obcí.

Krajský úřad Ústeckého kraje

V obecné rovině je uloženo:

- při vlastních kontrolách výkonu přenesené působnosti na obcích a u úřadů práce důsledně dodržovat zákonem stanovené kontrolní postupy i interní předpisy úřadu,
- kontrolní činnost ještě ve větší míře spojit s metodickou pomocí,
- využívat možnosti dožádání odborné metodické pomoci ÚSÚ,
- důsledně dodržovat stanovené termíny pro realizaci opatření k nápravě dle protokolů z kontrol ÚSÚ, zvažovat realizaci jejich případných doporučení,
- ve všech fázích vedených správních řízení dbát na dodržování stanovených procesních pravidel.

Krajský úřad kraje Vysočina

- Velká četnost účasti odpovědných úředníků na seminářích k aplikaci správního řádu.
- Soustavný tlak na zvyšování erudovanosti zaměstnanců kraje zařazených do KÚ, a to uskutečněním mnohých odborných seminářů z jednotlivých oblastí výkonu přenesené působnosti.
- Oblast správního řádu je soustavně podrobována kontrolám, které realizuje oddělení vnitřní kontroly KÚ, a tento trend bude pokračovat i nadále.
- Soustavné provádění metodické činnosti v oblasti správního řádu, a to jak uvnitř úřadu, tak i ve vztahu k obcím.
- Metodická pomoc obcím je poskytována následujícím způsobem:
 - vydáváním Zpravodaje Krajského úřadu Vysočina,
 - prostřednictvím oficiálních internetových stránek kraje Vysočina,
 - porady s tajemníky obecních úřadů,
 - setkání se starosty obcí,
 - konzultacemi s představiteli i zaměstnanci obcí (písemně, telefonicky, osobně),
 - uskutečňováním odborných seminářů (na závěr každého semináře je účastníky zpracován evaluační dotazník, ve kterém je vyhodnocena kvalita, průběh, organizace a celkový přínos semináře pro účastníky).

Krajský úřad Zlínského kraje

úsek dopravy

- Zvýšením poskytování metodické pomoci obcím – KÚ operativně organizuje porady, konzultace a pomáhá při řešení konkrétních případů. Dále organizuje celokrajské porady a poskytuje metodickou pomoc při kontrolách výkonu přenesené působnosti.
- Kontrolní činnost zaměřena též na výkon přenesené působnosti u dopravních úřadů pro městskou autobusovou dopravu a poskytování metodické pomoci v této oblasti

(provedeny kontroly u těchto dopravních úřadů: město Vsetín, město Uherské Hradiště, město Valašské Meziříčí; zpracována metodika licenčního řízení).

úsek kultury

- Na úseku státní památkové péče byly prováděny kontroly dodržování zákona o státní památkové péči, kontroly vydaných závazných stanovisek, aplikace příslušných právních předpisů a vedení spisové agendy; v průběhu hodnoceného období byla prováděna metodická činnost formou porad, konzultací a předáváním metodických materiálů k problematice výkonu státní správy na svěřeném úseku.
- Všechny kopie protokolů z kontrol jsou zasílány památkové inspekci.

úsek obrany

- Koordinace přípravy občanů k obraně státu – v rámci metodické činnosti byly realizovány metodické porady s tajemníky bezpečnostních rad ORP a prováděny kontroly výkonu státní správy v oblasti krizového řízení a prevence závažných havárií.

úsek zdravotnictví

- Zlepšení provádění kontrol ze strany KÚ u ORP podle zákona o přestupcích a zákona o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi – na KÚ je zřízena funkce krajského protidrogového koordinátora, metodická činnost v této oblasti je poskytována.
- Metodická pomoc je řešena formou telefonických konzultací, případně je poskytována při výkonu kontroly přenesené působnosti u obcí.

Magistrát hlavního města Prahy

- Opatření k nápravě v úrovni systémových řešení včetně konkrétních nápravných opatření byly zpracovány na základě vyhodnocení výsledků kontrolní činnosti. V rámci programu a procesu kontrolní činnosti v rámci MHMP byl kladen zřetelný důraz na prvek přispívat ke zkvalitnění výkonu příslušných agend u kontrolovaných subjektů výrazným metodickým charakterem všech kontrol.

Závěr

Z podkladů jednotlivých KÚ vyplývá, že se zabývaly analýzou nedostatků vyplývajících z Hodnotící zprávy 2006-2007, věnovaly zvýšenou pozornost závěrům z předchozí Hodnotící zprávy a v celé řadě případů došlo k přijetí nápravných opatření a systémových řešení.

D. Veřejnoprávní smlouvy

VPS měly sloužit k dočasnému zajištění výkonu státní správy v přenesené působnosti obcemi, které za tím účelem uzavřou za úplatu smluvní vztah s jinými obcemi, a to za dodržení zákonem požadovaných formálních náležitostí. Tento druh smluvních vztahů byl od samého počátku své existence (od 12. 7. 2002 – nabytí účinnosti zákona č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon o obcích, a to mj. v části týkající se VPS) koncipován jako **mimořádný prostředek**, který měl především zabránit potížím bezprostředně souvisejícím s nově nastalou situací po reformě územní veřejné správy, neboť některé obce nebyly schopny v nových podmínkách dočasně zabezpečit kompletní rozsah výkonu přenesené působnosti. Přestože účelem zakotvení VPS mezi obcemi podle zákona o obcích bylo dočasně nahradit situaci po zrušení okresních úřadů (k 1. 1. 2003), pro řadu obcí je

i v dnešní době uzavření VPS jednou z mála možností, jak zajistit odpovídajícím způsobem výkon přenesené působnosti.

Můžeme rozlišit dva typy VPS, týkající se výkonu přenesené působnosti obcí, podle zákona o obcích:

- **VPS mezi obcemi s rozšířenou působností**, k nimž dává souhlas MV – OÚ jedné ORP vykonává přenesenou působnost (nebo její část) za OÚ jiné ORP ve správním obvodu jednoho KÚ dle § 66a zákona o obcích,
- **VPS mezi obcemi a obcemi s pověřeným obecním úřadem**, k nimž dává souhlas příslušný KÚ - orgány jedné obce vykonávají přenesenou působnost (nebo její část) za orgány jiné obce ve stejném správním obvodu ORP dle § 63 zákona o obcích (předmětem VPS nemůže být přenesená působnost svěřená orgánům jen některých obcí).

Veřejnoprávní smlouvy se souhlasem Ministerstva vnitra

Podle poznatků z praxe MV v souvislosti s vývojem počtu platných (a účinných) smluv mezi ORP lze dojít k závěru, že s postupem let uplynulých od reformy územní veřejné správy **počet těchto smluv klesá**.

Celkový počet uzavřených VPS mezi ORP poklesl ze 166 smluv v roce 2003 na 64 smluv v roce 2004 a dále postupně klesal až na 24 smluv v roce 2007 (a stejně tak 24 smluv v roce 2008). V roce 2003 byly smlouvy nejvíce uzavřeny v dopravně-správní agendě. V dalších letech patřily mezi nejčetnější agendy sociálně-právní ochrana dětí a památková péče. **V roce 2009 je jednoznačně nejčetnější agendou náročná a specializovaná sociálně-právní ochrana dětí.** Mírný nárůst oproti roku 2008 z 24 na 27 smluv v roce 2009 byl způsoben především uzavřením smlouvy mezi čtyřmi městy kraje Vysočina na činnost pohotovostního pracovníka podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kdy se tato čtyři města střídají při výkonu pohotovosti podle rozpisu, což je ekonomicky výhodné pro všechny zúčastněné.

Z přehledu počtu platných a účinných VPS (viz *příloha č. 1*) lze vysledovat tento trend vývoje – pokud nejsou na ORP kladeny platnou právní úpravou požadavky zajistit určité málo čtené, avšak složité a specializované agendy (např. dříve výkon civilní služby či zcela nově výkon veřejně prospěšných prací), lze konstatovat, že postupně dochází **k poklesu počtu VPS**.

Lze tedy shrnout, že hlavním důvodem pro uzavírání smluv byla dříve především nemožnost zabezpečit výkon určitých specializovaných agend v přenesené působnosti v odpovídající kvalitě. Dnes hraje nejvýznamnější roli spíše **ekonomická stránka věci a možnost zabezpečit výkon konkrétní agendy v rámci přenesené působnosti levněji a efektivněji** prostřednictvím jiného OÚ ORP, která disponuje dostatečným počtem úředníků s odpovídající specializací a odborností (např. se zkouškou ZOZ). Je otázkou, nakolik kritérium ekonomičnosti vyhovuje potřebám občanů zejména z hlediska dostupnosti.

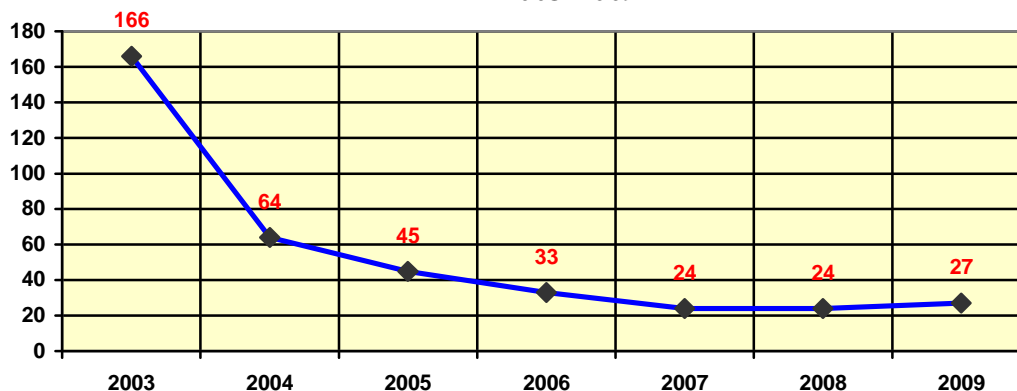
Závěr

Původní cíl zavedení možnosti uzavírat VPS podle zákona o obcích jako dočasné řešení situace po zrušení okresních úřadů k 1. lednu 2003 nebyl dosud zcela naplněn.

Doporučení

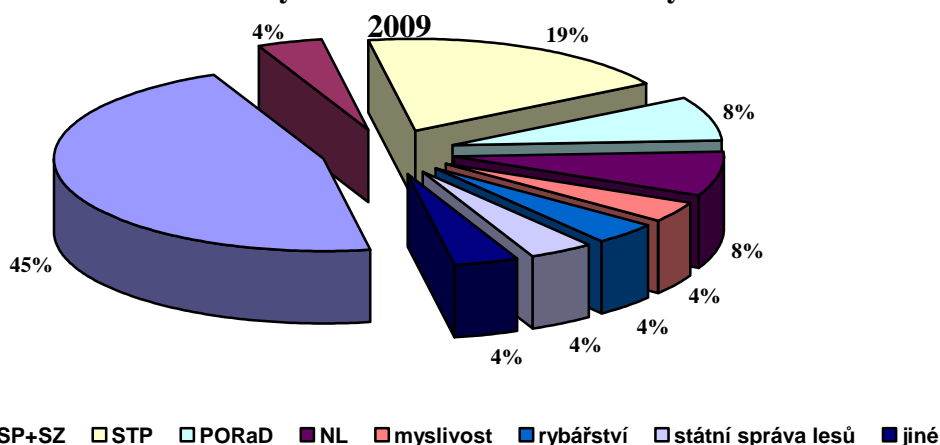
Při udělování souhlasu MV s uzavřením VPS mezi ORP je vhodné zvažovat nejen veřejný zájem a účelnost uzavření VPS, ale brát vždy v úvahu i specifika každého případu daná odlišnými místními podmínkami jednotlivých správních obvodů ORP.

Vývoj počtu VPS uzavřených se souhlasem MV účinných v letech 2003-2009



Graf č. 1: Vývoj počtu VPS uzavřených se souhlasem MV účinných v letech 2003-2009

Oblasti VPS uzavřených se souhlasem MV účinných v roce 2009



Graf č. 2: Oblasti VPS uzavřených se souhlasem MV účinných v roce 2009

Veřejnoprávní smlouvy se souhlasem krajských úřadů

Výše uvedené hodnocení VPS uzavíraných mezi ORP navzájem ovšem není platný pro vývoj v oblasti VPS schvalovaných KÚ, neboť zde nebyl zaznamenán pokles počtu smluv, nýbrž dokonce v rámci některých agend došlo v posledních letech ke značnému nárůstu počtu smluv (např. v případě přestupkové agendy) – podrobněji viz příloha č. 2. K 31. prosinci 2009 bylo účinných 5 296 VPS¹ mezi obcemi, přičemž k 31. prosinci 2003

¹ V tomto počtu jsou zahrnuty i VPS uzavírané např. podle zákona o obecní policii či správního řádu.

bylo uzavřeno „pouhých“ **3 738** VPS. Trend výrazného nárůstu jejich počtu je zřejmý a pochopitelný zejména v prvních letech od zavedení tohoto institutu do právního řádu. Avšak následný, byť pozvolný, nárůst v posledních třech letech již signalizuje, že obce pokládají řešení zajištění výkonu některých agend za pomoci VPS za něco zcela běžného a normálního, za setrvalý stav, co není ani třeba odůvodňovat jako mimořádné řešení dané situace. Jedná se však o nesystémové řešení zajištění výkonu základního rozsahu státní správy dle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích.

Nejčtenější skupinou VPS je agenda přestupků. Současná právní úprava nemotivuje především menší obce, které nemají větší počet zaměstnanců zařazených do OÚ, aby vynakládaly finanční prostředky na zajištění zákonem požadované ZOZ úředníka, který by vykonával např. agendu přestupků (v roce 2009 se jednalo o 82 % všech uzavřených VPS), jejichž četnost je nízká. Náklady hrazené obci vykonávající přenesenou působnost v rámci VPS jsou také většinou nižší, než by činily náklady na smluvní zajištění osoby s právníkem vzděláním, která by v případě přestupkové agendy stála v čele komise pro projednávání přestupků. Dochází tak faktickému přesunu části přenesené působnosti v základním rozsahu svěřené všem obcím na obce s odborným aparátem.

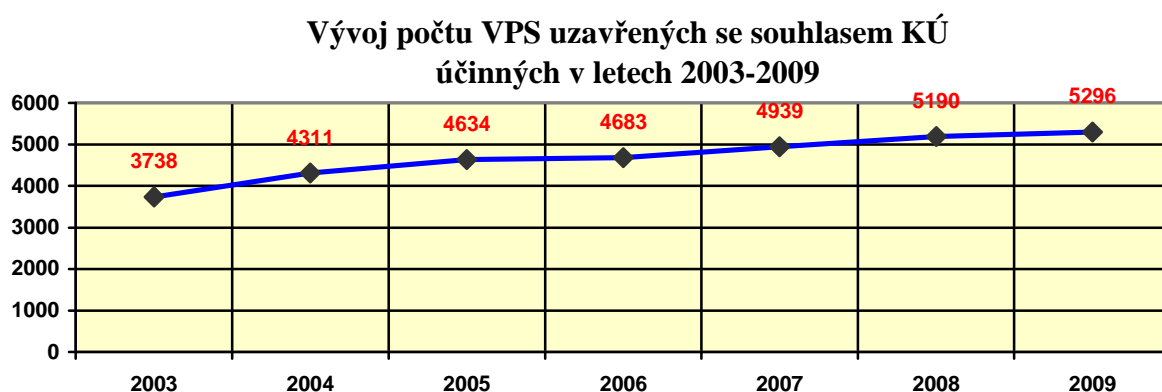
Jelikož velké množství obcí typu I určité náročné specializované agendy nevykonává buď z důvodu jejich malé četnosti, nebo z důvodu faktické neschopnosti zabezpečit jejich výkon a „přenáší“ je pomocí VPS na vyšší stupeň veřejné správy – na ORP (případně obce typu II), pak lze vyvodit doporučující změnu současných právních předpisů spočívající přenesení takovéto agendy konkrétním zvláštním zákonem na jinou úroveň veřejné správy (v souladu s principem subsidiarity a zajištění kvality veřejné správy). Pro podporu možnosti převedení přestupkové agendy na ORP (tj. odejmutí této agendy obcím typu I) se vyjádřila i většina KÚ (což je mj. poznatek, který MV získalo v rámci šetření prováděného na základě úkolu uloženého usnesením vlády ze dne 15. června 2009, č. 758, k Závěrům studie Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím).

Z procesního hlediska je třeba zdůraznit, že řízení o udělení souhlasu KÚ k uzavření takovéto VPS je přitom běžným řízením o žádosti (§ 44 a násl. správního řádu), kdy **součástí žádosti, která by měla být z povahy věci zejména při uzavírání nové VPS řádně odůvodněna**, je i text VPS. Podle § 160 odst. 5 správního řádu má být veřejnoprávní smlouva a její obsah posuzován z hlediska souladu s právními předpisy a **veřejným zájmem**. VPS se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu a posuzuje se rovněž i soulad s kritérii obsaženými v § 159 odst. 3 správního řádu (podle tohoto ustanovení nesmí uzavření VPS snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít za cíl plnění úkolů veřejné správy). Z praxe jsou však známy případy, ve kterých obce pokládají souhlas s uzavřením VPS za samozřejmý.

Lze konstatovat, že se ukazuje na základě poznatků z praxe jako vhodné doporučit uzavírat VPS na dobu určitou – jedná se zde o nežádoucí zakonzervování stavu; za vhodné lze pokládat kupříkladu omezení doby trvání VPS ze zákona na dobu určitou (max. 3 nebo 4 roky), poté by vždy mělo dojít k přezkumu potřebnosti takovéto smlouvy, resp. k uzavření nové VPS na další období.

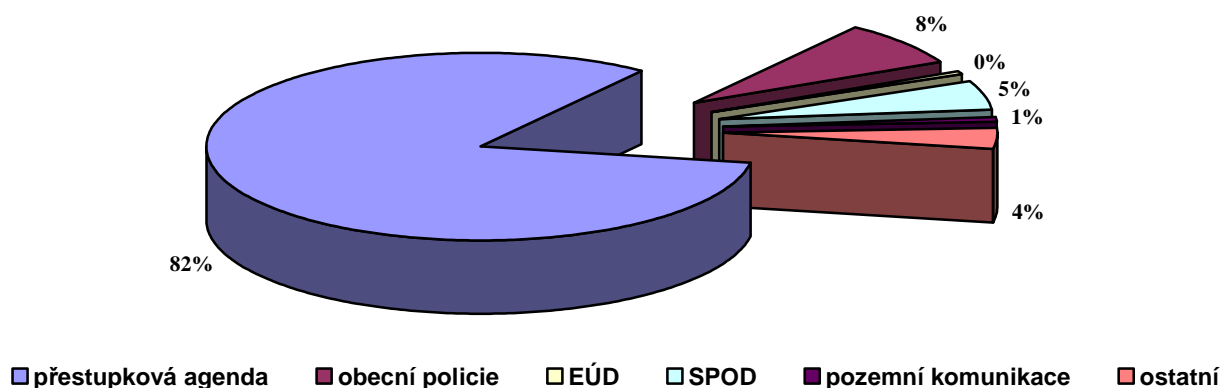
Doporučení

- KÚ by měly důkladněji zkoumat opodstatněnost a účelnost existence některých smluv a jejich celkový soulad s veřejným zájmem.
- Zvážit legislativní změnu spočívající v omezení doby trvání VPS ze zákona na dobu určitou (např. maximálně 3 nebo 4 roky) s následnou povinností přezkoumat potřebnost uzavření takové smlouvy, pokud příslušné obce hodlají ve smluvním vztahu pokračovat.
- Zvážit legislativní změnu současných právních předpisů spočívající v přenesení specializovaných agend konkrétním zvláštním zákonem na jinou úroveň veřejné správy.



Graf č. 3: Vývoj počtu VPS uzavřených se souhlasem KÚ účinných v letech 2003-2009

Oblasti VPS uzavřených se souhlasem KÚ účinných v roce 2009



Graf č. 4: Oblasti VPS uzavřených se souhlasem KÚ účinných v roce 2009

II. KONTROLA VÝKONU PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI SVĚŘENÉ ORGÁNŮM KRAJŮ A HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

A. Přehled kontrolních orgánů

Kontrolními orgány jsou ÚSÚ, případně jejich organizační složky. Jejich přehled zpracovaný na základě podkladů od ÚSÚ formou tabulky obsahuje příloha č. 3.

B. Přehled kontrolovaných orgánů

Kontrolovanými orgány jsou KÚ a MHMP.

C. Předměty kontrol

Přehled předmětů kontrol provedených ústředními orgány státní správy je zpracován formou tabulky obsažené v příloze č. 3.

D. Plnění plánu kontrol

Všechny ÚSÚ provedly kontrolu výkonu přenesené působnosti zpravidla v stanovených termínech, tj. v časovém souladu s Plánem kontrol krajů a hlavního města Prahy na léta 2008–2009 u všech KÚ a MHMP.

Plnění plánu kontrol se v menší či větší míře odchylovalo od harmonogramu v případě kontrol realizovaných např. MF – na úseku místních poplatků, MK, MMR, MO, MPSV. MZd – odbor Inspektorát omamných a psychotropních látek neprovedl (samostatně) v roce 2009 žádnou plánovanou kontrolu, neboť vlivem změny právní úpravy nebylo účelné a účinné kontroly realizovat. Podrobný soupis plánu kontrol a jeho realizace je uveden v příloze č. 4.

Změny plánu kontrol byly provedeny v řadě případů po dohodě s KÚ, v některých případech přímo na žádost krajského úřadu (např. MO u KÚ LI a KÚ JČ). ÚSÚ změny realizace kontroly nenahlásily MV.

Doporučení pro ÚSÚ

- **informovat MV o kontrolách výkonu přenesené působnosti uskutečněných nad rámec plánu kontrol (včetně následných kontrol, případně kontrol mimo stanovený časový plán) podle čl. 20 odst. 4 přílohy k usnesení vlády ČR č. 1181 ze dne 18. října 2006,**
- **koordinovat provádění kontrol jednoho ÚSÚ v případě, že je více oblastí kontroly.**

E. Vyhodnocení kontrolních závěrů kontrol za období 2008–2009

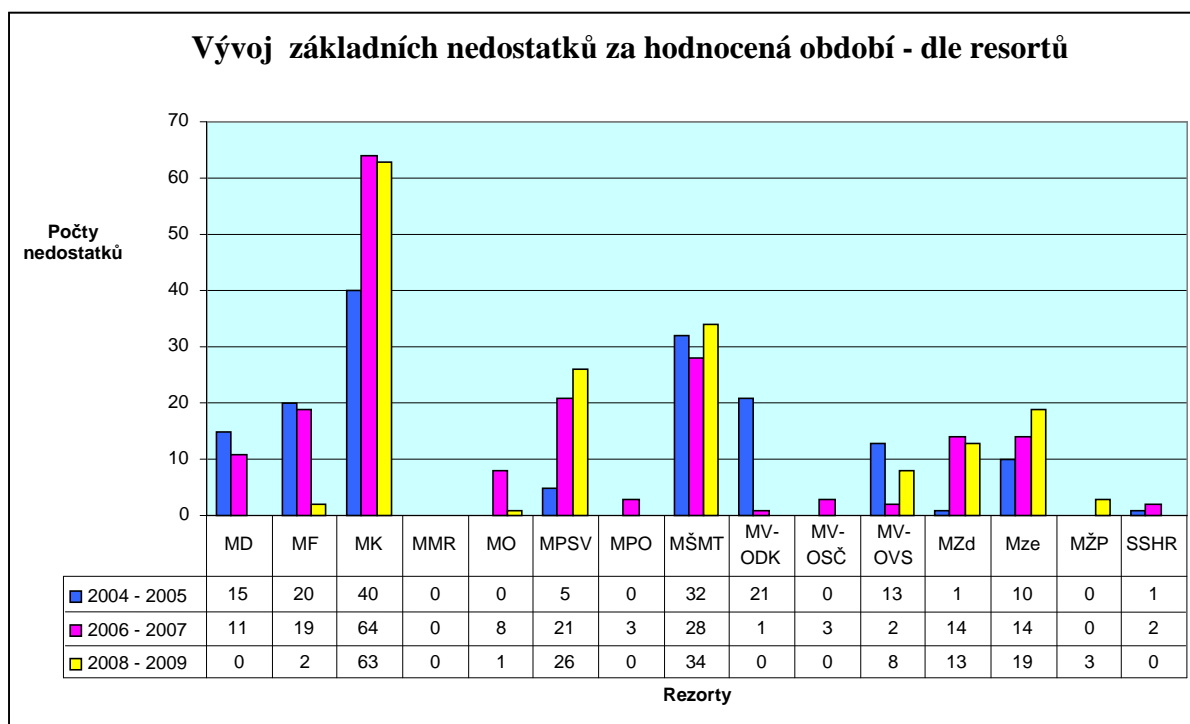
Jako kontrolní závěry vyplývající z podkladů předložených jednotlivými resorty jsou níže uváděny takové nedostatky, které porušují zákonnou úpravu v jednotlivých oblastech způsobem vyžadujícím přijetí opatření k jejich odstranění. Uvedená tabulka umožňuje s přihlédnutím k datům zaznamenaným v předcházejících dvouletých obdobích porovnat předložené údaje a v jejich světle vysledovat určité trendy a vývoj v jednotlivých oblastech výkonu přenesené působnosti. Předložená data jsou výstupem z kontrol, jejichž předmětem byl dílčí vzorek z jednotlivých oblastí výkonu přenesené působnosti a z tohoto důvodu

nelze vyvodit naprosto vyčerpávající hodnotící závěry. Podrobnější údaje o nedostatcích a jejich příčinách zaznamenaných v hodnoceném období 2008-2009 jednotlivými ÚSÚ jsou obsaženy v *příloze č. 5*.

VÝVOJ POČTU NEDOSTATKŮ Z KONTROL – DLE JEDNOTLIVÝCH RESORTŮ			
Resort	2004-2005	2006-2007	2008-2009
MD	15	11	0
MF	20	19	2
MK	40	64	63
MMR	0	0	0
MO	0	8	1
MPSV	5	21	26
MPO	0	3	0
MŠMT	32	28	34
MV-ODK	21	1	0
MV-OSČ	0	3	0
MV-OVS	13	2	8
MZd	1	14	13
MZe	10	14	15
MŽP	*	*	7
SSHR	1	2	0
CELKEM	158	190	169

* Pozn.: MŽP nebylo v předchozích dvou kontrolních obdobích sledováno.

Tabulka č. 1: Přehled vývoje počtu zásadních nedostatků za jednotlivá hodnocená období – dle jednotlivých resortů



Graf č. 5: Vývoj základních nedostatků za hodnocená období – dle resortů

Výše uvedené hodnoty vykazují zvýšený nárůst počtu kontrolních nedostatků v resortu MPSV a MZe. Tento nárůst lze vnímat jako důsledek progresivně se zvyšující kvalitativní úrovně prováděných kontrol.

Naopak nejznatelnější pokles počtu kontrolních závěrů lze zaznamenat v resortu MD a MF, k čemuž mohlo dojít mj. i díky trvalé důsledné kontrolní činnosti a poskytováním metodické pomoci ÚSÚ. Uvedené hodnoty lze vnímat jako známku stabilizace výkonu přenesené působnosti na určité kvalitativní úrovni, bez zásadnějších nedostatků.

Celkově došlo k mírnému poklesu celkového počtu kontrolních zjištění.

Závěr

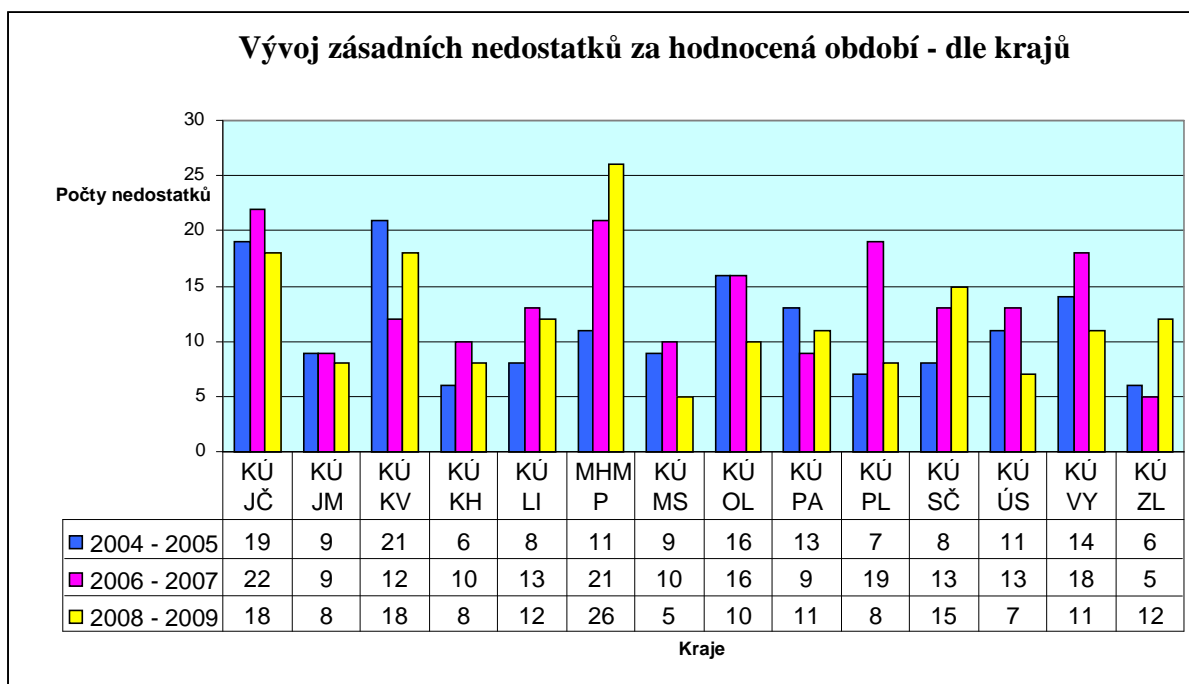
- V celkovém počtu nedostatků uvedených za hodnocené období 2008-2009 lze vysledovat oproti předcházejícímu období mírný pokles, což je mj. způsobeno trvalým metodickým působením; v případě kvalitní metodické pomoci lze předpokládat, že by mohlo docházet k postupné stabilizaci a k dalšímu snižování počtu kontrolních zjištění.
- Vzhledem k mírnému poklesu zjištěných nedostatků nelze odhlédnout od koordinační role MV, 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.

Doporučení pro ÚSÚ

- ÚSÚ, které mají nulové či minimální kontrolní zjištění, by měly průběžně analyzovat výsledky kontrol a v případě potřeby zvážit i možnost změny jejich zaměření.

VÝVOJ POČTU NEDOSTATKŮ Z KONTROL - DLE KRAJŮ			
KÚ	2004-2005	2006-2007	2008-2009
KÚ JČ	19	22	18
KÚ JM	9	9	8
KÚ KV	21	12	18
KÚ KH	6	10	8
KÚ LI	8	13	12
MHMP	11	21	26
KÚ MS	9	10	5
KÚ OL	16	16	10
KÚ PA	13	9	11
KÚ PL	7	19	8
KÚ SČ	8	13	15
KÚ ÚS	11	13	7
KÚ VY	14	18	11
KÚ ZL	6	5	12
CELKEM	158	190	169

Tabulka č. 2: Vývoj počtu nedostatků z kontrol - dle krajů



Graf č. 6: Vývoj zásadních nedostatků za hodnocená období – dle krajů

Z tabulky č. 2 a grafu č. 6 vyplývá **jistý konstantní nárůst zásadních kontrolních zjištění u KÚ SČ, KÚ ZL a MHMP. Nejvyšší absolutní počet kontrolních zjištění je u MHMP, nejnižší u KÚ MS.**

S přihlédnutím k předchozím hodnoceným obdobím je třeba upozornit na stálý nárůst počtu kontrolních zjištění u MHMP. Na uvedenou skutečnost lze nahlížet v souvislosti s rozsahem a četností agend vykonávaných MHMP. Lze doporučit, aby MHMP analyzoval příčiny tohoto stavu. Právě z důvodu očekávatelného množství a rozsahu vykonávaných agend však lze předpokládat odpovídající kvalitativní i kvantitativní personální zázemí. Uvedený nárůst však může indikovat nedostatky v jedné z uvedených oblastí.

Ministerstvo dopravy

- V letech 2008 a 2009 byly u všech prověřovaných KÚ (MHMP) **zjištěny dílčí nedostatky, které jsou uvedeny v jednotlivých kontrolních protokolech. Tato zjištění je třeba chápat jako metodická doporučení pro následně prováděné obdobné činnosti.**
- Ve správním řízení je třeba dodržovat procesní ustanovení § 33 správního řádu a umožňovat účastníkům řízení vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí.
- Doporučuje se zaměřit kontrolní činnost též na výkon státní správy v přenesené působnosti u dopravních úřadů pro městskou autobusovou dopravu.
- Na základě výsledků kontrol KÚ (MHMP) lze konstatovat, že důsledným dodržováním správního řádu podstatně narůstá administrativní zátěž zaměstnanců KÚ (MHMP).
- Na úseku pozemních komunikací byla prováděnou kontrolou u jednotlivých úřadů sledována zejména úroveň správního řízení, posouzení aplikace právních předpisů, včetně evidence a uložení spisových materiálů.
- Při kontrolách provedených v letech 2008 a 2009 bylo konstatováno další zlepšení činnosti na úseku agend řidičů. I v této oblasti však byly kontrolou MD zjištěny

nedostatky. Tyto nedostatky bylo doporučeno zevšeobecnit a přijmout opatření k jejich odstranění. Zároveň bylo doporučeno zvýšit metodickou a kontrolní činnost směrem k podřízeným správním orgánům.

- **U žádného z kontrolovaných subjektů nebyly zjištěny systémové nedostatky.** Provedené kontroly pomáhají ke zlepšování výkonu státní správy a sjednocení postupů při jejím provádění. **Opatření zásadního charakteru nemusela být přijímána.**
- Procesní pokuty nebyly uloženy. O provedených kontrolách je u KÚ (MHMP) veden přehled a jednotlivé zápisy byly kontrolní skupině MD na vyžádání předloženy.

Ministerstvo financí

- Na úseku místních poplatků bylo kontrolnímu orgánu všemi KÚ a MHMP předloženo k posouzení celkem 304 kompletních spisových materiálů, jejichž obsahem byla vydaná rozhodnutí o opravných prostředcích na úseku místních poplatků. Kromě kontroly plnění opatření uložených či doporučených v rámci předchozího kontrolního cyklu bylo posuzováno dodržování procesního postupu v rámci řízení o odvolání na úseku místních poplatků, tj. zajištění „zásady součinnosti“ správce poplatku s poplatkovým subjektem, náležitosti rozhodnutí, posouzení obsahu odvolání, posouzení postupu odvolacího orgánu v řízení o odvolání.
- **Ze strany kontrolovaných subjektů nebyly v rámci kontrolního cyklu 2008–2009 ke kontrolním zjištěním námitky uplatněny. Námitková řízení proto neproběhla.**
- V rámci KÚ je výkon přenesené působnosti na úseku přezkoumávání hospodaření obcí a DSO zpravidla zabezpečován samostatnými odděleními, vymezení povinností oddělení zabývajících se přezkoumáním hospodaření obvykle odpovídá povinnostem vyplývajícím pro KÚ z příslušných právních norem, včetně zákona č. 420/2004 Sb. Činnost KÚ na úseku přezkoumávání hospodaření je možné u řady krajů rozdělit do dvou základních oblastí, a to na vlastní výkon přezkoumání hospodaření obcí a DSO a na metodickou a metodicko-statistickou činnost zaměřenou na zveřejňování některých vzorů písemností a rovněž např. na informace o plnění plánu přezkoumání hospodaření, a to v řadě případů i prostřednictvím webových stránek.
- Obecně lze k problematice přípravy přezkoumávání hospodaření uvést, že žádosti obcí a DSO o přezkoumání hospodaření za příslušný kalendářní rok jsou soustředěny a evidovány centrálně nebo prostřednictvím jednotlivých garantů (obvykle v „okresním členění“), současně je, a to již v průběhu června přezkoumávaného roku (v hlavním městě Praze v průběhu dubna), s jednotlivými obcemi, městskými částmi hlavního města Prahy a DSO operativně řešena povinnost zaslat do stanoveného termínu příslušnou žádost.
- Plány přezkoumání hospodaření na příslušný rok jsou sestavovány v souladu s požadavky zákona č. 420/2004 Sb., i když do nich z kapacitních důvodů nemohou být zahrnuty veškeré zákonem stanovené termíny; v souladu se zákonem i zpracovaným plánem jsou od července přezkoumávaného roku uskutečňována dílčí přezkoumání hospodaření za předcházející část přezkoumávaného roku s tím, že ve výjimečných případech je v průběhu ledna následujícího roku možné uskutečnit i druhé dílčí přezkoumání. V zásadě však jsou v následujícím roce vykonávána jednorázová přezkoumání hospodaření a konečná přezkoumání hospodaření.

- Opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených v zápisech z dílčího přezkoumání, resp. jejich plnění, jsou posuzována v rámci konečného přezkoumání.
- Splnění zákonné povinnosti podat informaci o přijatých opatřeních k nápravě chyb a nedostatků do 15 dnů po projednání zprávy spolu se závěrečným účtem v orgánech územního celku je obvykle kontrolováno.
- **Poznatky z kontroly dodržování věcných zásad (hledisek) přezkoumávání hospodaření ukazují, že nebyla zjištěna žádná zásadnější pochybení nebo nedostatky.**

Ministerstvo kultury

- **Sledované kontrolní období je podobně jako předchozí charakterizováno stabilizací výkonu státní památkové péče na většině KÚ, nicméně oproti dřívějším etapám byly zaznamenány závažné případy vědomé nečinnosti.**
- Poměrně frekventovaným nedostatkem bylo **nedodržení náležitostí obsahu a formy rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu** (KÚ HK, KÚ JČ, KÚ JM, KÚ KV, KÚ LI, KÚ SČ, KÚ ÚS) a nedostatečně stanovené podmínky závazného stanoviska podle § 14 odst. 3 cit. zákona, za nichž lze obnovu národní kulturní památky, resp. kulturní památky, připravovat a provést (KÚ JČ, KÚ KV, KÚ MS, KÚ OL, KÚ PA, KÚ PL, KÚ VY). V některých případech nebyl řádně zjištěn stav věci v rozporu s § 3 správního řádu (KÚ JM, KÚ KV, KÚ PL, KÚ PA, KÚ OL, KÚ VY). Dále se vyskytly určité nedostatky v odůvodnění správních rozhodnutí, které neodpovídaly ust. § 68 odst. 3 správního řádu (KÚ JČ, KÚ LI, KÚ SČ, KÚ ÚS, KÚ ZL).
- Mimořádně závažným, v této etapě zcela nově zaznamenaným, nedostatkem je **záměrná nečinnost (KÚ KV, KÚ ZL)**. Právě v případě KÚ ZL jde o nápadný zvrát v rámci dosavadních kontrol veskrze kladně hodnocené činnosti tohoto orgánu státní památkové péče.
- Přes **různorodé, převážně dílčí nedostatky**, lze považovat za vyhovující kontrolní činnost KÚ vůči úřadům ORP co do kontroly spisového materiálu, méně již ve vztahu k častým případům nečinnosti kontrolovaných orgánů, avšak tento stav zaznamenává určité zlepšení zejména v důsledku hromadného návrhu opatření Památkové inspekce z počátku roku 2008.
- **Ve sledovaném období nedošlo ke zlepšení problematice úrovně vedení správních řízení na MHMP, a to jak po stránce hmotněprávní, tak po stránce procesní.** Činnost MHMP - odboru kultury a památkové péče - vykazovala pochybení v postupech jak podle správního řádu, tak i podle zákona č. 20/1987 Sb., a předpisů navazujících.
- Námitkové řízení bylo vedeno pouze v jediném případě. Opatření zásadního charakteru nebylo přijato. Ve sledovaném období nebyly uloženy procesní pokuty.
- Prováděné **kontroly výkonu státní správy v přenesené působnosti představují základní prostředek k zvyšování jeho kvalitativní úrovně.**

Ministerstvo pro místní rozvoj

- viz kapitola II. písm. H.

Ministerstvo obrany:

- Kontroly byly provedeny stálou kontrolní skupinou MO u všech kontrolovaných úřadů v jednotné formě a obsahu.

- Výsledky provedených kontrol výkonu přenesené působnosti orgány krajů a hlavního města Prahy prokázaly ve všech oblastech spadajících do kompetence MO stoupající úroveň u všech kontrolovaných úřadů. **Zjištěné nedostatky neovlivňují zásadním způsobem plnění úkolů stanovených zákony a jejich příčinou je převážně lidský faktor.**
- Z procesního hlediska nebyly zjištěny v průběhu kontrol žádné problémy.
- Jedním z rozhodujících faktorů majících pozitivní vliv na uvedené hodnocení je velmi dobrá spolupráce všech KÚ a většiny ORP s orgány vojenské správy.
- Oproti stavu zjištěnému v minulém kontrolním období došlo k radikálnímu zlepšení stavu v přípravě občanů k obraně státu.
- Dílčím nedostatkem, který přetrvává a je zjišťován zejména u některých úřadů ORP, je, že řada přenesených působností, které jsou v kompetenci MO, není uvedena v organizačních řádech těchto úřadů.
- S ohledem na skutečnost, že v průběhu kontrolního období 2008-2009 **nedošlo v legislativě** na úseku zajišťování obrany státu **k podstatným změnám**, MO opětovně konstatuje, že stávající právní úprava kontroly a systém kontroly přenesených působností svěřených ÚSC plně vyhovuje pouze na úrovni krajů.
- Přetrvává stav, který neumožňuje provádění kontrol ze strany MO na jednotlivých úsecích přenesené působnosti u OÚ ORP ani provádění kontrol ze strany OÚ ORP u obecních úřadů v jejich správních obvodech. Proto MO doporučuje tento stav změnit novelou zákona o obcích a o krajích nebo připravovaným novým zákonem o kontrole a změnovým zákonem.
- Ke zlepšování výkonu státní správy přispěly i metodické dny MO s pracovníky KÚ vždy v prvním čtvrtletí roku a metodické dny KÚ s pracovníky ORP, které jsou prováděny ve spolupráci a za účasti MO.
- **Dosažené výsledky a stoupající úroveň stavu v jednotlivých úsecích ukazují na pozitivní vliv prováděných kontrol** na výkon přenesených působností ve všech oblastech náležejících do kompetence MO.

Ministerstvo spravedlnosti

- MS jako orgán státní správy tuto vykonává přímo v oborech činností justice a vězeňství. Nejedná se tedy o žádné činnosti svěřené v přenesené působnosti k výkonu orgánům obcí, krajů a MHMP.

Ministerstvo práce a sociálních věcí

- **Nejvíce nedostatků** bylo zjištěno **při kontrolách agend dávek sociální péče a sociálních služeb.**
- **Nejčastější příčinou** zjištěných **nedostatků byl lidský faktor, nesystémové pochybení pracovníka.**
- U tří KÚ bylo zjištěno v různých agendách obdobné systémové porušení § 92 správního řádu při vyřizování opožděných a nepřipustných odvolání.
- **Realizace kontrol přispívá ke zlepšení kvality veřejné správy. Zpravidla není prováděna pouze kontrola, ale na místě jsou poskytovány i metodické konzultace.** Poznatky z kontrol jsou využívány při dalším metodickém řízení a dávají ucelený obraz, který nelze získat jen z odvolacích nebo přezkumných řízení.
- Při 7 kontrolách byla uložena kontrolním orgánem nápravná opatření.
- Námitky byly kontrolovanou osobou podány proti 5 protokolům z kontrol, 2 případy jsou v řízení. Převážná většina námitek byla zamítnuta pro neopodstatněnost.

Ministerstvo průmyslu a obchodu:

- **Kontrolou MPO nebyly** u 13 kontrolovaných krajských živnostenských úřadů (KŽÚ) a odboru živnostenského a občanskoprávního (OŽO) MHMP **zjištěny zásadní nedostatky**, popsána zjištění byla kontrolním orgánem MPO projednána vždy přímo na místě s vedoucím příslušného KŽÚ a zaznamenána do kontrolního protokolu MPO.
- Celkově lze konstatovat, že činnost kontrolovaných KŽÚ a OŽO MHMP byla ve sledovaném období let 2008–2009 na dobré, resp. patřičné odborné úrovni. **Systémové nedostatky**, jež by vyžadovaly ze strany resortu přijetí specifických, mimořádných opatření, resp. opatření zásadního charakteru k nápravě, **nebyly** kontrolou MPO **zjištěny**.
- Z celkového počtu 14 uskutečněných kontrol nebylo proti kontrolním zjištěním MPO uplatněno ze strany kontrolovaných KŽÚ (OŽO MHMP) žádné námitkové řízení.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy:

- **Kontrolou se prokázalo, že plnění výkonu přenesené působnosti státní správy, uvedeného ve výročních rozhodnutí MŠMT, nebylo již nejproblémovější, jak tomu bylo v předcházejícím dvouletém kontrolním období.** Až na jediný kontrolovaný orgán, bylo u všech ostatních shledáno výrazné zlepšení plnění tímto způsobem zadaného přeneseného výkonu státní správy.
- V rámci oblasti dodržování termínů a stanovených procentuálních částí při rozpisu a poskytování prostředků na přímé náklady na vzdělávání právnickým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení daných v rozhodnutích MŠMT bylo shledáno, že u žádného kraje nebylo v průběhu daného kontrolovaného roku postupováno zcela podle ust. § 161 odst. 6 školského zákona.
- Druhým nejčtenějším nálezem v daném kontrolovaném období bylo neúplné účetnictví v oblasti rozpočtů jednotlivých právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení.
- Třetím nejčtenějším nálezem byla absence kontrol hospodaření se státními dotacemi podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.
- Kontrolní nálezy, které byly u orgánů krajů a hl. m. Prahy shledány, byly především systémovým pochybením odvětvového odboru školství KÚ a jen v minimální míře šlo o pochybení ze stran fyzických osob.
- Současný systém je nastaven v souladu s obecně závaznými právními předpisy a s kritérii hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, stanovenými jednotlivými skupinami MŠMT. Ze strany resortu nevychází z provedených kontrol žádná aktuální potřeba navrhopat další obecně systémová řešení shledaných nedostatků *s výjimkou žádoucí legislativní úpravy ust. § 161 odst. 6 a ust. 163 odst. 1 písm. a) školského zákona, spočívající v odstranění slov „s vědomím zastupitelstva“.*
- V daném kontrolním období nebylo u žádné z kontrol shledáno, že by vlivem zavinění fyzické osoby nesplnil KÚ povinnost poskytovat kontrolujícímu v souvislosti s prováděním kontroly veškerou součinnost odpovídající jeho možnostem.
- **Kontroly výkonu přenesené působnosti jsou vzhledem k nárůstu podmínek a povinností zakotvených v rozhodnutích MŠMT stále detailnější.** Detailnější kontrolu také umožňuje zavedení zvláštního účtu podle školského zákona pro státní prostředky z kap. 333-MŠMT s účinností od 1. 1. 2005.

- Ze strany MŠMT, jako odvětvového ministerstva, se maximálně naplňovalo opatření, učiněné na základě kontrol v minulém dvouletém období tím, že veškeré nové povinnosti KÚ v rámci přeneseného výkonu státní správy byly ukládány již výhradně rozhodnutími ministra školství, mládeže a tělovýchovy nebo jeho náměstků jednotlivých skupin MŠMT.
- Opatřením zásadního charakteru ze strany MŠMT bude odvod finančních prostředků ve výši, ve které k porušení rozpočtové kázně došlo, včetně penále, do státního rozpočtu. Konečnou výši odvodu a penále vyměří místně příslušný finanční úřad na základě oznámení kontrolního orgánu.
- Námitky vůči obsahu kontrolního protokolu uplatnily v daném dvouletém období čtyři kraje. Celkem bylo uplatněno 6 druhů námitek, z nichž 2 byly shledány jako důvodné.

Ministerstvo vnitra – úsek dozoru a kontroly veřejné správy

- Kontroly byly provedeny kontrolní skupinou u všech kontrolovaných úřadů v jednotné formě a obsahu.
- **V kontrolovaném období 2008–2009 nebylo zjištěno žádné porušení zákona, které by vyžadovalo uložení opatření k nápravě. Drobné formální nedostatky byly odstraněny na místě samém s kontrolovanou osobou, a to v rámci metodické pomoci za účelem přispění ke zlepšení kvality veřejné správy.**
- Poznatky z kontrol jsou využívány při dalším metodickém řízení a dávají ucelený obraz, který nelze získat jiným způsobem než ověřením na místě včetně projednání s odpovědnými pracovníky.
- Při kontrolách nebyla uložena žádná pořádková pokuta.
- Vzhledem k výsledku kontrol nebylo nutné následné kontroly realizovat.

Ministerstvo vnitra – úsek přestupků a matrik

- **KÚ, případně MHMP, realizovaly stanovená opatření a doporučení z předchozí kontroly.**
- Kontroly byly zaměřeny na dodržování hmotněprávních a procesních norem přestupkového práva. Kontrolní činnost byla zaměřena dále i na metodiku a kontrolní činnost KÚ a MHMP realizovanou vůči obcím.
- Při kontrolách u KÚ a u MHMP byla především věnována pozornost kvalitě rozhodnutí vydaných v odvolacím řízení, v řízení o nepřípustném či opožděném odvolání a v přezkumném řízení, popř. na základě návrhu na povolení obnovy řízení. Mimo to byla kontrola zaměřena i na způsob poskytované metodické činnosti a na provádění kontrolních akcí v kontrolovaném období. Jejich vyhodnocení (zpracovávána zpravidla v pololetních lhůtách) jsou Ministerstvu vnitra krajskými úřady předkládána při kontrolách, a to má tak celkový přehled o počtech a výsledcích kontrolních akcí v jednotlivých krajích.
- V této průběžně vykonávané kontrolní činnosti nebylo shledáno žádných závad.
- **Výsledky provedených kontrol, v nichž se promítá určitá úroveň vedení agendy a rozhodovací činnosti jednotlivých správních orgánů, jsou využívány v následné metodické činnosti krajů vůči obcím.**
- Institut následných kontrol v průběhu kontrolovaného období využit nebyl, a to v důsledku velmi dobré činnosti KÚ konané ve II. stupni, popř. v I. stupni na úseku projednávání přestupků.

Ministerstvo vnitra – úsek správních činností

- V hodnoceném období nedošlo v případě KÚ ani MHMP v oblasti kontroly správních činností ke změnám obsahu a rozsahu přenesené působnosti. Nebylo tedy nutné podstatně měnit předmět kontroly a naopak bylo možné navazovat na zjištění učiněná v předchozím kontrolním období, včetně realizace stanovených opatření a doporučení.
- V metodické pomoci se všechny kontrolované KÚ a MHMP zaměřily především na oblast správního řízení, na aplikaci správního řádu při výkonu státní správy zejména na úseku evidence obyvatel v souvislosti s řízením o rušení údaje o místu trvalého pobytu, což zejména u malých obcí stále působí problémy.
- Všechny kontrolované KÚ a MHMP měly zpracovány pololetní plány kontrol.
- Zásadní nedostatky nebyly zjištěny ve vedených odvolacích řízeních, ať již na úseku evidence obyvatel nebo občanských průkazů, cestovních dokladů a přestupků.
- **Ze samotných kontrolních zjištění nevyplýval přímo požadavek bezprostředního přijetí opatření zásadního charakteru.**

Ministerstvo zdravotnictví:

- **V hodnoceném období nedošlo k zásadní změně právní úpravy, nevznikly nové problémové oblasti.** Z kontrol byla vypuštěna kontrola oblasti zacházení s návykovými látkami, přičemž příslušný odbor MZd již nepovažoval provádění kontrol v této oblasti za účelné a účinné. Jsou postiženy všechny oblasti, ve kterých je kontrola potřebná a účinná.
- V hodnoceném období nebyly uloženy žádné procesní pokuty.
- Odbor zdravotních služeb MZd provádí soustavnou metodickou odbornou činnost na úseku výkonu přenesené působnosti svěřené odborům zdravotnictví KÚ. Provádí poradenskou a konzultační činnost, denně komunikuje s KÚ, zodpovídá dotazy, vydává stanoviska.
- Pravidelně jsou pořádány konzultační dny s pracovníky KÚ, kde jsou řešeny problematické otázky výkonu státní správy. Zde jsou prezentována stanoviska k aktuálním problémům a dotazům krajů.
- **V hodnoceném období se na MZd neobrátily žádné obce s žádostí o metodickou pomoc.** Ty se obracejí na KÚ, které se v případech, ve kterých si nejsou správným postupem zástupci odboru KÚ jistí, obracejí na MZd, případně problém diskutují na konzultačních dnech.
- Postup při řešení podnětů a stížností je upraven příkazem ministra č. 20/2006. Odbor kontroly a inspekce jednou ročně zpracovává a předkládá ministryni zdravotnictví zprávu obsahující rozbor vyřízených petic a stížností za uplynulý kalendářní rok včetně zhodnocení úrovně vyřízení z hlediska dodržování právních předpisů a tohoto příkazu.
- MZd má přehled o počtu kontrol, které kraje provedly vůči obcím. Přehled provedených kontrol je součástí zprávy o kontrolách, kterou KÚ zasílají MZd.
- V roce 2008 provedly KÚ celkem 66 kontrol a v roce 2009 pak 75 kontrol. Tyto kontroly byly prováděny v převážné většině u ORP.

Ministerstvo zemědělství

- **Jak vyplývá z charakteristiky zjištěných nedostatků, jedná se o jednotlivá pochybení pracovníka, ve kterých byla jako obecné řešení resortem navržena aktivní vnitřní kontrola a kontrola nadřízeným pracovníkem.**
- **Nebyl vysledován jediný případ nedostatečného zajištění výkonu státní správy.**

- Za pozitivní je možné označit snahu KÚ o rozsáhlejší metodické vedení OÚ v jejich působnosti. Toto konstatování potvrzuje rovněž fakt, že při žádné kontrole **nebylo uloženo opatření k nápravě, ani nebyla uložena pokuta.**

Správa státních hmotných rezerv:

- Z kontrolních závěrů vyplývá, že KÚ a MHMP vykonávají přenesenou působnost v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 241/2000 Sb.
- **Zásadní nedostatky nebyly u kontrolovaných subjektů zjištěny.**
- Oproti období 2006-2007 byla zaznamenána celkově zvyšující se úroveň výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a hlavního města Prahy.
- Za hodnocené období nebyla ze strany kontrolovaných KÚ podána žádná námitka ke kontrolním zjištěním.
- Nedílnou součástí kontrol bylo i poskytnutí metodické pomoci. Tato byla poskytována kontrolními orgány „ad hoc“ přímo na místě podle konkrétní potřeby.
- Systematická metodická pomoc byla poskytována SSHR v rámci pravidelných koordinačních porad řídicích a výkonných pracovníků KÚ a společných pracovních porad s OÚ.

Náměty předložené jednotlivými ÚSÚ ke kontrolní činnosti

MPO doporučuje, aby výkon kontroly přenesené působnosti uskutečňovaný krajskými živnostenskými úřady a MHMP byl i nadále zaměřen k **odborně metodické pomoci** při uplatňování právních předpisů, včetně zajištění řádné aplikace stěžejních procesních norem (zákon o státní kontrole, správní řád) v kontrolní a rozhodovací praxi obecních živnostenských úřadů.

MF upozorňuje na kolizi právních norem v zákoně o obcích a zákoně o hl. městě Praze a považuje za nezbytné **legislativní úpravou sjednocení postupu z hlediska ukládání nápravných opatření** [s ohledem na ustanovení § 129b odst. 1 odst. 3 písm. a/ a odst. 5 zákona o obcích není kontrolující orgán (KÚ) oprávněn uložit v protokolu z kontroly orgánu obce opatření vztahující se na úkony učiněné orgány obce podle zákona o správě daní. S ohledem na toto ustanovení zákona tak lze ukládat pouze „doporučující opatření“, a to pouze na žádost starosty, resp. tajemníka kontrolovaného subjektu. Naproti tomu MHMP ustanovení § 81 odst. 3 písm. b) zákona o hl. m. Praze ukládání nápravných opatření při kontrolách na úradech městských částí umožňuje]. MF dále doporučuje při provádění kontrol KÚ na obcích **na úseku místních poplatků zaměřit se v následném období na menší obce.**

MO doporučuje **legislativní úpravou změnit stav, který neumožňuje provádění kontrol ze strany MO** na jednotlivých úsecích přenesené působnosti **u obecních úřadů ORP ani provádění kontrol ze strany OÚ ORP u OÚ** v jejich správních obvodech (novelou zákona o obcích a zákona o krajích nebo připravovaným novým zákonem o kontrole a jeho doprovodným zákonem).

MŠMT - v rámci oblasti dodržování termínů a stanovených procentuálních částí při rozpisu a poskytování prostředků na přímé náklady na vzdělávání právnickým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení daných v rozhodnutích MŠMT bylo kontrolou shledáno, že u žádného kraje nebylo v průběhu daného kontrolovaného roku postupováno zcela podle ust. **§ 161 odst. 6 školského zákona**, neboť **se nedařilo v této oblasti skloubit závazné termíny rozpisů a poskytování státních prostředků s termíny**

jednání zastupitelstva tak, aby svěřený výkon státní správy byl vždy „s vědomím zastupitelstva“. Ze strany resortu nevychází z provedených kontrol žádná aktuální potřeba navrhnout další obecně systémová řešení shledaných nedostatků s výjimkou žádoucí legislativní úpravy ust. § 161 odst. 6 a ust. 163 odst. 1 písm. a) školského zákona, spočívající v odstranění slov „s vědomím zastupitelstva“.

Ostatní ÚSÚ žádné návrhy, náměty či doporučení nepředložily (včetně MMR).

V příloze č. 6 je uveden souhrn odpovědí jednotlivých ÚSÚ k osnově vyhodnocení přenesené působnosti na jimi svěřeném úseku, které byly vyžádány zpracovatelem této Hodnotící zprávy, a to včetně zobecněných závěrů. **Smyslem zodpovězení dotazů je zmapování způsobu, jakým jednotlivé ÚSÚ zabezpečují svou úlohu garanta za příslušný úsek státní správy, a to především za využití nástrojů, které poskytuje usnesení vlády ČR č. 1181 ze dne 18. října 2006.**

Kontroly v oblasti přenesené působnosti je možno považovat za významný nástroj, který napomáhá zvyšovat úroveň veřejné správy. Provedené kontroly pomáhají ke zlepšování výkonu státní správy a sjednocení postupů při jejím provádění, což představuje jeden ze základních předpokladů ke zvyšování kvalitativní úrovně státní správy. Dosažené výsledky ukazují na pozitivní vliv prováděných kontrol na výkon přenesené působnosti ve všech oblastech státní správy. K tomuto posunu významně přispívá rovněž fakt, že zpravidla není prováděna pouze kontrola, ale na místě jsou poskytovány i **metodické konzultace**.

Tuto skutečnost zdůrazňuje řada resortů, např. MD (provedené kontroly pomáhají ke zlepšování výkonu státní správy), MK, dle něhož prováděné **kontroly** výkonu státní správy v přenesené působnosti **představují základní prostředek k zvyšování jeho kvalitativní úrovně**, MO (dosažené výsledky a stoupající úroveň stavu v jednotlivých úsecích ukazují na **pozitivní vliv prováděných kontrol** na výkon přenesených působností ve všech oblastech náležejících do kompetence MO), MPSV (**realizace kontrol přispívá ke zlepšení kvality veřejné správy**).

Nadto je třeba upozornit na skutečnost, že kontrola plní základní informační funkci o tom, jakého výsledku a cílového stavu bylo ve srovnání s příslušnými řídicími akty (zákony a rozhodnutími) na příslušném úseku dosaženo. Takovouto zpětnou vazbou získává řídicí systém informace, zda je dosahováno žádoucího chování cílových skupin. Na základě vyhodnocení těchto informací je následně možno adekvátně reagovat a optimalizovat řídicí systémy, tj. např. pozměnit resortní dělbu činností, změnit strukturu a působnost jednotlivých orgánů státní správy a iniciovat tvorbu zákonů, jako vrcholných aktů řízení.

F. Využití informací od krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy jako kontrolovaných orgánů

Z podkladů předložených KÚ a MHMP lze uvést následující poznatky:

Velmi pozitivně je hodnoceno další prohloubení propojení kontrolní a metodické činnosti kontrolních pracovníků ÚSÚ i doporučení kontrolujících, zejména ta, která vycházejí z dobré praxe jiných KÚ. Ze strany KÚ jsou doporučení vycházející z kontrol ÚSÚ pokládána jako přínosná a motivující. Tyto jsou využívány i v rámci kontrol výkonu přenesené působnosti u obcí a v rámci metodické pomoci obcím.

K organizaci a průběhu kontrol výkonu přenesené působnosti prováděných ze strany ÚSÚ se ze strany KÚ vyskytly následující připomínky:

- KÚ OL upozorňuje na rozdílný postup ÚSÚ při oznamování kontroly (oznámení o kontrole je adresováno jednou hejtmanovi, jindy řediteli KÚ),
 - **doporučení pro ÚSÚ:** oznámení kontrol je třeba zasílat řediteli KÚ,
 - rozdílný procesní postup má sjednotit navrhovaný zákon o kontrole,
- KÚ OL: písemnosti vyhotovované v souvislosti s kontrolou (oznámení, pověření) nemají stejné náležitosti a jednotnou strukturu,
 - rozdílný procesní postup má sjednotit navrhovaný zákon o kontrole,
- KÚ JM: na úseku státní památkové péče činí problémy nejednotný výklad zákona ze strany nadřízeného metodického orgánu (MK) a kontrolního orgánu (památkové inspekce),
 - **doporučení pro MK:** sjednotit výklad a poskytování metodické pomoci jednotlivými útvary v rámci resortu,
- KÚ JM: v rámci některých agend na úseku životního prostředí není ze strany nadřízeného orgánu poskytována dostatečná metodika, resp. tato metodika je poskytována jen na placených školeních, nikoli bezplatně v rámci porad,
 - **doporučení pro MŽP:** zajistit bezplatné poskytování odborné metodické pomoci ve vztahu k podřízeným správním úřadům,
- KÚ JM: kontrolu výkonu přenesené působnosti na úseku územního plánování a stavebního řízení vykonává MMR - nedostatky těchto kontrol jsou spatřovány v tom, že metodickou činnost vykonává jiné oddělení MMR než to, které pak vykonává činnost orgánu odvolacího, přezkumného a kontrolního; doporučuje se zvýšení metodické činnosti ze strany MMR,
 - **doporučení pro MMR:** nadále sjednocovat výklad a poskytování metodické pomoci jednotlivými útvary v rámci resortu,
- KÚ JM má připomínku k případu, kdy MD při kontrole agend podle zákona o přestupcích v roce 2008 činilo kontrolní závěry ze správního spisu, který nebyl ke kontrole vyžádán a byl z jiného než z kontrolovaného období,
 - **doporučení pro MD:** důsledně dodržovat stanovené kontrolní období a protokol vyhotovovat pouze na základě vyžádaných podkladů,
- KÚ KV shledává nedostatky v plánu kontrol, neboť tento plán v případě některých ÚSÚ (např. MV) obsahuje výčet všech plánovaných kontrol (což je považováno za správné řešení), oproti tomu u jiných ÚSÚ (např. MŽP) je kontrola uvedena v rámci jedné položky a jednoho termínu, třebaže je kontrol vykonáno více,
 - **doporučení pro ÚSÚ:** plány kontrol výkonu přenesené působnosti zpracovávat v členění po jednotlivých odborech resortu,
- KÚ KV upozornil, že došlo k provedení kontrol ze strany ÚSÚ, které v plánu kontrol na léta 2008–2009 nebyly uvedeny,
 - **poznámka:** ÚSÚ mohou provádět kontroly na KÚ i mimo stanovený plán,
- porušování procesních povinností kontrolujících, neboť některé kontrolní skupiny ÚSÚ v procesu kontroly ne zcela dodržely zákonný postup při výkonu kontrolní činnosti,
 - KÚ KV: MŽP vykonalo dne 16. 6. 2009 na KÚ KV, odboru životního prostředí, kontrolu výkonu přenesené působnosti na úseku integrované prevence a omezování znečištění (IPPC). Přestože kontrolující osoby nepředložily před zahájením kontroly písemné pověření, bylo umožněno provedení kontroly. Proti obsahu protokolu z kontroly byly podány námitky, které byly rozhodnutím o námitkách zamítnuty (s výjimkou tří námitek formálního charakteru). Proti

- rozhodnutí o námitkách bylo podáno odvolání, které bylo také rozhodnutím ze dne 12. 10. 2009 zamítnuto),
- KÚ VY: MK (odbor médií a audiovizí a rovněž i odbor umění a knihoven) – pokud jde o seznámení s výsledkem kontroly; kontrolované osobě (KÚ VY) nebyly předloženy protokoly, ani nedošlo k projednání výsledků kontroly (ve 2 případech byly pro účely MK vyplněny požadované tabulky a oznámená kontrola již nebyla ukončena protokolem),
 - **doporučení pro ÚSÚ:** při provádění kontroly je nutno důsledně dodržovat všechny zákonem stanovené procesní postupy,
 - rozdílný procesní postup má sjednotit navrhovaný zákon o kontrole,
 - KÚ MS: ke způsobu, jakým MK definuje závěry kontroly formou protokolu - předmětem kontroly má být sledování zákonnosti postupů správních orgánů a zjištěné vady mají být definovány jako porušení konkrétních ustanovení právních předpisů; názory MK jako nadřízeného orgánu k vhodnosti použitých formulací v závazném stanovisku nebo ke vhodnosti technologických postupů při obnově kulturních památek se mají promítnout do jeho metodické činnosti,
 - **poznámka:** dle názoru MV není vyloučeno uvádět v protokolu o kontrole rovněž doporučení kontrolního orgánu za účelem vhodnějšího postupu kontrolovaného orgánu,
 - KÚ MS: v některých případech je výklad problematiky kontrolory MŠMT a pracovníky odboru metodiky financování a rozpisu finančních prostředků MŠMT rozdílný (v případě kontrol ze strany MŠMT zaměřených především na čerpání finančních prostředků státního rozpočtu by byla proto vítána bližší spolupráce členů kontrolní skupiny z odboru kontroly MŠMT s odborem metodiky financování a rozpisu finančních prostředků MŠMT, který je poskytovatelem většiny finančních prostředků, popř. i dalšími odbory MŠMT, které poskytují další účelové prostředky).
 - **doporučení pro MŠMT:** sjednotit výklad a poskytování metodické pomoci jednotlivými útvary v rámci resortu.

Obecně lze konstatovat, že řešení některých výše uvedených nedostatků, na které KÚ upozorňují, je součástí navrhovaného zákona o kontrole. Řada dalších problémů, na které bylo poukázáno, je odstranitelná zkvalitněním a sjednocením poskytování metodické pomoci ze strany ÚSÚ.

G. Vyjádření veřejného ochránce práv k výkonu státní správy

Pozn. zpracovatele:

Níže uvedený text vyjadřuje názor Kanceláře VOP na vybraný úsek státní správy. Následné připomínky a poznámky ÚSÚ a KÚ k textu, které byly uplatněny v rámci mezirezortního připomínkového řízení, jsou uvedeny v poznámce pod čarou.

Obecné hodnocení vykonávané kontroly (zejm. ministerstva vůči krajům)²

² MPSV: S uvedeným zobecněným hodnocením nelze z hlediska MPSV souhlasit (a odporuje i celkovému znění Hodnotící zprávy), protože:

1. odtrh - netýká se MPSV,
2. odtrh - systematické plánování kontrol na KÚ je zajištěno pro všechna ministerstva prostřednictvím plánu sestavovaného pravidelně MV. Kromě těchto plánovaných kontrol se samozřejmě provádějí i neplánované mimořádné kontroly na základě získaných podnětů,
3. odtrh - netýká se MPSV,

- **kontroly** výkonu přenesené působnosti vykonávané orgány krajů ze strany ÚSÚ **probíhají formálně** (i bez návštěvy pracovníků na místě samém)
- **kontroly nejsou systematicky naplánovány**, často jsou vykonávány pouze na základě upozornění či podnětu signalizujícího větší problém³
- **při kontrole často neprobíhá namátková kontrola většího vzorku spisů**, ale pouze kontrola spisů, na něž bylo upozorněno ve stížnosti, podnětu
- **chybí vazba kontrola-metodika** (např. MMR – úsek stavebního řádu), resp. **přezkum-metodika** (např. MPSV - oblast sociálních dávek) - často zajišťují různé organizační útvary ministerstev; absence této vazby přispívá k opakování chybného postupu ve správní praxi a vede k nejednotnému postupu v oblasti přenesené působnosti svěřené orgánům ÚSC (porušování zásady legitimního očekávání - § 2 odst. 4 správního řádu)

Konkrétní zjištění na jednotlivých úsecích výkonu přenesené působnosti obcemi a kraji

Ministerstvo dopravy - úsek úpravy místního provozu na pozemních komunikacích a na úseku přeregistrací

- V oblasti střetů mezi obecnou a místní úpravou provozu na pozemních komunikacích se VOP opakovaně setkal s případy, ve kterých ze strany obecní policie nebylo aplikováno ustanovení § 76 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které upřednostňuje místní úpravu (případně úpravu přechodnou) před obecnými pravidly pro provoz na pozemních komunikacích. Stěžovatelé, kteří neznali právní úpravu, souhlasili s projednáním věci v blokovém řízení, ačkoliv postup policie nebyl v souladu s právem. Jednalo se zejména o problémy s parkováním na řádně vyznačených parkovacích stáních, na nichž je s ohledem na jejich polohu (například jde o parkovací stání vyznačené před vjezdem do dvora) stání v rozporu s obecnou právní úpravou (§ 27 zákona o provozu na pozemních komunikacích). Přednost má v takovém případě mít místní úprava, a pokud je parkování na daném místě dopravním značením povoleno, může být uložena bloková pokuta protiprávní.
- V důsledku legislativních změn (novela č. 383/2008 Sb.) došlo na přelomu let 2008/2009 k vysokému zatížení pracovišť registrů vozidel po celé ČR, neboť došlo k zavedení poplatku na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků [§ 37e zákona o odpadech (zákon č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Poplatky se platí při první registraci použitého vozidla kategorie M1 a N1 v ČR. Pokud již je vozidlo v ČR registrováno, platí se poplatek při první přeregistraci vozidla. Při aplikaci tohoto ustanovení vyvstalo několik problémů spojených s termínem „první přeregistrace vozidla“. Bylo tak třeba určit, zda je první přeregistrací vozidla i první přeregistrace vozidla přecházející datu účinnosti zákona (tj. před

4. odtrh – MPSV není znám konkrétní případ, kdy by chyběla vazba mezi přezkumem a metodikou; nelze souhlasit s tvrzením, že "často zajišťují různé útvary ministerstev" - postup a kompetence jsou na MPSV jasně určeny (pokud se jedná o přezkum rozhodnutí KÚ, provádí jej věcně příslušný odbor; pokud se jedná o přezkum rozhodnutí MPSV, může odbor, který rozhodnutí za MPSV vydal, vyhovět při splnění zákonem stanovených podmínek v "autoremeduře" nebo věc postoupí rozkladové komisi a v řízení o přezkumu rozhodne ministr).

³ MV: S tímto konstatováním nelze souhlasit, neboť MV zpracovává v souladu s čl. 20 odst. 2 přílohy k usnesení vlády ze dne 18. října 2006, č. 1181, Plán kontrol krajů a hlavního města Prahy, který nejpozději do 30. listopadu před zahájením příslušného dvouletého období předává jak spolupracujícím kontrolním orgánům, tak i kontrolovaným orgánům.

1. 1. 2009). VOP zde dospěl ke shodnému závěru jako MD, že první přeregistrací vozidla ve smyslu výše zmíněného zákona je až taková přeregistrace, která započala po 1. 1. 2009 (byť to zákon výslovně nestanoví).

Ministerstvo dopravy – úsek pozemních komunikací

- VOP dlouhodobě kritizuje činnost odboru dopravy KÚ SČ⁴. Ta se vyznačuje tím, že vyhodnotí-li úřad důkazy o existenci komunikace jako nedostatečné, místo aby deklaroval neexistenci komunikace a uvedl důvody, řízení zastaví s tím, že nejsou dány důvody pro jeho vedení. Tímto postupem se dlouhodobě vyhýbá odpovědnosti za meritorní rozhodování sporů, které silničním správním úřadům ovšem ze zákona náleží. KÚ SČ tak nerespektuje ani názor MD, které se shoduje s VOP.⁵

Ministerstvo kultury – úsek památkové péče⁶

- VOP při své činnosti zjistil, že jedním z dlouhodobých a závažných nedostatků památkové péče je neúčinnost ochrany kulturních památek, jejichž vlastníci zanedbávají své povinnosti, zejména povinnost pečovat o zachování kulturní památky a udržovat ji v dobrém stavu. Orgány státní památkové péče přitom disponují pravomocí, na základě které je možné vlastníkovi památky nařídit, aby ve stanoveném termínu provedl konkrétní opatření k zachování památky. V případě, že vlastní

⁴ Výjimečně je uvedeno jméno KÚ, neboť jde o lokální specifikum (problém nelze zobecnit); problém je však postížitelný pouze důslednou a účinnou kontrolou ze strany MD.

⁵ KÚ SČ: Uvedením konkrétních případů, včetně dostupné judikatury, KÚ SČ nesouhlasí s hodnocením VOP. Dále KÚ SČ uvádí:

V rámci šetření KÚ SČ, prováděných úřadem VOP na základě mnoha účelových podání stěžovatelů vůči postupům prvoinstančních orgánů, byla zjištěna řada rozhodných skutečností, jež nebyly shodné se skutečnostmi tvrzenými stěžovateli. Postup KÚ SČ, činěný v souladu se závaznou právní úpravou a zejména současnou judikaturou soudů, jejíž publikaci předcházela původní stanoviska VOP k tzv. veřejným cestám, byl následně neoprávněně označován za nedostatečný. Ministerstvem dopravy či soudem potvrzená rozhodnutí KÚ SČ svědčí o opaku. V řadě případů byl ze strany KÚ SČ shledán postup pracovníků Kanceláře VOP činěný v rozporu s § 1 odst. 8 či § 13 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Přípisem MD ze dne 4. listopadu 2009, č.j.: 34/2009-040-KONT/8, podepsaným ministrem dopravy a adresovaným VOP, se ÚSÚ vyjadřoval k případům šetřeným VOP z iniciativy právních zástupců stěžovatelů k několika případům šetřeným či rozhodovaným KÚ SČ bez potvrzení závěrů uváděných VOP. Pochybení, jak jsou uváděna ve zprávách VOP, svědčí o určité podjatosti ve vztahu k postupům právníků KÚ SČ. S odkazem na řadu složitých správních řízení před prvoinstančními orgány lze dotazem u statutárních zástupců obcí snadno ověřit skutečnost, jakým způsobem je těmto obcím podávána vyžádaná právní pomoc. Rovněž tak je prokazatelné, že MD odkazuje v případech, kdy zástupci obcí či občané vnesou v předmětné věci dotaz k postupům správních orgánů, na KÚ SČ. Rozhodně mezi MD a KÚ SČ neexistuje výkladový rozpor, jak je ve zprávě uváděno.

⁶ MK: Vyjádření VOP k neúčinnosti ochrany kulturních památek sice má racionální jádro, ale není prezentováno zcela objektivním způsobem. Vyjádření VOP neuvádí, že k přijímání opatření při zanedbávání povinností vlastníků kulturních památek jsou příslušné též stavební úřady.

Jde o kulturní památky, které jsou stavbami ve smyslu stavebního zákona a trpí zpravidla dlouhodobým zanedbáním údržby, čímž bývají vyvolány vážnější stavební závady. Jde-li o zásah do stavebně technického řešení stavby, je k přijetí opatření primárně příslušný stavební úřad podle hlavy druhé citovaného zákona a tudíž jde o tentýž případ nečinnosti stavebních úřadů, která je uvedena zvlášť v bodu II. H. materiálu.

V rámci kontrolní činnosti je nicméně této problematice soustavně věnována zvýšená pozornost a krajským úřadům je navrhováno, aby sledovaly aktivitu podřízených orgánů státní památkové péče v této věci.

kulturní památky uložená opatření neprovede, může orgán památkové péče rozhodnout, že se opatření k zachování památky provedou na náklad vlastníka.

- Zkušenosti VOP svědčí o tom, že orgány památkové péče neukládají opatření, která přímo směřují k zachování památky, popřípadě neprovádějí náhradní výkon uložených opatření. Výkon památkové péče se tak v praxi zužuje převážně na vydávání závazných stanovisek a rozhodování o sankcích při jejich nedodržení. Tento postup má účel památkové péče, kterým je zachování kulturního dědictví pro budoucí generace. Není zajištěna účinná ochrana kulturních památek v situaci, za které vlastník neplní své povinnosti, a mnoho kulturních památek se proto nachází v havarijním stavu.

Ministerstvo pro místní rozvoj – úsek stavebního řádu

- viz kapitola II. písm. H.

Ministerstvo práce a sociálních věcí – úsek dávek pomoci v hmotné nouzi

- VOP se opakovaně setkává se skutečností, že rozhodnutí o dávkách pomoci v hmotné nouzi nejsou ani v odvolacím řízení KÚ dostatečně odůvodněna (resp. jsou velké rozdíly mezi jednotlivými KÚ); tuto situaci je možno napravit prakticky jen důslednou kontrolou spisové dokumentace na tomto úseku přenesené působnosti.

Ministerstvo práce a sociálních věcí – úsek sociálně-právní ochrany dětí

- VOP na základě svých dlouhodobě negativních zkušeností s činností MHMP⁷ na úseku sociálně-právní ochrany dětí zahájil šetření z vlastní iniciativy. Cílem šetření bylo obecné řešení problematiky vyřizování stížností na daném úseku státní správy (dosavadní poznatky svědčí o tom, že stížnostní agenda trpí vadami jak po formální, tak po věcné stránce). VOP si vyžádal písemné stanovisko k systému vyřizování stížností ze strany MHMP (včetně konkrétních návrhů nápravných opatření).

Ministerstvo vnitra – úsek evidence obyvatel

- Ze zjištění VOP vyplývá, že úřady pojmají přijetí ohlášení změny místa trvalého pobytu vesměs neformálně,⁸ zejména pokud jde o postup při odstranění nedostatků v předkládaných dokladech. V těchto případech by úřady měly občany vyzývat (nejlépe písemně) a činit o těchto úkonech poznámky na přihlašovacích lístcích (§ 18 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel). V praxi však bývá občan vyzván pouze ústně a o jeho návštěvě úřadu neexistuje žádný záznam. VOP se tak setkává s případy, že se občané ve snaze o zaevidování trvalého pobytu opakovaně dostavují na ohlašovnu, a přesto jim pobyt není zaevidován. Pokud ohlašovna nepřijala ohlášení a zároveň nepřistoupila k vydání rozhodnutí o nezaevidování trvalého pobytu (§ 10 odst. 9 zákona o evidenci obyvatel), proti kterému by se mohli tito občané bránit odvoláním, jedná se o pochybení. VOP přitom poukazuje na skutečnost, že dodržením zákonného postupu (učiněním výzvy k odstranění nedostatků ve stanovené lhůtě, resp. vydáním negativního správního rozhodnutí, nebyly-li nedostatky odstraněny) je občan primárně chráněn před libovůlí úřadu. Zároveň je takto posílen princip legality při výkonu státní správy a zaručena efektivnější ochrana práva na volbu místa trvalého pobytu (viz např.

⁷ Zde je opět jmenován úřad konkrétně, neboť u jiných KÚ se VOP s takto závažnými problémy nesetkal.

⁸ MV – OSČ: S tímto konstatováním nelze souhlasit, neboť k takovéto argumentaci chybí v předložené zprávě doložení takového stavu v kontrolách krajů vůči obcím.

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. 2 As 64/2005).

- Zákon o evidenci obyvatel na jedné straně deklaruje pouze evidenční účinky trvalého pobytu, v praxi však může mít zaevidování/zrušení trvalého pobytu poměrně významné právní důsledky. Tuto skutečnost potvrzuje ve svém rozhodování i Nejvyšší správní soud (viz shora uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu), podle kterého je „právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, veřejným subjektivním právem ...“ Výše uvedené má zásadní vliv nejen pro možnost napadnout postup správních orgánů žalobou ve správním soudnictví, ale rovněž i pro procesní postup samotných správních orgánů při evidenci obyvatel (např. v otázce výkladu oprávněné osoby, osoby oprávněné podat návrh na zrušení údaje o místě trvalého pobytu, ustanovování opatrovníka účastníkům řízení). Z šetření jednotlivých podnětů, kterými se VOP zabýval, vyplynulo, že správní orgány ve své praxi závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ne vždy dostatečně reflektují (zejména se jedná o otázku prokázání důvodů pro zrušení trvalého pobytu).
- Řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu je zahajováno na návrh. Navrhovatel je podle § 12 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel povinen prokázat, že jsou naplněny podmínky pro zrušení údaje o místě trvalého pobytu (zánik užívacího práva a dále faktické neužívání objektu). V praxi je pro navrhovatele poměrně často komplikované prokázat existenci důvodů pro zrušení trvalého pobytu. VOP v této souvislosti správní orgány upozornil na jejich povinnost aplikovat i v řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu zásadu spolehlivě zjištěného skutkového stavu.

Ministerstvo vnitra – úsek přestupků

- Některé správní orgány v situaci, za které obviněný využil svého práva odmítnout podat vysvětlení (§ 60 zákona o přestupcích), použily jako důkaz úřední záznam sepsaný strážníkem obecní policie na místě údajného přestupku. Tento úřední záznam byl obviněnými podepsán, přičemž na jeho základě byli následně uznáni vinnými ze spáchání přestupku. Správní řád však použití záznamu o podání vysvětlení jakožto důkazního prostředku zapovídá. Svou argumentaci správní orgány stavěly na tvrzení, že zápis o podaném vysvětlení je jiným podkladem pro rozhodnutí dle § 50 odst. 1 správního řádu a nikoli důkazním prostředkem dle § 51 odst. 1 správního řádu. Tento názor považuje VOP sice za správný, nicméně považuje za nezbytné dodat, že takový jiný podklad pro rozhodnutí může být jen informací, která má přispět ke zjištění stavu věci, rozhodně však není způsobilá prokázat obviněnému z přestupku jeho vinu. Jinými slovy - správní orgán z ní může pouze získat relevantní informace, není ale možné, aby bylo konstatováno, že vina byla prokázána na základě tohoto zápisu (využitelnost obdobné judikatury k trestnímu řízení - např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/03, II. ÚS 2014/07 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 96/2008).
- U správních orgánů existuje výkladová kolize mezi zákonem o přestupcích, který umožňoval vymáhat uložené pokuty ve lhůtě pěti let od uplynutí lhůty pro jejich zaplacení, a mezi zákonem o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který umožňuje vymáhání nedoplatků v šestileté promlčecí lhůtě. Spornou byla zejména otázka, jakým právním předpisem se řídí lhůta pro vymáhání pokut u těch případů, ve kterých lhůta k zaplacení počala plynout za účinnosti zákona o přestupcích ve znění do 31. 12. 2005. Zákonná úprava totiž jednoznačně neurčuje,

jakým způsobem v takových případech postupovat. VOP dospěl k závěru, že lhůta pro vymáhání pokuty byla na počátku běhu lhůty jednoznačně stanovena (§ 88 odst. 1 zákona o přestupcích ve znění do 31. 12. 2005), a to jako propadná lhůta pětiletá. Pozdější postup správního orgánu, který se opíral o ustanovení § 70 zákona o správě daní a poplatků („právo vybrat a vymáhat daňový nedoplatek se promlčuje po šesti letech po roce, ve kterém se stal tento nedoplatek splatným“), shledal VOP nezákonným. Ustanovení § 70 zákona o správě daní a poplatků tedy může dopadat až na vymáhání pokut uložených po 31. 12. 2005. V ostatních případech je zapotřebí respektovat ustanovení § 88 odst. 1 zákona o přestupcích, ve znění účinném do 31. 12. 2005, tedy pětiletou prekluzivní lhůtu.

Ministerstvo zdravotnictví – úsek zdravotnictví

- VOP se v oblasti vyřizování stížností na poskytnutou zdravotní péči (přenesená působnost vykonávaná KÚ jako registrujícími orgány nestátních zdravotnických zařízení) setkává s nesprávným postupem při poskytování informací ze stížnostního spisu. Pacient – stěžovatel má dle přiměřené aplikace ustanovení § 38 právo nahlížet do stížnostního spisu; povinnost poskytnout veškeré informace o zdravotním stavu pacienta shromážděné v jiných zápisech (než zdravotnická dokumentace) upravuje § 67b odst. 12 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Přesto KÚ odmítají stěžovatelům poskytnout posudek odborníka či zápis ze znalecké komise, který byl podkladem pro vyřízení stížnosti. Rovněž utajují údaje o jménu osoby, která tento odborný podklad pro vyřízení stížnosti zpracovala, přestože stěžovatel má na tuto informaci právo. Poskytnutí informací nebrání zákon o ochraně osobních údajů a stěžovatel by na ni měl mít nárok z důvodu posouzení možné podjatosti k věci.
- Uvedený nesprávný postup nebyl napraven ani prostřednictvím kontrol či metodického vedení MZd, neboť to zastává k poskytování informací o jménu odborníka obdobný názor; postoj MZd k vydávání kopie posudku alespoň bez této informace není rovněž jednoznačný – samo takto postupuje, avšak v konkrétním případě neposkytlo KÚ jednoznačnou informaci, že je kopii posudku stěžovateli povinen vydat.⁹

Ministerstvo životního prostředí – úsek ochrany přírody a krajiny

- VOP nadále zaznamenává nedostatky ve vydaných povoleních ke kácení stromů, zejména v jejich odůvodněních. Ta, pokud jsou v rozhodnutí obsažena (neboť je-li účastníkem jenom žadatel o kácení a je mu vyhověno, není třeba odůvodňovat), neobsahují vyhodnocení všech kritérií uvedených v § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (v rozhodnutí není dostatečně zdůvodněno, proč úřad rozhodl kácení povolit, tj. neposoudil řádně funkční a estetický význam dřeviny či nedoložil existenci závažného důvodu opravňujícího ke kácení).
- Vzhledem k tomu, že VOP byl vyrozuměn o tom, že na úseku kácení dřevin mimo les neexistuje jednotná metodika, žádá VOP MŽP o vydání metodiky.

Závěr

Jednotlivým ÚSÚ se doporučuje analyzovat zjištění VOP a přijmout opatření na svěřených úsecích státní správy.

⁹ MZd: MZd v rámci konzultačních dnů opakovaně problematiku s KÚ řešilo a nakonec (10. 12. 2008) vzhledem ke složité situaci v zajišťování znaleckých komisí obecně KÚ informovalo, že jsou povinny kopii posudku stěžovateli vydat s tím, že je třeba „znečitelnit“ jména odborníků, kteří ho zpracovali.

H. Vyhodnocení úseku územního plánování a stavebního řádu

MV jako zpracovatel Hodnotící zprávy předpokládá, že i v následujících Hodnotících zprávách bude pokračovat v koncepci, která byla nastolena již předchozí Hodnotící zprávou, kdy by vždy jedna kapitola Hodnotící zprávy byla podrobněji věnována problematice výkonu státní (veřejné) správy na určitém úseku. V této Hodnotící zprávě je zařazena zvláštní subkapitola věnovaná problematice stavebního řízení a územního plánování, ve které budou dle současného stavu popsány a pojmenovány základní problémové okruhy na těchto úsecích veřejné správy, upozorněno na nedostatky a jejich příčiny a navrženy možné způsoby jejich řešení. Oblast stavebního řádu a územního plánování byla pro podrobnější rozbor zvolena z důvodu zaznamenaných problémů na tomto úseku státní správy. O nich svědčí nejen stížnosti občanů směřujících právě do této oblasti, ale rovněž poznatky a hodnocení většiny KÚ. Na neuspokojivou činnost stavebních úřadů důrazně upozorňuje ve svém vyjádření rovněž VOP.

Z podkladů předložených MMR pro účely zpracování Hodnotící správy vyplynuly na jím hodnoceném úseku následující skutečnosti.

Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a hlavního města Prahy

MMR v rámci výkonu přenesené působnosti provádělo kontroly na úseku územního rozhodování a stavebního řádu a na úseku územního plánování.

MMR postupovalo v souladu s Plánem kontrol krajů a hlavního města Prahy na léta 2008–2009 vypracovaným MV. Mimo tyto pravidelné kontroly, prováděné u KÚ a MHMP, nepřímo kontrolovalo KÚ a MHMP v pozici nadřízeného správního orgánu tím, že mimo jiné rozhodovalo o odvoláních proti jejich rozhodnutím vydaným ve správním řízení na úseku územního rozhodování, stavebního řádu a vyvlastnění v přenesené působnosti, přezkoumával na základě podnětů k provedení přezkumného řízení jejich rozhodnutí vydaná ve správním řízení na témže úseku, uplatňoval v odůvodněných případech opatření proti jejich nečinnosti ve věcech územního rozhodování, stavebního řádu a vyvlastnění v přenesené působnosti. Právním názorem MMR, vysloveným v odůvodnění rozhodnutí, byly KÚ a MHMP vázány. MMR tímto způsobem získávalo informace o kvalitě výkonu přenesené působnosti svěřené KÚ a MHMP. Právní úpravu a systém kontrol považuje MMR s odkazem na výše uvedené za vyhovující.

Právní úprava kontroly výkonu přenesené působnosti vykonávané na úseku územního rozhodování a stavebního řádu a na úseku územního plánování umožňuje přímou kontrolu výkonu přenesené působnosti svěřené KÚ a MHMP. Součástí těchto kontrol je kontrola postupu KÚ při kontrole výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí.

MMR zpracovalo podrobnou analýzu závěrů Hodnotící zprávy za léta 2006–2007 se závěrem, že výkon přenesené působnosti vykonávané KÚ je stabilizovaný, zatímco **v úrovni výkonu přenesené působnosti svěřené obcím jsou značné rozdíly, přičemž nejvíce nedostatků se vyskytuje u obcí typu I.** Systémová opatření, která z analýzy vyplynula, MMR zapracovalo do novely stavebního zákona, u níž v současné době probíhá připomínkové řízení, a zúčastnilo se jednání o novelizaci nařízení vlády č. 469/2002 Sb. (katalog prací a kvalifikační předpoklady).

MMR si ke kontrole vybíralo správní rozhodnutí vydaná v kontrolovaném období tak, aby bylo zahrnuto co nejvíce z mnoha druhů řízení podle stavebního zákona, dále byl

kontrolován výkon činností KÚ na úseku jimi prováděné kontroly výkonu přenesené působnosti vykonávané OÚ, magistráty statutárních měst rozdělených statutem na městské části či městské obvody, MHMP na úseku jím prováděné kontroly výkonu přenesené působnosti vykonávané městskými částmi a na úseku poskytované metodické a odborné pomoci podřízeným správním orgánům v kontrolovaném období. Při kontrolách **nebyla zjištěna systémová pochybení. Zjištěné nedostatky byly nahodilé, vyvolané chybou (ojedinělou) konkrétního pracovníka, u nichž postačovalo ústní upozornění a projednání.** Tyto skutečnosti byly v závěru kontrolního protokolu týkajícího se konkrétního kontrolovaného orgánu zmíněny. Zjištěné poznatky nelze charakterizovat jako „specifické“ pro danou oblast. **Námítky proti protokolu nebyly kontrolovanými subjekty (KÚ, MHMP) podány. Opatření zásadního charakteru nebylo navrženo.**

MMR má podrobně zpracované věcné zaměření kontrol činnosti orgánů kraje (MHMP). V souvislosti s prováděním kontrol byla kontrolujícímu orgánu poskytnuta veškerá součinnost odpovídající možnostem KÚ (MHMP), žádná pořádková pokuta kontrolním orgánem uložena nebyla. **MMR neshledalo důvody pro provádění následných kontrol.**

Metodická pomoc je poskytována KÚ v rámci pravidelných porad cca 4x ročně. Metodická pomoc je dále poskytována zveřejněním metodických pokynů a stanovisek na webových stránkách MMR a ve Stavebně správní praxi, vydávané jako příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj cca 5-6x ročně. S metodickými pokyny a názory se tak mají možnost seznámit všechny krajské i obecné stavební úřady. Pro praxi v oblasti veřejného stavebního práva je vydáváno periodikum Bulletin Stavební právo, které je zaměřeno na publikování platných zákonů, vyhlášek, souvisejících předpisů, výkladů a stanovisek. Obsah publikací přináší komentáře, vysvětlivky a připomínky a slouží ke sjednocování a usměrňování výkonu státní správy na všech stupních. Rozsudky soudů rozhodování (postupy) MMR neovlivňují.

Metodickou pomoc obcím přímo MMR neposkytuje, neboť tato povinnost (poskytovat odbornou a metodickou pomoc obcím) je podle § 67 odst. 1 písm. c) zákona o krajích jako přenesená působnost přímo uložena KÚ. Přesto se na úseku územního plánování zástupci MMR zúčastňují porad KÚ s obcemi, při kterých seznamují účastníky s aktuální problematikou.

MMR je příslušné k přešetření způsobu vyřízení stížností podaných proti postupu KÚ, respektive MHMP. Na základě podnětů k provedení přezkumného řízení přezkoumává rozhodnutí KÚ a MHMP vydaná ve správním řízení na úseku územního rozhodování, stavebního řádu a vyvlastnění v přenesené působnosti. **Vyřizování výše uvedených podání MMR neanalyzuje. Řešení podnětů a stížností KÚ (MHMP) nebylo v rámci kontrolní činnosti sledováno.**

Na úseku územního plánování si MMR ke kontrole vybíralo stanoviska a vyjádření tak, aby byl postižen celý proces pořizování územně plánovací dokumentace. Byl kontrolován výkon činností KÚ na úseku jím prováděné kontroly výkonu přenesené působnosti vykonávané OÚ na úseku územního plánování. Kontroly, které KÚ prováděly, byly zaměřeny na organizační zajištění výkonu úřadu územního plánování, včetně kontroly ZOZ, na územně plánovací dokumentaci a územně plánovací podklady, které má úřad k dispozici, na proces jejího pořízení a na její aktuálnost, úplnost a obsah, i úseku poskytované metodické a odborné pomoci podřízeným správním orgánům v kontrolovaném období.

Ani na úseku územního plánování MMR řešení podnětů a stížností KÚ (MHMP) v rámci kontrolní činnosti nesledovalo.

Kraj	na úseku stavebního řádu		na úseku územního plánování	
	kontrolované období	počet zkontrolovaných obcí	kontrolované období	počet zkontrolovaných obcí
KÚ JM	2007	16, 2 mimořádné	2007	12
KÚ KH	2007	12	2007	12
KÚ OL	2007	13	2007	7
KÚ PL	2007	8	2007	11
KÚ SČ	2007	52	2007	12
KÚ ÚS	2007	6	2007	6
KÚ JČ	2008	12	2008	12
KÚ KV	2008	6	2008	2
KÚ LI	2008	4	2008	10
KÚ PA	2008	6	2008	8
KÚ VY	2008	6	2008	5
KÚ MS	2008	23	2008	8
KÚ ZL	2008	18	2008	7
CELKEM		184		112

Poznámka: MMR při svých kontrolách provedených v letech 2008-2009 mj. kontrolovalo, kolik příslušný KÚ zkontroloval v předchozím období obcí (stavebních úřadů) ve svém správním obvodu.

Tabulka č. 3: **Počet kontrolovaných obcí na úseku stavebního řádu a územního plánování jednotlivými KÚ**

MMR do kontrolní činnosti KÚ s odkazem na zákon o krajích a zákon o obcích nezasahuje.

Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí

Kontrolu výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí, resp. prvoinstančním správním orgánům (obcím, městským obvodům nebo městským částem), **MMR neprovádí**, neboť k této činnosti nemá zákonné zmocnění a zasahování do kompetencí orgánů kraje, resp. orgánů statutárních měst a orgánů hlavního města Prahy by bylo v rozporu s právními předpisy.

Ze stavebního zákona jako zvláštního zákona pro MMR (podle jeho názoru) nevyplývá kontrolní pravomoc nad přenesenou působností vykonávanou orgány obcí, ani není stanovena pro MMR kontrola výkonu přenesené působnosti vykonávané městskými obvody či městskými částmi. Jestliže podle § 171 odst. 2 stavebního zákona provádí MMR státní dozor tím, že sleduje, jak orgány veřejné správy vykonávají působnost stanovenou tímto zákonem, nejde o klasický státní/správní dozor, ale o vnitřní dozor ve veřejné správě.

MMR nevyžadovalo od KÚ zasílání vyhodnocení výsledků kontrol za předchozí kalendářní rok. Povinnost KÚ, magistrátů ÚČSM provádět kontrolu výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí, resp. prvoinstančním správním orgánům (obcím, městským obvodům nebo městským částem) je uložena zákonem o obcích a všechny tyto

orgány předávají výsledky svých kontrol v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 18. 10. 2006, č. 1181, přímo MV.

MMR zastává názor, že na kvalitu výkonu přenesené působnosti vykonávané KÚ (MHMP) má vliv odpovědnost těchto správních orgánů za náhradu škody (popřípadě náhrada nákladů soudního řízení v případě, že je jim jako straně žalované správním soudem tato povinnost uložena). Je nutné vzít v úvahu i skutečnost, že za porušení povinností může být pracovník odpovědný za výkon státní správy na úseku územního řízení a stavebního řádu trestně stíhán. Kontrolu považuje MMR za systémové opatření, jímž je pravidelně sledována kvalita výkonu jim svěřené přenesené působnosti na daném úseku.

Komentář zpracovatele a dalších předkladatelů podkladů

Přestože MMR nevykázalo v rámci kontrolních zjištění do této ani do předešlé Hodnotící zprávy žádná zásadní pochybení (a to s odůvodněním, že MMR kontroluje pouze KÚ, nikoli jednotlivé stavební úřady, přičemž při kontrolách KÚ MMR neshledává žádná zásadní pochybení), značné množství stížností směřujících do této oblasti (byť se nemusí nutně jednat o stížnosti oprávněné) signalizuje, že výkon předmětné činnosti na obcích není zcela v pořádku. Velká část podnětů a stížností, které obdrží např. MV a které pro nepříslušnost postupuje jinému správnímu orgánu, se týká právě problematiky stavebního řízení a územního plánování, která je v působnosti MMR. Jedná se přitom zřejmě o **systémovou záležitost**, přičemž problém je na **prvoinstančních orgánech, zejména na obcích typu I**, kde je pouze stavební úřad. K tomu MMR uvádí, že si je vědomo tohoto stavu (problému) - provádí analýzy, jsou mu známy informace o stavu a počtech pracovníků na jednotlivých úrovních, atd.

Za pozornost stojí výsledky kontrol přenesené působnosti vykonané MMR vůči KÚ, neboť jako jediný ÚSÚ za několik po sobě následujících hodnocených období (6 let) neshledal ve výkonu přenesené působnosti při kontrole jediný rozpor se zákonem, jiným právním předpisem a v jejich mezích též usnesením vlády, popř. směrnicí MMR, což lze považovat za anomální stav oproti výsledkům jiných ÚSÚ. V kontrastu k těmto zjištěním stojí hodnocení KÚ, která upozorňují na problémy v oblastech kontrolovaných MMR, stejně jako řada podání občanů směřujících do předmětné oblasti, se kterými se tito obrazejí na orgány veřejné správy (např. MV, VOP). Tímto vyjádřením MV nehodnotí, zda kontroly MMR byly či nebyly provedeny důsledně s vhodným výběrem vzorků, nebo zda je či není vykonáván kvalitně výkon přenesené působnosti na daném úseku, ale toliko poukazuje na nastalou situaci.

MV zaznamenává, že problémy jsou zejména v menších obcích, o čemž svědčí jak četné stížnosti směřující do dané oblasti výkonu veřejné správy (jen MV – ODK předal za léta 2008-2009 MMR cca 125 podnětů stěžovatelů a na neuspokojivou činnost stavebních úřadů je upozorňováno rovněž při setkáních s představiteli veřejné správy), tak i hodnocení řady KÚ.

Za pozornost mj. stojí zjištění, že z podkladů zaslaných MMR (při kontrolách v letech 2008-2009) vyplývá, že KÚ zkontrolovaly v jejich kontrolovaném dvouletém období cca 26 % obcí (stavebních úřadů) na úseku stavebního řádu a cca 16 % na úseku územního plánování.

Vyjádření jednotlivých krajských úřadů

Na nedostatky a problémy na úseku stavebního řádu a územního plánování výslovně upozorňuje v zaslaných podkladech 8 KÚ (KÚ JČ, KÚ JM, KÚ MS, KÚ ÚS, KÚ SČ, KÚ PA, KÚ OL, KÚ PL).

Základním problémem, který stále více vystupuje do popředí, je podhodnocení personálního obsazení jednotlivých stavebních úřadů. Současně platné zákony – správní řád, stavební zákon a předpisy související, vedly k „zesložitění“ stavebně správních řízení, rovněž jako i k zvýšení četnosti úkonů, které je nucen správní orgán provádět, při ponechání (či snížení) stavu pracovníků, vykonávajících tuto agendu v letech 2006-2007 (KÚ JM). Výkon státní správy na úseku územního rozhodování se obecně snižuje zejména v obcích typu I, neboť obce nejsou schopny personálně zabezpečit výkon státní správy kvalifikovanými odborníky (KÚ MS). Další oblastí, kde dle mínění KÚ došlo ke zhoršení úrovně výkonu státní správy, je oblast územního plánování. Příčinou je nedostatečné personální obsazení na pozicích, které jsou podmíněny kvalifikačními požadavky na vzdělání, praxi a ZOZ v oblasti územního plánování. Nedostatek osob splňujících kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti je obecně znám. U některých úřadů proto dochází ke spojení více činností pod jedním útvarem (KÚ ÚS).

Vedle nedostatků, které souvisejí s aplikací nové právní úpravy (stavební zákon), která do praxe stavebních úřadů zavedla celou řadu nových institutů, nadále přetrvávají i nedostatky související s obecnou právní úpravou ve správním řádu [identifikace tzv. esenciálních účastníků řízení, náležitosti vedených správních spisů dle § 17 správního řádu a tolerování chybně formulovaných právních mocí zmocněných zástupců účastníků řízení předkládaných do řízení (KÚ JČ)]. Pokud jde o další zjištěná pochybení v této oblasti, jedná se především o nedodržování zákonem stanovených lhůt, nedůslednou aplikaci platné územně plánovací dokumentace, nedostatečné odůvodnění správních rozhodnutí (mají za následek, že odůvodnění neposkytuje oporu vlastnímu výroku) a problematiku vymezování okruhu účastníků řízení (KÚ JČ) či chyby při doručování písemností (KÚ SČ).

Vyjádření veřejného ochránce práv k úseku stavebního řádu a územního plánování

Stavební úřady se vyhýbají povinnosti nařídit stavebníkovi (vlastníkovi stavby) povinnost nepeněžitého plnění (nařízením udržovacích prací počínaje přes nařízení nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav až po odstranění stavby konče). Je tomu tak proto, že důsledkem neplnění této povinnosti stavebníkem (vlastníkem stavby) je povinnost stavebního úřadu přistoupit k exekuci. Ve stavebním zákoně chybí právní úprava sankcí za neplnění povinností tohoto druhu, možnosti nápravy tak spočívají pouze ve výše popsaném postupu stavebního úřadu a následném vedení exekuce na náklady ÚSC.¹⁰

¹⁰ KÚ ÚS: Při aplikaci ustanovení § 136 odst. 6 stavebního zákona vznikají zejména problémy v případech, kdy takto rozhodují obce s pověřeným obecním úřadem o neodkladném odstranění stavby, která se nachází v katastrálním území jiné obce a vlastník stavbu neodstranil a náklady na její odstranění obci nehradil ať již z důvodu, že jako právnická osoba zanikl, nemá žádný majetek apod.

Doporučení KÚ ÚS: Ze strany tvůrce zákona, který obci se stavebním úřadem ukládá povinnost hradit náhradní výkon rozhodnutí, by bylo vhodné zákonnou změnou vyřešit dostatečné finanční krytí tohoto výkonu.

Stavební úřady opomíjejí aplikaci ustanovení § 101 správního řádu (nové rozhodnutí), což vede k nepřiměřenému zásahu do práv a oprávněných zájmů účastníků řízení. Zejména v případech pravomocných rozhodnutí o odstranění stavby, kdy se posléze ukázalo, že trvat na jejich odstranění se jeví jako neúčelné (původní vlastník byl neukázněný a odstranění mu bylo nařízeno pro nedoložení dokladů, nový vlastník naopak aktivně činí kroky k doložení veřejného zájmu, atd.).

Stavební úřady opomíjejí (ač je to jejich povinností) **posoudit záměr** (stavby a jejich změny) **z hlediska požadavků na bezbariérové užívání**. Přitom bezbariérová vyhláška (vyhl. č. 398/2009 Sb.) dopadá na značný rozsah staveb a jejich změn.

Při odepření práva nahlížet do spisu stavební úřady nedodržují postup dle § 38 správního řádu:

- nezajímá je, že nahlížet lze i do spisu v pravomocně ukončené věci,
- neřeší otázku, zda osoba, která nebyla účastníkem, může nahlížet za podmínek § 38 odst. 2 správního řádu (nezabývají se otázkou, zda je naplněn právní zájem nebo jiný vážný důvod k nahlížení),
- a především nevydávají usnesení dle § 38 odst. 5 správního řádu, o odepření nahlížet (jak u účastníků řízení, tak u osob, kteří účastníky řízení nejsou).

Stavební úřady chybují, pokud namísto legislativních pojmů upravených stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy **definují předmět řízení „lidovými“ pojmy** (např. oblíbená „rekonstrukce“, což může být všechno od údržby až po změnu stavby dokončené) namísto pojmů upravených stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy.

Stavební úřady opomíjejí přiznat postavení účastníků řízení o odstranění stavby sousedům. Sousedům přiznávají až postavení účastníků řízení o dodatečném povolení, stavby, ačkoliv i samotné řízení o odstranění stavby již se jejich práv dotýkat nepochybně může (námitka zásahu stavby do pozemku souseda, apod.).

S problémem dle předchozího bodu souvisí často používaný postup **opakovaného zasílání výzvy stavebníkovi nepovolené stavby**. Správně by měl stavebník již na výzvu stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby předložit řádnou žádost o dodatečné povolení se všemi náležitostmi a podklady. K tomu by měla být zmíněná výzva již dostatečným poučením. Stavební zákon jen za této podmínky předpokládá, že stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a pak vede řízení o dodatečném povolení. Stavební úřad ale obvykle řízení o dodatečném povolení zahájí i při neúplné žádosti a třeba i bez podkladů a poté stavebníka (většinou opět opakovaně) vyzývá k doplnění v rámci řízení o dodatečném povolení. **Důsledkem je prodloužení délky vedeného řízení a trvání nezákonného stavu.**¹¹

¹¹ KÚ ÚS: V ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona není o žádné výzvě zmínka. Stavební úřad by měl účastníkům oznámit zahájení řízení z moci úřední a následně vydat rozhodnutí o odstranění stavby. Řízení o odstranění stavby stavební úřad přeruší pouze za předpokladu, že stavebník požádá o dodatečné povolení stavby a předloží podklady ve stejném rozsahu jako ke stavebnímu povolení. Zpracování dokumentace a její posouzení dotčenými orgány však bude bezesporu trvat déle než vydání rozhodnutí o odstranění stavby. Jen dotčené orgány mají na vydání závazného stanoviska 30 dní. Pokud by byl striktně dodržován zákon, nestihl by nikdo o dodatečné povolení stavby požádat.

Doporučení KÚ ÚS: Zpracovatel by měl upřesnit pojem „výzva stavebního úřadu“. Ze strany tvůrce zákona by měl být v případě neschválení připravené novely stavebního zákona zpracován návrh nový, který by dodatečné povolení stavby řešil.

VOP dále šetřením podnětů zjistil, že v důsledku nedostatečných podmínek pro výkon přenesené působnosti na úseku územního rozhodování a stavebního řádu některých obcí a měst dochází k vadám v řízení vedených stavebním úřadem, zejména k nečinnosti a nezákonnosti. VOP zjistil **nedostatky** zejména, pokud jde o **zajištění odpovídajícího a odborně kvalifikovaného počtu zaměstnanců stavebních úřadů ve vztahu k rozsahu a složitosti územně správní a stavebně správní činnosti** v jeho působnosti. Důsledkem jsou negativní zásahy do práv, právem chráněných zájmů a povinností účastníků řízení. Tento problém se intenzivněji projevuje při satelitní výstavbě v okolí velkých sídel, zejména v okolí Prahy. Bylo by žádoucí, aby se zejména na menší stavební úřady, v jejichž územním obvodu se nachází satelitní výstavba či probíhá intenzivní individuální či zásadní industriální výstavba, zaměřila kontrola a byla včas navrhována a přijímána opatření k nápravě.

Přetrvávajícím problémem jsou **prodlevy MMR při vyřizování podnětů k přezkumu**. Došlo sice k dílčímu zlepšení (poté, co byl posílen příslušný odbor), i nadále však nejsou podněty vyřizovány v zákonných lhůtách, což činí problém zejména s ohledem na dobu, po kterou lze podle správního řádu rozhodnutí přezkoumat.¹²

Vyjádření Ministerstva vnitra

MV předává obdržené podněty z oblasti působnosti MMR **k dalším opatřením v jeho působnosti (tj. k přímému vyřízení, předání příslušnému orgánu apod.)**. Z odpovědí MMR zaslaných MV na vědomí vyplývá, že MMR zpravidla pouze předává takový podnět příslušným (podřízeným) orgánům k vyřízení, aniž by však sledovalo způsob jeho konečného vyřízení těmito orgány. K tomu MMR uvádí, že v období 2008-2009 nebyla tato možnost využívána, avšak že v následujícím období 2010-2011 tak bude činit.

K problematice, že **MMR ve své praxi v současné době nevyužívá možnosti provádět kontrolu přímo v obcích**, lze uvést následující. MMR dále uvádí, že v současné době nemá možnost, jak objektivně vyhodnocovat, zda konkrétní KÚ provádí v dostatečném rozsahu kontrolu obcí, jelikož není nikde stanoveno kritérium, podle kterého by bylo možno takové hodnocení provádět. **MMR nevyžaduje od KÚ zasílání vyhodnocení výsledků kontrol výkonu přenesené působnosti prováděných na obcích.**

V souladu s § 14 odst. 1 kompetenčního zákona je MMR ústředním správním úřadem mj. ve věcech územního plánování a stavebního řádu. **Odpovědnost za výkon státní správy na příslušném úseku** (byť značnou část jejího výkonu stát delegoval na orgány ÚSC) **jednoznačně nese vždy věcně příslušné ministerstvo či jiný ÚSÚ**. Věcně příslušný ÚSÚ proto také musí na svěřeném úseku **koordinovat a řídit výkon státní správy po celé její linii**. Jelikož právě ministerstva a jiné ÚSÚ jsou v konečném důsledku za výkon státní správy odpovědní, je přitom nepochybně povinností příslušných ÚSÚ rovněž **kontrolovat** zachování zákonnosti v okruhu jejich působnosti.

¹² MMR: Při vyřizování podnětů je důsledně dbáno, aby byly prošetřeny do doby, než marně uplyne lhůta pro možnost zahájení přezkumného řízení. K porušování této lhůty tedy nedochází.

Tato skutečnost vyplývá nejen ze zásad organizace státní správy, tj. ze samotného hierarchicky uspořádaného systému státní správy, která je ze své podstaty vystavěna na principu nadřízenosti a podřízenosti jednotlivých jejích vykonavatelů, ale má odraz i v rovině pozitivního práva - zejména kompetenční zákon, v němž jsou stanoveny okruhy činností a gesce jednotlivých úřadů (s čímž je logicky spjata i odpovědnost resortů za výkon státní správy v předmětné linii), zákon o obcích a zákon o krajích.

Podle § 22 kompetenčního zákona *ministerstva zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek; zpracovávají koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě České republiky. O návrzích závažných opatření přiměřeným způsobem informují veřejnost.* Ustanovení § 24 kompetenčního zákona dále stanoví, že *ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.*

Ústřední správní úřady jsou tedy podle kompetenčního zákona výslovně **odpovědné** za odborné sledování jim svěřených oblastí, **analyzování zjištěných skutečností a navrhování příslušných opatření, včetně legislativních i nelegislativních úkolů.** Kompetenční zákon ústředním správním úřadům přímo **ukládá, aby dbaly o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a dle zákonů činily opatření k nápravě.**

Organizační podřízenost orgánů ÚSC ústředním správním úřadům při výkonu svěřené státní správy (přenesené působnosti) dále obecně vyplývá ze zákona o krajích. Podle ustanovení § 92 tohoto zákona totiž *při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu; příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány územní samosprávy, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic; podmínkou platnosti směrnice je její publikace, ve výjimečném případě oznámení o vydání ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.*

Z citovaného ustanovení plyne, že ministerstva jsou nadřízena všem orgánům územní samosprávy. Citované normy mají tedy širší dopad (nevztahují se toliko ke krajům a jejich orgánům), ač se citované ustanovení nachází v zákoně o krajích. Toto ustanovení zákona o krajích tak z věcného hlediska překračuje úpravu pouhé problematiky krajského zřízení, neboť se vztahuje ke všem ÚSC (tzn. i obcím).

Stejný názor zastává např. JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. a JUDr. Bc. Filip Rigel (viz studie *Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost*). Z výše citovaných ustanovení (zejm. pak z ustanovení **§ 24 kompetenčního zákona ve spojení s ustanovením § 92 odst. 1 zákona o krajích**) lze podle výše uvedených autorů interpretačně dovodit, že kontrolu výkonu přenesené působnosti územních samosprávních celků, jak ji zakotvují ustanovení § 88 zákona o krajích a § 129b zákona o obcích, **může (musí) příslušné ministerstvo provádět na všech stupních (a obce v tomto směru může kontrolovat i bez součinnosti s KÚ)**, přičemž při jejím výkonu se ustanovení správního řádu vůbec nepoužijí.

Možnost provádět kontrolu přímo na obcích dle názoru MV dává MMR rovněž **§ 171 stavebního zákona** (upravující *státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu*).

Je třeba podotknout, že MMR je jako ÚSÚ oprávněno rovněž k vydání směrnic, jež jsou závazné pro podřízené správní orgány. MMR stejně jako jiný ÚSÚ tak může směrnicí regulovat jako nadřízený správní orgán, který odpovídá za výkon státní správy na jemu svěřeném úseku, v zájmu sjednocení výkladu např. frekvenci, resp. periodicitu provádění kontrol na obcích ze strany KÚ. Další možností, jakým způsobem ověřovat z pozice ÚSÚ výkon působnosti v oblasti státní správy na všech úrovních, je využití nástrojů, které poskytuje usnesení vlády č. 1181 ze dne 18. října 2006 (příloha – *Díl 3 Postup krajů při výkonu přenesené působnosti orgány obcí, čl. 16, bod 13 a 14*), podle kterého *krajský úřad vždy k 15. únoru zasílá na vyžádání vyhodnocení výsledků kontrol nad výkonem jednotlivých úseků přenesené působnosti obcí za předchozí kalendářní rok věcně příslušnému ústřednímu správnímu úřadu. Na vyžádání krajský úřad poskytne ústředním správním úřadům protokol o kontrole.*

System, ve kterém ÚSÚ delegovaly zákonem zodpovědnost za metodickou pomoc a výkladová stanoviska na KÚ, neznamená zbavení se zodpovědnosti za příslušný úsek státní správy. Praxe ukazuje, že tento systém nepřináší srozumitelný výkon státní správy.

Závěr

Ve vztahu k činnosti MMR lze za odpovídající postup, s ohledem na nesoulad mezi vyhodnocením MMR a upozorněními na nedostatky na úseku MMR, předloženými KÚ i VOP, a s přihlédnutím k počtu podání směřujících do předmětné oblasti zaznamenaným MV, považovat provedení důsledného vyhodnocení rozsahu podání a stížností směřujících do oblastí garantované MMR, a to ať již na úrovni KÚ, tak přímo MMR. Opakované závěry uvedené v této i předchozí Hodnotící zprávě plně nekorespondují s vlastním vyhodnocením kvality výkonu přenesené působnosti.

Doporučení pro MMR

Vzhledem ke shora uvedenému lze MMR, které je ÚSÚ zodpovědným za řádné fungování státní správy na jemu svěřeném úseku po celé jeho linii, **doporučit přijmout opatření v oblasti své zákonem stanovené kompetence, mj.**

- **vyhodnocovat výsledky kontrol výkonu přenesené působnosti provedených KÚ na obcích,**
- **sledovat a následně vyhodnocovat způsob vyřízení podnětů (stížností) podřízenými orgány (orgány nižších stupňů) a získávat tak zpětnou vazbu o činnosti obcí na daném úseku,**
- **provést analýzu počtu obecných stavebních úřadů s ohledem na podmínky pro efektivní výkon jejich správní činnosti,**
- **zvážit vydání směrnice, kterou by ve vztahu k podřízeným správním úřadům regulovalo např. frekvenci, resp. periodicitu provádění kontrol na obcích ze strany KÚ, vyhodnocování výsledků kontrol, vyhodnocování způsobu vyřízení podnětů (stížností) atd.,**
- **využívat nástroje poskytované usnesením vlády č. 1181 ze dne 18. října 2006,**
- **trvale sledovat stav výkonu státní správy na svěřeném úseku stavebního řádu a územního plánování v celé jeho linii (OÚ – KÚ – MMR),**
- **zajišťovat sjednocení metodické pomoci poskytované MMR a KÚ podřízeným správním úřadům.**

I. Závěry a doporučení

Z informací obsažených v podkladech předložených jednotlivými ÚSÚ vyplývá, že **výkon přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a hlavního města Prahy je stabilizovaný**. Přesto je třeba mít stále na paměti a nezapomínat, že každý ÚSÚ je **plně zodpovědný za stav výkonu státní správy na jím řízeném úseku**.

Nejčastější příčinou nedostatků je především **lidský faktor** (neznalost zákonných norem, případně nesprávný výklad komplikovaných právních předpisů nebo nesystémové pochybení jednotlivých pracovníků). Nedostatky jsou projednávány s příslušnými pracovníky přímo na místě v rámci kontrol. V řadě případů byly zjištěné nedostatky ve spolupráci s kontrolní skupinou odstraněny. Zjištěné nedostatky neovlivňují zásadním způsobem plnění úkolů stanovených zákony.

V dalším kontrolním období bude vhodné 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.

Realizace kontrol přispívá ke zlepšení kvality veřejné správy. Kontrola výkonu přenesené působnosti 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 a dávají ucelený obraz, který nelze získat jen z odvolacích nebo přezkumných řízení.

Nejvíce nedostatků identifikovalo MK, MPSV, MŠMT a MZe.

Ministerstvo kultury

Mimořádně závažný problém představuje skutečnost, že **na úseku státní památkové péče** v roce 2009 byly **zaznamenány případy nečinnosti KÚ**, za kterých nikoli v důsledku opomenutí, ale zcela záměrného postoje vedoucích pracovníků tyto úřady setrvaly v nečinnosti podle § 80 správního řádu (KÚ KV, KÚ ZL).

Při výkonu přenesené působnosti KÚ **na úseku památkové péče je poměrně malá pozornost věnována vyhledávací a sankční činnosti**. Jen poměrně vzácně jsou využívána opatření proti nečinnosti. Oproti předcházející etapě byl zaznamenán pokles úrovně výkonu státní správy v přenesené působnosti v případě KÚ KV, kde se negativně uplatnilo mj. organizační opatření, spočívající v rozdělení agendy KÚ podle § 28 zákona o státní památkové péči na dvě různá pracoviště. Problematická zůstává úroveň výkonu státní správy v přenesené působnosti MHMP, který se dopustil četných závažných pochybení, zejména pak v souvislosti s obnovou národní kulturní památky Karlův most v Praze. Úroveň jím vedených správních řízení podle kontrolovaných vzorků není srovnatelná s úrovní správního řízení na KÚ.

Doporučení pro MK: zvýšit metodickou činnost. V případě, že ÚSÚ zjistí nečinnost KÚ, má postupovat v souladu s ustanovením § 80 správního řádu (opatření proti nečinnosti).

Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy

Systémová pochybení označilo MŠMT. Kontrolní nálezy, které byly u orgánů krajů a hl. m. Prahy shledány, byly především systémovým pochybením odvětvového odboru školství KÚ a jen v minimální míře šlo o pochybení ze stran fyzických osob.

V rámci oblasti dodržování termínů a stanovených procentuálních částí při rozpisu a poskytování prostředků na přímé náklady na vzdělávání právníckým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení daných v rozhodnutích MŠMT bylo kontrolou shledáno, že u žádného kraje nebylo v průběhu daného kontrolovaného roku postupováno zcela podle ustanovení **§ 161 odst. 6 školského zákona, neboť se nedařilo v této oblasti skloubit závazné termíny rozpisů a poskytování státních prostředků s termíny jednání zastupitelstva** tak, aby svěřený výkon státní správy byl vždy „s vědomím zastupitelstva“. Ze strany resortu nevychází z provedených kontrol žádná aktuální potřeba navrhnout další obecně systémová řešení shledaných nedostatků s výjimkou žádoucí legislativní úpravy ust. § 161 odst. 6 a ust. 163 odst. 1 písm. a) školského zákona, spočívající v odstranění slov „s vědomím zastupitelstva“.

Doporučení pro MŠMT: iniciovat změnu příslušného právního předpisu (§ 161 odst. 6 a § 163 odst. 1 písm. a/ školského zákona) - viz výše.

Doporučení pro KÚ: do přijetí příslušného právního předpisu respektovat současnou právní úpravu.

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Nejvíce nedostatků bylo zjištěno při kontrolách agend (dávek sociální péče a sociálních služeb), jejichž právní úprava zaznamenala ve vyhodnocovaném období četné změny. **Nejčastější příčinou byl lidský faktor**, nesystémové pochybení pracovníka.

Doporučení pro MPSV: změna zaměření a intenzity poskytované metodické pomoci na příslušném úseku s přihlédnutím k aktuálním legislativním změnám na příslušném úseku přenesené působnosti.

Ministerstvo zemědělství

I přes počet 15 nedostatků zjištěných za období 2008-2009 hodnotí MZe úroveň výkonu přenesené působnosti v oblasti lesního i vodního hospodářství na KÚ jako setrvale dobrou a výkon státní správy je zde řádně zabezpečen. Nebyl vysledován jediný případ nedostatečného zajištění výkonu státní správy. Jak vyplývá z charakteristiky zjištěných nedostatků, jedná se o **jednotlivá pochybení pracovníka**.

Doporučení pro MZe: aktivní vnitřní kontrola a kontrola nadřízeným pracovníkem.

Doporučení navržená MV pro ÚSÚ

- **analyzovat závěry a doporučení vyplývající z vyjádření VOP a KÚ a přijmout na svém úseku odpovídající opatření,**
- **analyzovat závěry a doporučení MV a přijmout odpovídající opatření,**
- **dílčí doporučení MV pro MMR jsou uvedena v samostatné kapitole; celkově se doporučuje, aby ministr pro místní rozvoj zpracoval v součinnosti s KÚ a MHMP analýzu stavu výkonu státní správy na úseku stavebního řádu a územního plánování a tuto analýzu předložil vládě České republiky do 30. června 2011.**

Doporučení navržená MV pro KÚ

- **Využít závěrů, poznatků a doporučení jednotlivých ÚSÚ a VOP a přijmout příslušná nápravná opatření.**

III. KONTROLA VÝKONU PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI SVĚŘENÉ ORGÁNŮM OBCÍ

A. Přehled kontrolních orgánů

Orgány vykonávajícími kontrolu nad výkonem přenesené působnosti svěřené orgánům obcí jsou KÚ a v některých případech i ÚSÚ (např. MO).

B. Přehled kontrolovaných orgánů

Kontrolovanými orgány jsou orgány obcí. Pod pojmem obce se rozumí též městys, město a statutární město. K 1. lednu 2009 existovalo v České republice **6 249 obcí** (5 vojenských újezdů, hlavní město Praha a dalších 6 243 obcí). Vzhledem k počtu kontrolovaných obcí nejsou tyto uváděny jmenovitě, ale jen ve formě numerických vyjádření počtu zkontrolovaných obcí a počtu provedených kontrol, vše na základě podkladů od KÚ. Počet provedených kontrol a zkontrolovaných obcí je uveden v následující tabulce:

Kraj (KÚ)	Obcí celkem	Typ obce	Počet obcí daného typu	Počet provedených kontrol v daném typu obce	Počet provedených kontrol celkem	Počet zkontrolovaných obcí v daném typu obce	Podíl v %	Počet zkontrolovaných obcí celkem
KÚ JČ	623	III	17	238	634	17	100	266
		II	20	44		20	100	
		I	586	352		229	39	
KÚ JM	673	III	21	303	627	21	100	277
		II	13	37		13	100	
		I	639	287		243	38	
KÚ KH	448	III	15	267	449	15	100	34
		II	20	171		14	70	
		I	413	11		5	1	
KÚ KV	132	III	7	127	190	7	100	50
		II	7	19		7	100	
		I	118	44		36	31	
KÚ LI	215	III	10	122	254	10	100	82
		II	11	41		9	82	
		I	194	91		63	33	
KÚ MS	299	III	22	242	381	22	100	126
		II	8	25		8	100	
		I	269	114		96	36	
KÚ OL	398	III	13	180	259	13	100	68
		II	7	20		7	100	
		I	378	59		48	13	

Kraj (KÚ)	Obcí celkem	Typ obce	Počet obcí daného typu	Počet provedených kontrol v daném typu obce	Počet provedených kontrol celkem	Počet zkontrolovaných obcí v daném typu obce	Podíl v %	Počet zkontrolovaných obcí celkem
KÚ PA	451	III	15	151	211	15	100	43
		II	11	16		5	46	
		I	425	44		23	5	
KÚ PL	501	III	15	212	543	15	100	269
		II	20	56		20	100	
		I	466	275		234	50	
KÚ SČ	1145	III	26	421	695	26	100	240
		II	29	73		24	83	
		I	1090	201		190	17	
KÚ ÚS	354	III	16	313	434	16	100	92
		II	14	41		14	100	
		I	324	80		62	19	
KÚ VY	704	III	15	153	232	15	100	70
		II	11	26		10	91	
		I	678	53		45	7	
KÚ ZL	305	III	13	247	402	13	100	99
		II	12	35		12	100	
		I	280	120		74	26	
Celkem	6 248	III	205	2976	5 311	205	100	1 716
		II	183	604		163	89	
		I	5860	1731		1 348	23	

Pozn.: Ve výše uvedené tabulce není zahrnuto hl. m. Praha.

Zdroj: Český statistický úřad – www.czso.cz.

Tabulka č. 4: Přehled počtu realizovaných kontrol a počtu zkontrolovaných obcí v kontrolním období 2008-2009

Z tabulky č. 4 vyplývá pozitivní zjištění, že za hodnocené období byly ve všech krajích provedeny KÚ kontroly u všech obcí typu III v jeho správním obvodu. Kladně lze taktéž hodnotit, že na každé obci typu III bylo v průměru provedeno 15 kontrol (v různých oblastech).

Obce typu II byly v převážné míře taktéž alespoň jednou zkontrolovány během hodnoceného období (výjimku tvoří některé obce typu II v krajích Královéhradeckém, Libereckém, Pardubickém, Středočeském a Vysočina). KÚ MS ve svém podkladu zaslal informaci, ze které vyplývá, že provedl kontrolu na všech svých obcích typu III každý rok. **KÚ lze doporučit, aby během dvouletého kontrolního období (event. každý rok) provedly kontrolu všech obcí typu II a III ve svém správním obvodu, neboť tyto vykonávají největší podíl přenesené působnosti.**

K počtu kontrol na obcích typu I lze uvést, že průměrně bylo zkontrolováno 23 % obcí tohoto typu, což MV nepovažuje za dostačující, neboť právě na obcích typu I se vyskytuje největší množství nedostatků a ze strany KÚ jim není věnována taková pozornost jako obcím typu II a III (zvláště nízký počet kontrol bylo provedeno KÚ KH, KÚ PA a KÚ VY). **KÚ lze doporučit, aby se v rámci metodické činnosti zaměřily i na obce typu I, neboť i těmto obcím je svěřen alespoň základní rozsah výkonu státní správy.**

C. Předměty kontrol

Co do počtu provedených kontrol jsou nejčastěji kontrolovanými oblastmi výkonu přenesené působnosti:

KONTROLY OBCÍ DLE OBLASTÍ	
Oblast kontroly	Počet kontrol
školství	113
oblast krizového řízení	148
kultura	180
zemědělství	205
zdravotnictví	223
průmysl a obchod	280
finance	311
doprava	327
práce a sociální věci	449
životní prostředí	493
místní rozvoj (územní plánování a stavební řád)	787
oblast vnitřních věcí	1795
CELKEM	5 311

Tabulka č. 5: **Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí**

Počet kontrol v jednotlivých oblastech přenesené působnosti je ovlivněn dvěma faktory:

- rozsahem agendy přenesené v dané oblasti na ÚSC – obce a její komplikovaností,
- na kolik typů obcí je výkon státní správy v určité oblasti přenesen, tj. zda jen na obce typu II, obce typu III, případně i na ostatní obce (tj. typu I).

Jednotlivé oblasti (úseky) výkonu přenesené působnosti tak lze dále členit:

- oblast označená souhrnně jako „školství“ představuje např. úseky:
 - dodržování usnesení vlády a směrnic MŠMT,
 - rozpočtu přímých výdajů na vzdělávání,
 - osobní dokumentace ředitelů škol a školských zařízení, které zřizují obce,
- oblast označená souhrnně jako „oblast krizového řízení“ představuje např. úseky:
 - krizového řízení,
 - prevence závažných havárií,
 - válečných hrobů,
 - obranného plánování,
 - integrovaného záchranného systému,

- oblast označená souhrnně jako „kultura“ představuje např. úseky:
 - památkové péče,
 - autorského zákona,
- oblast označená souhrnně jako „zemědělství“ představuje např. úseky:
 - vodního hospodářství,
 - ochrany lesního hospodářství, myslivosti a rybářství,
 - podnikání v zemědělství,
 - ochrany zvířat proti týrání,
- oblast označená souhrnně jako „zdravotnictví“ představuje např. úseky:
 - přestupků na úseku zdravotnictví,
 - evidence výdeje receptů a žádanek s modrým pruhem,
 - veřejného zdravotního pojištění,
 - ochrany před návykovými látkami,
- oblast označená souhrnně jako „průmysl a obchod“ představuje např. úseky:
 - povolování živnostenského podnikání, evidence živnostenského rejstříku,
 - výkonu živnostenské kontroly,
 - dodržování zákonnosti na úseku správního řízení sankčního v živnostenské správě,
- oblast označená souhrnně jako „finance“ představuje např. úseky:
 - správy místních poplatků,
 - cenových kontrol,
 - povolování a provozování výherních hracích přístrojů,
 - daňového a správního řízení,
- oblast označená souhrnně jako „doprava“ představuje např. úseky:
 - silničního hospodářství,
 - dopravně správních agend,
 - přestupkového řízení v dopravě,
 - pozemní dopravy,
 - pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla,
- oblast označená souhrnně jako „práce a sociální věci“ představuje např. úseky:
 - životního a existenčního minima,
 - dávek pomoci v hmotné nouzi, příspěvku na péči, na živobytí, na péči o těžce zdravotně postižené,
 - sociálních služeb,
 - sociálně-právní ochrany dětí,
- oblast označená souhrnně jako „životní prostředí“ představuje např. úseky:
 - odpadového hospodářství,
 - vodního hospodářství,
 - ochrany přírody a krajiny,
 - ochrany ovzduší,
 - ochrany zemědělského půdního fondu,

- oblast označená souhrnně jako „místní rozvoj“ představuje např. úseky:
 - územní plánování, aplikace územních plánů u stavebních úřadů,
 - výkonu pořizovatelské funkce,
 - územního rozhodování a stavebního řádu,
 - kvality výkonu státní správy na úseku umístování staveb a stavebního řádu,
- oblast označená souhrnně jako „oblast vnitřních věcí“ představuje např. úseky:
 - přestupků,
 - státního občanství,
 - evidence obyvatel, občanských průkazů, cestovních dokladů,
 - matrik,
 - vidimace a legalizace,
 - registrovaného partnerství,
 - místních poplatků,
 - kontrol volebních místností.

Přehled kontrol obcí dle jednotlivých oblastí v jednotlivých krajích je uveden v příloze č. 7.

D. Plnění plánu kontrol

Kontroly výkonu přenesené působnosti provádí všechny KÚ podle plánů (zpravidla pololetních), které jsou v průběhu roku zpřesňovány. Při zpracování plánů kontrol je vycházeno nejen ze samotné potřeby jak KÚ, tak nadřízeného správního orgánu, který má zájem mít přehled o zajištění výkonu státní správy na I. stupni, ale i z vnějších podnětů, např. doručených stížností, požadavků obcí. Ve výjimečných případech, ve kterých nebylo možno ve stanoveném termínu kontrolu z různých důvodů provést (nemoc, jiné mimořádné pracovní úkoly, apod.), byly dohodnuty nové termíny, ve kterých byla kontrola provedena. Plán je KÚ vyhodnocován následně po skončení daného pololetí. Pravidelně jednou ročně jsou výsledky kontrol podrobně vyhodnocovány ve zprávách o výsledcích kontrol. Pravidelně každoročně jsou s touto zprávou z kontrol výkonu přenesené působnosti obcí za uplynulé období seznamováni tajemníci OÚ v kraji, případně starostové obcí, pokud není funkce tajemníka na obci zřízena. Tento způsob využívá např. KÚ KH a KÚ MS.

Obecně je možno konstatovat, že KÚ se snaží vytvářet prostor pro posílení prvku prevence a metodické činnosti v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti obcí.

E. Vyhodnocení kontrolních závěrů kontrol za období 2008–2009

Konkrétní poznatky **KÚ** získané v průběhu kontrolovaného období 2008–2009 byly rozčleněny do následujících oblastí.

- *celkové hodnocení*
 - Z obsahu vyjádření jednotlivých KÚ je možné dovozovat zlepšení výkonu státní správy, oproti kontrolám 2006–2007 se úroveň výkonu veřejné správy zlepšila. Tato skutečnost je rovněž odrazem v počtu uložených opatření k nápravě jednotlivým kontrolovaným subjektům na kontrolovaných úsecích státní správy.
 - Tuto skutečnost rovněž dokresluje fakt, že až na výjimky obce kontrolní činnost ze strany KÚ vnímají pozitivně, jako pomoc, respektují uložená opatření i případná doporučení. V těchto případech se dá kontrola považovat za součást metodiky, má smysl a plní svůj účel.

- *systémové nedostatky;*
 - Zejména na obcích typu I a II je patrná vyšší věcná i procesní chybovost při některých správních řízeních. Za důvod bývá označována především nedostatečná kvalifikace úředníků a také skutečnost, že při velké kumulaci jen málo frekventovaných agend nemohou při jejich de facto nahodilém výkonu získat odpovídající zkušenost a procesní rutinu.
 - V návaznosti na zjištěná pochybení lze vnímat jako nedostatek nemožnost vynutit zabezpečení výkonu státní správy v náležitě kvalitě, nejsou-li respektována nápravná opatření uložená KÚ, což je způsobeno neexistencí legislativně upravených donucovacích mechanismů ve vztahu k obcím. KÚ tak nemá dostatečně účinné nástroje k zajištění účelu kontroly, tj. k odstranění zjištěných nedostatků (např. KÚ JM, KÚ KH, KÚ MS, KÚ OL, KÚ SČ) .

Poznámka

MV však zastává názor, že **je nutné oddělit funkci kontroly, jako prostředku k porovnání stavu skutečného se stavem žádoucím** (tedy charakteru zjišťovacího či nalézacího), **a prostředků dozoru (charakteru represivního), které svým charakterem umožňují razantnější postup k dosažení žádoucího stavu. Nadto je nutné rovněž oddělit procesní postup dle správního řádu, jehož důsledná aplikace rovněž umožňuje dosažení žádoucího stavu.** Případná nedůslednost v aplikaci těchto oprávnění pak může způsobovat nižší efektivitu v prosazování případných nápravných prostředků.

- *poznatky zaznamenávané většinou kontrolních orgánů*
 - Opětovně lze konstatovat, že poznatkem, se kterým bylo možno se setkat ve většině hodnocených oblastí, je negativní vliv kumulace funkcí především u obcí typu I, nedostatky v personálním obsazení, nedostatek kvalifikovaných pracovníků, nedostatky v odborném zpracování a vedení spisové dokumentace.
 - KÚ byly ve větší míře konstatovány především procesní a formální nedostatky, tj. nedodržování formálních a procesních náležitostí stanovených správním řádem a porušování základních principů správního řízení. Jedná se o nesprávnou interpretaci jednotlivých ustanovení, která vyplývá z neznalosti zákonných ustanovení.
 - Rovněž lze konstatovat, že výkon kontrol má zásadní vliv na úroveň přenesené působnosti svěřené orgánům obcí. Příímý účinek na zlepšování kvality přenesené působnosti mají nejenom realizovaná opatření k nápravě, ale i doporučení, která jsou rovněž součástí protokolů o kontrole a která směřují ke kvalitnějšímu výkonu přenesené působnosti do budoucna.
- *poznatky specifické pro určitou oblast*
 - V oblasti územního plánování a stavebního řádu je nejvíce akcentována skutečnost, že personální obsazení jednotlivých úřadů nenaplňuje požadavky, jež jsou současnou právní úpravou na jednotlivé úřady kladeny, současně platné zákony – správní řád, stavební zákon a předpisy související - vedly ke zvýšení četnosti úkonů, které je nucen správní orgán ve stavebních řízeních provádět.
 - Spolu s nedostatky, jež souvisejí s aplikací nové právní úpravy, která do praxe stavebních úřadů zavedla celou řadu nových institutů – stavební zákon -, nadále přetrvávají i nedostatky související s obecnou právní úpravou ve správním řádu.

- V oblasti financí - místních poplatků byly zjišťovány nedostatky při posuzování zásady součinnosti správce poplatku prvního stupně s poplatkovým subjektem, neplatného platebního výměru či prekluze dle ustanovení § 12 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
 - Agenda přestupků je často realizována prostřednictvím komisí k projednávání přestupků, ve kterých jako předsedové zasedají advokáti, kteří nemají dostatečné znalosti správního, potažmo přestupkového řízení.
 - V rámci provedených kontrol byla zjištěna celá řada nedostatků spočívající ve věcné nepřislusnosti komise k projednávání a odložení přestupku, nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí, nedostatky ve spisové dokumentaci (KÚ KH), nedostatky v náležitostech výroku a odůvodnění rozhodnutí.
- *zhodnocení účinnosti kontroly jako nástroje zlepšování výkonu státní správy*
 - Výsledky kontrol jsou uspokojivější a přibývá úřadů, u kterých nejsou zjištěny žádné závady, a úřadů, u kterých se projevuje stabilně kvalitativně vyšší výkon státní správy. Zvyšování kvality výkonu státní správy však záleží rovněž na způsobu odstraňování nedostatků zjištěných při kontrole, proto může být účinnost kontroly limitována následnou zpětnou vazbou v závislosti na aktivitě vedení úřadů.
 - Kontrola je provázena poskytováním metodické pomoci OÚ přímo v jejím průběhu, což přispívá k odstraňování shodných pochybení.
 - V případech, ve kterých obce kontrolní činnost ze strany KÚ vnímají pozitivně (jako pomoc), respektují uložená opatření i případná doporučení, se dá kontrola považovat za součást metodiky a plní svůj účel.
 - Kontrolní činnost a jejím prostřednictvím i mimo ni poskytovanou metodickou pomoc však nelze využívat jako jediný nástroj zlepšování výkonu státní správy, na prvním místě by měla být jednoznačná legislativa, odborná způsobilost a odpovědný přístup pracovníků pověřených zajišťováním jednotlivých agend.
 - *vyhodnocení – doporučení KÚ k přijetí opatření*
 - **V souvislosti se zjištěnými nedostatky v agendě přestupků zvážit přesunutí agendy přestupků na OÚ ORP, kde výkon zajišťují pracovníci, kteří mají tuto činnost ve funkční náplni práce a jsou na projednávání této agendy odborně vyškoleni.**
 - **Zvážit převedení agend s malou četností, které svým charakterem nadměrně zatěžují orgány obcí typu I, na pověřené obecní úřad.**
 - **Zvážit možnost právní úpravy uložení sankcí za nepřijetí opatření k odstranění nedostatků zjištěných kontrolou.**
 - *procesní pokuty*
 - Dle vyjádření jednotlivých KÚ nebylo třeba v průběhu hodnoceného kontrolního období přistoupit k využití institutu procesní pokuty za účelem dosažení cíle provedení kontroly.

K některým zvláštním úsekům výkonu veřejné správy lze pak z podkladů předložených KÚ uvést:

- úsek vnitřních věcí

Současná právní úprava evidence obyvatel a trvalého pobytu přináší v praxi úřadů mnoho (především aplikačních) problémů (složitost správního řízení při rušení údaje o místě trvalého pobytu na návrh oprávněné osoby mající za následek velké množství rušených rozhodnutí prvoinstančních orgánů v rámci odvolacího řízení).

- úsek sociálních věcí

Výkon sociálně-právní ochrany negativně ovlivňuje nedostatečné personální zajištění OSPOD. Tyto orgány pak často zvládají pouze povinnosti striktně stanovené zákonem a často se stane, že problémy v rodinách odhalí až v jejich nejkritičtější fázi. OSPOD pak často nemají časový prostor pro rozvíjení preventivní a poradenské činnosti k zamezení příčin vzniku situací ohrožujících vývoj dítěte.

Pro dokreslení výsledků realizace kontrol provedených KÚ je níže uvedena tabulka, v níž je numericky zaznamenán počet jednotlivých druhů kontrol provedených KÚ, počet podaných námitek včetně jejich vyhovění a počet uložených opatření k nápravě.

Druhy kontrol, námitek a opatření								
Kraj (KÚ)	Druh kontroly			Provedené kontroly celkem	Počet námitek			Počet uložených opatření celkem
	plánované kontroly	následné kontroly	mimořádné kontroly		celkem	vyhověných	částečně vyhověných	
KÚ JČ	581	44	9	634	0	0	0	107
KÚ JM	533	36	58	627	0	0	0	54
KÚ KV	183	2	5	190	3	1	1	13
KÚ KH	405	26	18	449	4	0	1	51
KÚ LI	254	0	0	254	2	0	0	54
KÚ MS	370	5	6	381	5	0	2	171
KÚ OL	159	98	2	259	1	0	1	319
KÚ PA	206	5	0	211	0	0	0	403
KÚ PL	535	5	3	543	0	0	0	58
KÚ SČ	674	12	9	695	2	1	0	186
KÚ ÚS	419	9	6	434	4	0	2	64
KÚ VY	214	10	8	232	2	1	0	399
KÚ ZL	388	14	0	402	1	0	0	168
CELKEM	4 921	266	124	5 311	24	3	7	2 047

Tabulka č. 6: Druhy kontrol, námitek a opatření realizovaná KÚ

Z výše uvedené tabulky je zřejmé, že většina kontrol byla provedena v souladu s plánem KÚ. KÚ však využily v některých případech i institut **následných** kontrol. Vysoký podíl následných kontrol využíval KÚ JČ, KÚ JM a KÚ OL. **Mimořádné** kontroly byly provedeny v menší míře, přesto ani jejich počet není zanedbatelný. Tohoto institutu využil často KÚ JM.

Využívání institutu mimořádných a následných kontrol KÚ je možno hodnotit pozitivně. V případě mimořádných kontrol lze usuzovat na snahu řešit konkrétní podněty poukazující na nedostatky. V případě následných kontrol je pak ověřováno plnění uložených opatření.

Z výše uvedené tabulky je zřejmé, že obce nevyužívají možnosti podat proti kontrolnímu protokolu námitky.

Z přehledu je však možno dovodit poměrně vysoký počet uložených opatření, neboť v průměru každá třetí provedená kontrola znamenala uložení opatření. Nejvyšší absolutní počet vykázaly KÚ PA, KÚ OL a KÚ VY. Na základě vysokého počtu uložených opatření lze dovodit, že v některých oblastech výkonu státní správy na obcích jsou stále rezervy.

F. Narízení obcí

Krajský úřad	Počet posouzených NO	Počet NO, u nichž byla učiněna výzva dle § 125 odst. 1 zákona o obcích	Počet NO, v nichž byla nápravná opatření provedena	Počet NO, u nichž byla pozastavena účinnost	Počet NO napadených žalobou dle § 125 odst. 3 zákona o obcích	Počet NO zrušených ÚS
KÚ JČ	49	5	5	0	0	0
KÚ JM	63	8	7*	0	0	0
KÚ KH	61	0	0	0	0	0
KÚ KV	35	0	0	0	0	0
KÚ LI	33	1	1	0	0	0
KÚ MS	55	0	0	0	0	0
KÚ OL	50	0	0	0	0	0
KÚ PA	26	0	0	0	0	0
KÚ PL	17	4	4	0	0	0
KÚ SČ	58	3	0	3	2	0
KÚ ÚS	40	0	0	0	0	0
KÚ VY	36	0	0	0	0	0
KÚ ZL	39	0	0	0	0	0
CELKEM	562	21	17	3	2	0

Poznámky: * KÚ JM - u zbývajících obce plynula v době předání informace lhůta ke zjednání nápravy.

Tabulka č. 7: Narízení obcí

Od účinnosti novely obecního zřízení v roce 2006 (červenec) se rozdělily dozorové působnosti tak, že dozor nad OZV a nad výkonem samostatné působnosti vůbec náleží do výhradní působnosti MV, zatímco KÚ dohlížejí na zákonnost NO a na výkon působnosti přenesené.

Ze zaslaných podkladů jednotlivými KÚ lze dovodit, že nejčastější předmět úpravy kontrolovaných NO je následující:

- vymezení úseků místních komunikací a chodníků, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí,
- stanovení rozsahu, způsobu a lhůt odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdných úseků silnic,
- tržní řád,
- problematika podle § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,
- stanovení cen dle § 4a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů,
- stavební uzávěry, a to do nabytí účinnosti novely stavebního zákona (nově jde o opatření obecné povahy).

Lze říci, že ve zprávách KÚ převažuje pozitivní hodnocení činnosti obcí při vydávání NO i činnosti vlastní při dozoru nad jejich zákonností, vyjádřené pouhými 21 nařízeními, která byla dle těchto zpráv v letech 2008-2009 v rozporu se zákonem. Pouhý zlomek právních vad nebyl napraven dobrovolně.

Zcela zásadní nepoměr mezi nízkým počtem NO a vysokým počtem OZV, které posuzuje MV, lze přičítat menšímu počtu zákonných zmocnění pro vydávání NO a nízké míře jejich využívání. Obec je při tvorbě NO „svázána“ skutečností, že jde o pouhé prováděcí předpisy s malou nebo žádnou měrou vlastní právní tvorby a nařízení nejsou pro obce tak „atraktivní“. Počty OZV v ČR se pohybují v řádu tisíců, u NO se dá počet odhadnout na pouhé stovky. Výrazně se v činnosti KÚ projevila také novelizace stavebního řádu, který nově neumožňuje stavební uzávěry vydávat formou nařízení, ale výhradně jako opatření obecné povahy.

Pro informaci lze uvést data k posouzeným OZV. MV posoudilo v roce 2008 celkem 10 516 OZV (3 880 návrhů, 6 636 vydaných právních předpisů). Bylo k nim učiněno 433 podnětů ke zjednání nápravy. V 8 případech byly podány návrhy k ÚS. V roce 2009 bylo posouzeno celkem 8 270 OZV (3 439 návrhů, 4 831 vydaných právních předpisů). K 275 předpisům byl učiněn podnět k nápravě. Ve 4 případech byl podán návrh k ÚS.

G. Závěry a doporučení

Na základě vyhodnocení podkladů jednotlivých KÚ lze obecně konstatovat, že:

- stav a úroveň zabezpečení výkonu přenesené působnosti u OÚ má rozdílnou úroveň; tato se v převážné většině případů odvíjí od potřeb a velikosti správního území ORP, jejich metodického řízení ze strany KÚ a zejména od počtu a postavení pověřených pracovníků v organizační struktuře úřadu;
- obce (zejména obce s nízkým počtem obyvatel) si některé právní úpravy dosud neosvojily (nový správní řád, zvláštní právní předpisy); tato skutečnost je dána jednak kvalitou pracovníků, kteří u těchto obcí musí zajišťovat kumulovaný výkon agend a mnohdy také výkon přenesené i samostatné působnosti, tak i nízkou četností případů, které vyřizují;
- hlavními zdroji zjištěných nedostatků, při respektování platné právní úpravy, byly:
 - komplikovaná legislativa,
 - nejasnost právní úpravy vyžadující značný rozsah výkladu a tím i možných zdrojů odlišných názorů na tentýž problém,

- lidský faktor (nedostatečné znalosti odborné problematiky, nedostatky v odborném zpracování, vedení dokumentace, atd.),
- vysoká kumulace odborných agend u pracovníků obcí typu I.

Doporučení vyplývající z vyjádření krajských úřadů

- Sjednocením postupů zjednodušit proces kontroly a zefektivnit výkon kontroly ve všech oblastech veřejné správy (tj. sjednotit proces kontrol, a to ve všech jeho fázích od zahájení kontroly, přípravy a zpracování protokolů, po projednání a předání protokolu kontrolované osobě) – KÚ OL, KÚ MS, KÚ KV, KÚ ÚS, KÚ VY.
- Zajistit dodržení plánu kontrolní činnosti za období a sledovat četnost opakujících se závad. Analytickou činností zajistit vyhodnocení opakujících se nedostatků a v rámci metodické činnosti stanovit opatření ke snížení počtu těchto závad – KÚ PA.
- Zařazovat metodiky do kontrol výkonu přenesené působnosti obcí za účelem posílení preventivní funkce kontrol – KÚ JČ, KÚ JM, KÚ KH, KÚ LI.
- Analyzovat poznatky z kontrol v oblasti výkonu přenesené působnosti na obcích a uvést je v roční hodnotící zprávě pro tajemníky OÚ – KÚ KH.
- Sledovat výkon státní správy na svěřeném úseku, v případě vzniklého problému přijmout příslušná opatření – KÚ KH.
- Při kontrolní činnosti je třeba ve zvýšené míře věnovat pozornost problémovým oblastem – KÚ JČ.
- Navrhovat do plánu kontrol tematické kontroly, zvláště tam, kde opakovaně jsou zjišťovány nedostatky – KÚ KH.
- Posílit právní úpravu výkonu kontrolní činnosti tak, aby bylo možné vynutit splnění uložených nápravných opatření; pozitivní vliv může mít i legislativní úprava spočívající v precizaci ust. § 65 zákona o obcích, která by stanovila, že může být rozhodnutím KÚ svěřen výkon přenesené působnosti jiné obci (nejen *neplní-li povinnost*, tj. vůbec, ale také vykonává nedostatečně apod.), příp. neomezovat na typy obcí; zvážit možnost sankčního postihu za neplnění opatření k nápravě – KÚ JČ, KÚ JM, KÚ MS, KÚ SČ.
- Minimalizovat výkon přenesené působnosti na obcích typu I - zvážit možnost odebrání vykonávání některých činností OÚ a přenesení vykonávání těchto činností na OÚ obcí typu II a OÚ obcí typu III (např. rušení údaje o trvalém pobytu občana ČR nebo výkon přenesené působnosti na úseku přestupků) – KÚ JM, KÚ OL.
- Nekumulovat příliš mnoho agend do pracovní činnosti pouze jednoho pracovníka – KÚ PL, KÚ JČ, KÚ KH, KÚ LI, KÚ OL.
- Zvážit možnost zavedení sankcí vůči obcím, pokud nedojde ke zlepšení úrovně výkonu přenesené působnosti v oblastech, ve kterých byly kontrolou zjištěny nedostatky – KÚ KH, KÚ OL.
- Sjednotit způsob tvorby plánu pro všechna ministerstva a v rámci plánu kontrol uvádět všechny plánované kontroly, nikoliv pouze jeden souhrnný údaj pro celé ministerstvo – KÚ KV.
- Důsledně dbát na dodržování platných předpisů v oblasti kontroly všemi kontrolními skupinami ÚSÚ – KÚ VY.

- Na úseku bezpečnosti realizovat optimalizaci bezpečnostního systému ČR (resort MV) – KÚ JH.
- Změnit komplexně koncepci trvalého pobytu, a to především zjednodušit rušení údaje o místu trvalého pobytu (zrušit podmínku nezdržování se v nemovitosti; pro potřeby řízení dle ust. § 12 zákona o evidenci obyvatel definovat pojem „užívací právo“) – KÚ MS.
- Na úseku matrik zrušit povinnosti provádět kontrolu minimálně jednou ročně a rozšířit rozsah oprávnění kontrolovat o možnost kontrolovat ve stejném rozsahu všechny obce pověřené vedením matrik – KÚ MS.
- Posoudit ze strany MF, zda cenová kontrola splňuje zamýšlený cíl, a případně výkonem cenové kontroly pověřit finanční úřady (obce typu I a II nemají odborné personální zabezpečení pro výkon této agendy cenové kontroly) – KÚ MS.
- Odstranit duplicitu kontrol a výkonu státního odborného dozoru podle zákona 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů – KÚ MS.
- Vzhledem k velkému počtu obcí pověřených výkonem agendy vidimace a legalizace podle zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), ve znění pozdějších předpisů, zvážit, aby pravomoc kontroly na předmětném úseku příslušela rovněž úřadům ORP v rámci jejich správního obvodu, a to i v návaznosti na jejich kompetence dané zejména ustanovením § 4 zákona o ověřování – KÚ SČ.
- Provést systémové změny aplikačního programu na úseku dávek státní sociální podpory, hmotné nouze a příspěvku na péči v gesci MPSV – KÚ MS.
- Přijmout ucelený soubor zákonů a vyhlášek upravující oblast zdravotnictví ve vztahu ke zdravotnickým zařízením, zdravotním pojišťovnám, správním úřadům, stavovským organizacím a pacientům; nová legislativní úprava by měla řešit nový stav společnosti v této oblasti, nedostatky stávajících právních předpisů a neřešené situace, které nejsou zatím upraveny, ale stávají se častými a právní úpravu si vyžadují (např. dědění zavedených zdravotnických zařízení, předávání zdravotnických dokumentací při zániku zdravotnického zařízení, povinnost přijmou pacienta do péče, pokud byl u mnoha zdravotnických zařízení odmítnut v souladu se zákonem apod.) – KÚ MS.
- Z důvodů četnosti legislativních změn a sjednocení postupů pořádat kvalitní porady ze strany ÚSÚ pro KÚ – KÚ JČ.
- Ke sjednocení aplikace zákonů v rámci republiky by bylo vhodné vydávat stanoviska a závěry ÚSÚ ve věstnících, a tím docílit jejich závaznosti vůči správním orgánům – KÚ MS.
- Při požadavcích KÚ o stanoviska na ÚSÚ ke konkrétní právní úpravě jejich zasílání v co možná nejkratším čase, s obsahem požadovaným v žádosti – KÚ JČ.

Doporučení pro ÚSÚ

Zabývat se doporučeními vyplývajícími z vyjádření KÚ a na daném úseku je analyzovat, neboť ÚSÚ jsou odpovědné za výkon státní správy na celém svěřeném úseku.

IV. KONTROLA VÝKONU SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI SVĚŘENÉ ORGÁNŮM MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ A MĚSTSKÝCH OBVODŮ ÚZEMNĚ ČLENĚNÝCH STATUTÁRNÍCH MĚST A MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

A. Přehled kontrolních orgánů

Orgány vykonávajícími kontrolu nad výkonem samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských obvodů a městských částí ÚČSM a hlavního města Prahy jsou magistráty těchto měst. Jedná se tedy o magistráty měst Brno, Liberec, Opava, Ostrava, Pardubice, Plzeň, Ústí nad Labem a hl. m. Prahy.

B. Přehled kontrolovaných orgánů

Kontrolovanými orgány jsou orgány městských obvodů a městských částí ÚČSM a městské části hlavního města Prahy.

C. Předměty kontrol

Jednotlivé kontroly prováděné magistráty ÚČSM v přenesené působnosti směřovaly nejčastěji do následujících oblastí:

Oblast archivnictví a spisové služby

Oblast dopravy

Oblast krizového řízení, povodňových opatření prevence závažných havárií

Oblast kultury a památkové péče

Oblast místních a správních poplatků

Oblast ochrany životního prostředí

- ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana přírody a krajiny, ochrana ovzduší, ochrana vod, ochrana zvířat proti týrání
- odpadové hospodářství, lesní hospodářství, myslivost, rybářství

Oblast přestupkové agendy

Oblast sociálních věcí

- sociálně-právní ochrana dětí
- státní sociální podpora, dávky sociální péče, dávky pomoci v hmotné nouzi

Oblast správních činností (vnitřních věcí)

- evidence obyvatel
- přestupkové řízení
- státní občanství
- vedení matričních knih, sbírek listin
- vidimace a legalizace

Oblast územního řízení a stavebního řádu

Oblast zdravotnictví

Oblast živnostenského podnikání

V samostatné působnosti je výkon kontroly činnosti svěřené městským obvodům a městským částem výrazně ovlivněn úpravou ve statutu konkrétního města.

Magistrát (počet městských částí nebo městských obvodů)	Počet kontrol samostatné působnosti celkem	Počet kontrol přenesené působnosti	Počet zkontrolovaných městských obvodů/částí (samost. půs.)	Počet zkontrolovaných městských obvodů/částí (přenes. půs.)
Magistrát hlavního města Prahy (57 částí)	27	303	23	57
Magistrát statutárního města Brna (29 částí)	28	247	27	28
Magistrát statutárního města Liberce (1 obvod)	1	1	1	1
Magistrát statutárního města Opavy (8 částí)	7	0 ^(*)	7	0
Magistrát statutárního města Ostravy (23 obvodů)	39	175	19	23
Magistrát statutárního města Pardubic (8 obvodů)	23	30	8	8
Magistrát statutárního města Plzně (10 obvodů)	8	241	6	10
Magistrát statutárního města Ústí nad Labem (4 obvody)	23	24	4	4

(*) Kontroly přenesené působnosti nebyly Magistrátem města Opavy prováděny, neboť dle Statutu statutárního města Opavy městské části vykonávají pouze samostatnou působnost.

Tabulka č. 8: Přehled počtu realizovaných kontrol a počtu zkontrolovaných městských obvodů a městských částí

D. Vyhodnocení kontrolních závěrů kontrol za období 2008 – 2009

Praha

Na základě výsledků kontrol na **úseku krizového řízení** byl konstatován závěr, že přes některé drobné nedostatky došlo k podstatnému zlepšení jak v kvalitě, tak v úplnosti dokumentů předkládaných ke kontrole. Obdobně výsledky kontrol na **úseku evidence obyvatel** svědčí o celkově dobré úrovni výkonu státní správy. Na **úseku přestupkové agendy** bylo konstatováno, že závažná pochybení byla zjištěna s přihlédnutím k množství vyřizovaných přestupkových věcí zcela ojediněle, na **úseku matrik** byly zjištěny jen drobné formální nedostatky. Na **úseku živnostenského podnikání** byly pouze v případě jedné městské části hl. m. Prahy v roce 2009 zjištěny závažné nedostatky v oblasti správního řízení, v několika případech byla konstatována potřeba důsledněji se věnovat odůvodňování. Při kontrolách výkonu přenesené působnosti na **úseku ochrany životního prostředí** byly v některých případech zjištěny méně významné nedostatky, na **úseku kultury a památkové péče** nebyly zjištěny nedostatky. Menší nedostatky byly na **úseku činnosti silničních správních úřadů**. Často zjišťovanými nedostatky byly při kontrolách

výkonu přenesené působnosti na **úseku místních a správních poplatků** nedostatečná vyhledávací činnost správce poplatku (vyhledávací činnost nebyla prováděna v dostatečném rozsahu) a nedostatečná kontrolní činnost prováděná u poplatkových subjektů.

Brno

Při žádné kontrole nebylo zjištěno závažné porušení právních předpisů nebo porušení rozpočtové kázně či systémové nedostatky. Zjištěné nedostatky jsou odstranitelné, nebyla proto uplatněna opatření zásadního charakteru.

Liberec

Při kontrole na úseku samostatné působnosti (zajišťování investiční akce - zadávání veřejných zakázek malého rozsahu) byla kontrola uzavřena připomenutím povinností stanovených zadavatelůmž zákonem o veřejných zakázkách, tj. věnovat pozornost přípravě zadávací dokumentace; specifikaci rozsahu zakázky, od které se odvíjí předpokládaná cena zakázky , a přesně vymežit předmět veřejné zakázky.

Opava

Starostové městských částí zasedání zastupitelstva MČ řádně svolávají, vyhotovují zápisy, v nichž byly zjištěny nedostatky s tím, že zákonodárce použil spojení „určení ověřovatelé“, nepostačuje určení pouze jednoho ověřovatele a zapisovatele a v zápisech ze zasedání zastupitelstva MČ chyběl schválený pořad jednání. V ostatním předložené zápisy splňovaly náležitosti ustanovení § 95 zákona o obcích a formulace usnesení zastupitelstva MČ jsou srozumitelná, proveditelná a schválená v souladu s ustanovením § 87 zákona o obcích.

Ostrava

Převážná část kontrolních zjištění byla obecně hodnocena jako nezávažná nebo méně závažná. Nebyla shledána taková porušení právních předpisů nebo systémové nedostatky, aby musela být přijímána opatření zásadního charakteru.

Pardubice

V kontrolách v oblasti samostatné působnosti nebyly ve většině případů zjištěny nedostatky a pokud ano, šlo jen o drobná pochybení. Na jednom z kontrolovaných městských obvodů byly zjištěny vážné nedostatky vyplývající z neznalosti problematiky v oblasti přestupků.

Plzeň

Při kontrolní činnosti v samostatné i přenesené působnosti byly zjištěny pouze drobné nedostatky.

Ústí nad Labem

Při samotných kontrolách nejsou ve většině případů vykazována závažná pochybení nebo nedostatky. Drobné formální chyby jsou kontrolními pracovníky řešeny na místě, v praxi se velmi osvědčila intenzivní metodická činnost prováděná odbornými útvary magistrátu.

Zhodnocení

Z předložených podkladů vyplývá, že vzhledem k závěrům realizovaných kontrol u jednotlivých městských obvodů a městských částí a zjištěným závadám lze konstatovat, že úroveň výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům jednotlivých městských obvodů a městských částí, jakožto organizačním jednotkám města a správním obvodům pro výkon přenesené působnosti, lze hodnotit jako dobrou. Při prováděných kontrolách nebyla, s výjimkou MHMP, shledána závažná porušení právních předpisů či systémové nedostatky a převážná část kontrolních zjištění byla obecně hodnocena jako nezávažná nebo méně závažná a na základě těchto výsledků nebylo nutné přijímat opatření zásadního charakteru.

E. Závěry a doporučení

Po vyhodnocení skutečností uvedených ve zprávách předložených jednotlivými územně členěnými městy lze konstatovat, že **nebyly shledány zásadní nedostatky** ve výkonu samostatné či přenesené působnosti orgány městských obvodů a městských částí.

MV doporučuje věnovat i nadále patřičnou pozornost kontrolám výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských obvodů a městských částí. Stejně jako v předchozí Hodnotící zprávě rovněž doporučuje magistrátům jednotlivých statutárních měst a MHMP **nadále klást důraz a zvýšenou pozornost na dostatečné poskytování odborné a metodické pomoci**, neboť tímto způsobem lze významně eliminovat nedostatky a pochybení ve výkonu samostatné či přenesené působnosti jednotlivými městskými obvody či městskými částmi.

Kontroly by měly být v dalších letech zaměřeny především na výkon státní správy, s **důrazem na sjednocení postupů v rámci města**. Předměty kontrol mohou být i nadále upravovány a plánovány dle aktuální potřeby související se změnou zákonů, s nárůstem stížností v konkrétní oblasti, požadavku samotných městských obvodů, resp. městských částí apod. Doporučit lze rovněž proškolení odpovědných pracovníků zaměřené na správní řád a přestupkový zákon.

V. KONTROLA VÝKONU SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI SVĚŘENÉ ORGÁNŮM OBCÍ, KRAJŮ A HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

A. Kontrola výkonu samostatné působnosti ÚSC prováděná Ministerstvem vnitra

Přehled kontrolních orgánů

Orgánem vykonávajícím kontrolu výkonu nad samostatnou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy je MV.

Přehled kontrolovaných orgánů

Kontrolovanými orgány jsou orgány obcí, krajů a hlavního města Prahy. Pod pojmem obec se rozumí též městys, město a statutární město. Orgány ÚSC vykonávající samostatnou působnost se rozumí zastupitelstvo, rada, starosta (hejtman, primátor) a obecní úřad (krajský úřad, městský úřad, magistrát).

K 1. 1. 2009 bylo v ČR celkem **6 249 obcí** (včetně 5 vojenských újezdů a hl. m. Prahy). Vzhledem k počtu kontrolovaných obcí nejsou tyto uváděny jmenovitě, ale jen ve formě numerických vyjádření počtu zkontrolovaných obcí a počtu provedených kontrol.

	Počet zkontrolovaných obcí	Počet kontrol	Počet kontrolních závěrů
2008	52	53	114
2009	28	33	208
CELKEM	80	86	332

Tabulka č. 9: Počet zkontrolovaných obcí a kontrol výkonu samostatné působnosti provedených MV a počet kontrolních závěrů dosahujících intenzity porušení zákona

U šesti obcí byla v kontrolním období 2008–2009 provedena kontrola dvakrát. Důvodem byly dvě základní skutečnosti:

- MV – ODK obdrželo další podněty ke kontrole, ze kterých vyplynulo, že se obec stále dopouští porušování zákonů,
- obec nereagovala nebo reagovala nedostatečně na kontrolní závěry předchozí kontroly, tudíž bylo nezbytné ověřit úroveň realizace opatření k nápravě kontrolou zjištěných nedostatků.

Velikostní skupina podle počtu obyvatel	Počet zkontrolovaných obcí	Podíl na počtu obcí, u nichž byla provedena kontrola	Počet obyvatel kontrolovaných obcí
do 500	43	50 %	8 450
do 1000	21	24 %	14 847
do 5 000	17	20 %	31 785
do 10 000	2	2 %	16 286
do 20 000	2	2 %	26 683

do 50 000	1	2 %	31 467
nad 50 000	-	-	-
CELKEM	86	100 %	129 518

Tabulka č. 10: Počet kontrol v obcích dle obyvatel

Předměty kontrol

MV aktuálně provádí tzv. komplexní kontroly, při kterých je kontrolován výkon samostatné působnosti ve všech základních aspektech daných zejména zákonem o obcích (rozsah kontrol výkonu samostatné působnosti obcí prováděných MV – ODK – viz *příloha č. 8*). Provádění komplexních kontrol také přispívá k efektivnějšímu vyřizování případných dalších podání občanů téže obce a v neposlední řadě se odráží zejména ve zkvalitnění výkonu místní samosprávy, neboť při kontrole je realizována rozsáhlá metodická pomoc (jak ústní, tak písemná – ať předáním metodických materiálů, tak i v samotném protokolu o kontrole).

Vyhodnocení kontrolních závěrů kontrol za období 2008–2009

Kontroly výkonu samostatné působnosti provedené v hodnoceném období potvrdily závěry uvedené v předchozí Hodnotící zprávě. Jednoznačně převažujícím a hlavním důvodem negativních kontrolních nálezů je **prosté nedodržování (porušování) zákonů** a jiných právních předpisů ze strany členů zastupitelstev (zejména starostů) a úředníků obecních úřadů.

Kromě toho lze konstatovat, že řada případů zjištěných „formálních“ nedostatků je dána:

- neznalostí nebo chybnou interpretací zákona o obcích novými (nezkušenými) starosty malých obcí, zvláště došlo-li k velké obměně i ostatních členů zastupitelstva obce,
- „pádem“ starostů vykonávajících své funkce po několikáté volební období do zjednodušující rutiny, projevující se především v podceňování (odmítání) formální stránky úkonů orgánů obce.

Na základě vyhodnocení poznatků získaných z provedených kontrol výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí a z tabulky obsažené v *příloze č. 8* můžeme nejčastěji se vyskytující nedostatky v samosprávné činnosti obcí zobecnit do následujících okruhů:

- nedostatky ve způsobu informování občanů o konání zasedání zastupitelstva obce (*porušování § 93 zákona o obcích*),
- nedostatky ve formálním vyhotovení zápisu ze zasedání zastupitelstva obce (*porušování § 95 zákona o obcích*),
- nedostatky při nakládání s nemovitým majetkem obce (*porušování § 39 zákona o obcích*),
- nedostatky při naplňování práv občana obce podílet se na správě věcí veřejných (*porušování § 16 odst. 2 zákona o obcích*),
- nedostatky v evidenci právních předpisů obce, v nepřístupnosti právních předpisů obce a jejich evidence na obecním úřadu a v nezasílání OZV dozorovému orgánu (*porušování § 12 zákona o obcích*),
- nedostatky v činnosti finančního a kontrolního výboru zastupitelstva obce (*porušování § 117 až § 119 zákona o obcích*),
- nedostatky ve zpřístupnění Věstníku právních předpisů kraje a Sbírky zákonů (*porušování § 8 odst. 7 zákona o krajích a § 13 odst. 2 zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv*),
- nedostatky ve vedení úřední desky (*porušování § 26 správního řádu*),

- nedostatky týkající se povinně zveřejňovaných informací (*porušování § 5 zákona o svobodném přístupu k informacím*),
- nedostatky výroční zprávy o činnosti obce v oblasti poskytování informací (*porušování § 18 zákona o svobodném přístupu k informacím*),

Kontrola výkonu samostatné působnosti prováděná MV – ODK slouží pozitivně k usměrnění činnosti obce, vyznačuje se svým **metodickým a preventivním charakterem**, neboť zákon o obcích nesvěřuje MV represivní nástroje k odstranění zjištěných nezákonností. Další zjištění (nedosahující porušení zákona) jsou chápána jako forma metodické pomoci, která se v protokolu uvádějí pro vyvarování se často zbytečných nedostatků a nepříjemností, na které je občany obce mnohdy poukazováno a jsou jimi vnímána jako krácení jejich práv.

Závěry

Kontrolní zjištění zaznamenávaná MV při kontrolách výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí odrážejí značnou **neznalost současné platné právní úpravy ze strany představitelů obcí**. Zkušenosti z kontrol ukazují, že starostové buď vůbec nemají dostatečné právní povědomí, nebo jsou obeznámeni pouze s mnohdy již neplatnou právní úpravou. Velké mezery jsou zjišťovány např. ve znalostech zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů; dále se ukazuje, že kupř. téměř chybí povědomí o přijetí novely č. 190/2009 Sb. zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, jež zavedla mj. nové povinnosti ve vztahu k uchovávání dokumentů vyvěšovaných na úřední desce. Obecně lze konstatovat, že **největší nedostatky a problémy jsou shledávány u malých obcí** (typu I). Zejména na starosty obcí typu I jsou **kladeny vysoké kvalifikační nároky**, neboť zpravidla bez jakéhokoliv dalšího úřednického aparátu musí zajistit výkon nejen samostatné, ale (v základním rozsahu) rovněž výkon přenesené působnosti. Navíc ve většině případů jsou k výkonu zastávané funkce neuvolněni, tj. vykonávají ji souběžně se svým hlavním zaměstnáním.

Kontroly výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí mají **nikoliv represivní charakter**, ale jsou kontrolním orgánem vedeny pozitivním způsobem s cílem odhalit a pojmenovat nedostatky v samosprávné činnosti obce a s důrazem na zabránění jejich dalšímu opakování. V převážné většině případů se proto kontroly výkonu samostatné působnosti prováděné MV setkávají ze strany obcí s příznivým ohlasem, neboť starostové vítají **poskytnutí metodické pomoci** na konkrétním případě kontrolou zjištěných nedostatků přímo na místě samém. V souvislosti s provedenou kontrolou výkonu samostatné působnosti a v zájmu vytvoření podmínek pro přijetí a realizaci efektivních opatření k nápravě zjištěných nedostatků je každé kontrolované obci MV současně nabízena možnost využití metodické pomoci při formulaci nápravných opatření. Cílem je pomoci obcím, v případě jejich zájmu, v dosažení žádoucího stavu v kontrolovaných oblastech výkonu samostatné působnosti, u kterých byly zjištěny nedostatky. V poslední době se vyskytly i případy, ve kterých starosta či jím pověřený zástupce požádá kontrolní skupinu o to, aby návrh nápravných opatření byl již součástí protokolu o kontrole. MV taktéž důsledně vyžaduje zaslání dokumentů prokazujících splnění povinností stanovených v § 129a odst. 8 zákona o obcích; po jejich obdržení je vyhodnocována adekvátnost přijatých nápravných opatření.

I přes naprosto převažující kladný ohlas je však občas také zaznamenávána **neochota starostů přijímat nové poznatky či měnit v obci dlouhodobě zavedenou praxi**, která se kontrolou ukázala jako chybná. MV jako kontrolní orgán pouze formuluje kontrolní

zjištění, zatímco navržení a přijetí konkrétních opatření k odstranění zjištěných nedostatků je tak již ve výlučné působnosti orgánů ÚSC, tj. obce. Vzhledem k ústavně garantovanému právu ÚSC na samosprávu MV není oprávněno žádným způsobem sankcionovat porušení zákona o obcích, neboť zákon tuto pravomoc kontrolnímu orgánu nedává.

Vzhledem k poznatkům z kontrol evidentně ukazujícím na **nedostatečnou obeznamenost starostů** zejména malých obcí s platnou právní úpravou je třeba **nadále věnovat vysokou pozornost metodické pomoci** vůči obcím, a to v jakékoliv její formě, ať již vydáváním výkladových stanovisek, metodických doporučení, pořádáním odborných seminářů, tak i účastí na setkáních starostů obcí.

Doporučení

Vzhledem k tomu, že se i nadále potvrdily závěry učiněné v minulém kontrolním období, lze zopakovat doporučení uvedená v předchozí Hodnotící zprávě, tj.:

- **důsledným využíváním všech dostupných kontrolních a sankčních prostředků prosazovat dodržování právních předpisů ze strany úředníků i členů zastupitelstev ÚSC,**
- **při přípravě změn zákonů o ÚSC zvážit zavedení (ve stanoveném termínu po každých volbách do zastupitelstev obcí a krajů) vzdělávání členů jejich zastupitelstev se zaměřením na základní právní aspekty poslání a činnosti ÚSC a jejich veřejnoprávního charakteru, včetně vztahu k občanům,**
- **při změnách zvláštních zákonů upravujících mimo jiné působnost v jednotlivých odvětvích státní správy snížit rozsah státní správy zajišťované obcemi typu I v jejich přenesené působnosti s cílem vytvořit jim prostor pro zlepšení výkonu samostatné působnosti.**

B. Přezkoumání hospodaření obcí, krajů a hl. m. Prahy – vyjádření Ministerstva financí

Hospodaření ÚSC, tj. krajů a obcí (vč. hlavního města Prahy a jeho městských částí) představuje samostatnou působnost těchto subjektů. Tato skutečnost vyplývá z ustanovení § 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 MF „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 MF. 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 DSO ve smyslu ustanovení 53 odst. 1 téhož zákona požádat o přezkoumání svého hospodaření KÚ. Ten je uskutečn v přenesené působnosti. Obdobně mohou MČ hlavního města Prahy ve smyslu ustanovení § 38 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze požádat o přezkoumání svého hospodaření MHMP, který jej podle téhož ustanovení zákona vykoná rovněž v přenesené působnosti.

Přezkoumávání hospodaření krajů

Přezkoumávání hospodaření krajů vždy vykonává MF; u hlavního města Prahy pouze pokud o to požádá.

Vlastní přezkoumávání hospodaření krajů bylo v hodnoceném období, tak jako v minulosti, zaměřeno především na dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření, o hospodaření s jejich majetkem a o účetnictví, na soulad hospodaření s finančními prostředky podle schváleného rozpočtu, na dodržování účelu použití poskytnutých dotací a na další hlediska uvedená v ustanovení § 3 zákona č. 420/2004 Sb.

Kraj	Chyby a nedostatky závažného charakteru - § 10 odst. 3 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb.		Chyby a nedostatky méně závažného charakteru - § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 420/2004 Sb.		Upozornění na možná rizika - § 10 odst. 4 písm. a) zákona č. 420/2004 Sb.	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Jihočeský	0	0	7	2	0	1
Jihomoravský	0	0	2	0	1	3
Karlovarský	0	0	3	0	1	1
Královéhradecký	0	0	12	4	1	1
Liberecký	0	0	3	5	0	2
Moravskoslezský	0	0	0	0	0	0
Olomoucký	0	0	0	6	0	1
Pardubický	0	0	4	1	0	2
Plzeňský	0	0	4	2	0	2
Středočeský	0	0	2	1	0	2
Ústecký	0	0	2	3	0	0
Vysočina	0	0	14	4	1	2
Zlínský	0	0	0	4	0	0
CELKEM	0	0	53	32	4	17

Tabulka č. 11: Přehled chyb a nedostatků zjištěných při přezkoumávání hospodaření 13 krajů za roky 2007 a 2008

Rok 2007:

Celkem bylo zjištěno 57 chyb, nedostatků a rizik. Vždy se však jednalo o chyby a nedostatky méně závažného charakteru, resp. ve 4 případech bylo upozorněno na možná rizika. Ze srovnání s výsledky přezkoumání hospodaření krajů za rok 2006 přitom vyplynuly následující tendence:

- snížil se, i když nevýznamným způsobem, celkový počet chyb a nedostatků zjištěných u krajů, a to z 56 na 53; obdoba platila ve vztahu ke zjištěným rizikům, jejichž počet se snížil ze 6 na 4,
- za jednoznačně pozitivní tendenci bylo nutné považovat skutečnost, že při přezkoumání hospodaření krajů nebyl, na rozdíl od roku 2006, žádný závažný nedostatek.

Rok 2008:

Při vlastním přezkoumání hospodaření krajů bylo zjištěno celkem 32 chyb a nedostatků; současně bylo upozorněno na 17 existujících rizik, které by mohly negativně ovlivnit hospodaření těchto subjektů v budoucím období. Meziroční tendence lze charakterizovat následovně:

- v porovnání s výsledky přezkoumání hospodaření za rok 2007 došlo k významnému poklesu celkového počtu zjištěných chyb a nedostatků,

- v hospodaření krajů tak bylo zjištěno o 21 chyb a nedostatků méně a nebyly zjištěny žádné závažné chyby a nedostatky.

Členění	Počet případů celkem	
	2007	2008
Chyby a nedostatky napravené v průběhu dílčích přezkoumání	34	26
z toho:		
příjmy a výdaje rozpočtu	1	3
účetnictví	11	11
dotace	4	4
pořizování majetku	2	4
pohledávky a závazky	9	1
jiné nedostatky	5	3
Chyby a nedostatky, které trvají nebo bylo přijato systémové opatření	15	6
z toho: veřejné zakázky	8	3
ostatní	7	3
Chyby a nedostatky celkem	53	32
Upozornění na možná rizika	4	17

Tabulka č. 12: Počet chyb a nedostatků zjištěných při přezkoumávání hospodaření 13 krajů za roky 2007 a 2008, včetně chyb napravených v průběhu dílčích přezkoumání a v členění podle povahy zjištění

Rok 2007:

- Došlo ke zvýšení (z 10 na 15, tzn. o 50 %) počtu chyb a nedostatků, které nemohly být u krajů v průběhu přezkoumání jejich hospodaření napraveny, resp. k jejich nápravě bylo nutné přijmout systémová opatření. Tyto chyby a nedostatky se přitom soustřeďovaly především do oblasti veřejných zakázek, v níž přitom ve srovnání s výsledky přezkoumání hospodaření za rok 2006 došlo k dvojnásobnému nárůstu zjištěných chyb a nedostatků.
- Počet chyb a nedostatků zjištěných u krajů, k nimž již nebylo možné z různých důvodů přijmout v průběhu přezkoumání hospodaření opatření k jejich nápravě, však zůstal za rok 2007 srovnatelný s obdobím roku 2006 (4, resp. 3 chyby a nedostatky).
- Z hlediska četnosti výskytu chyb a nedostatků zjištěných v jednotlivých oblastech přezkoumání hospodaření se u krajů zjištěné chyby a nedostatky soustřeďovaly především do oblasti účetnictví (11 chyb a nedostatků), pohledávek a závazků (9 chyb a nedostatků) a do oblasti veřejných zakázek (8 chyb a nedostatků).

Rok 2008:

- Převážná většina chyb a nedostatků byla napravena již v průběhu dílčích přezkoumání. Pouze v 6 případech bylo nutno nedostatky, resp. jejich trvání, eliminovat přijetím systémových opatření.
- Ve srovnání s rokem 2007 došlo ke snížení podílu chyb a nedostatků trvalého charakteru, u nichž nelze zabezpečit operativní uvedení do správného stavu, ale lze pouze zamezit jejich opakování.
- Obdobně jako v minulých letech byly nejčastěji zjišťovány chyby a nedostatky v oblasti účetnictví, zadávání a realizaci veřejných zakázek a v oblasti příjmů a výdajů rozpočtu.
- Jednotlivé kraje byly rovněž upozorněny na rizikové oblasti jejich hospodaření. Největší četnost rizik byla zjištěna v oblasti nakládání s pohledávkami, sankčních postihů z důvodu nedodržení smluvních vztahů a zadávání veřejných zakázek. Význam těchto

upozornění přitom vzrůstá v návaznosti na skutečnost, že by bez současného přijetí účinných opatření mohly v dalším období vzniknout závažné chyby a nedostatky.

I v rámci přezkoumání hospodaření krajů za roky 2007 a 2008 se potvrdil význam dílčích přezkoumání hospodaření z hlediska jejich preventivního působení na průběžné odstraňování zjištěných chyb a nedostatků. Z celkového počtu 53, resp. 32 zjištěných chyb a nedostatků jich tak mohlo být 34 (cca 64 %), resp. 26 (cca 81 %) napraveno již v průběhu vlastního přezkoumání hospodaření. Snižující se počet zjišťovaných chyb a nedostatků rovněž potvrdil, že se účinnost přezkoumání hospodaření krajů ve stále větší míře přesunuje do oblasti preventivního působení na výsledky hospodaření těchto subjektů, což je v souladu se základními cíli celého systému přezkoumávání hospodaření.

Přezkoumávání hospodaření obcí, městských částí hlavního města Prahy a DSO

V návaznosti na rozhodnutí jednotlivých obcí, MČ hlavního města Prahy a DSO zabezpečovaly přezkoumání jejich hospodaření za roky 2007 a 2008 buď příslušné KÚ a MHMP, resp. zaměstnanci zařazení do těchto institucí, anebo auditori a auditorské společnosti. Hlavní město Praha ani v jednom z hodnocených let nepožádalo MF o přezkoumání svého hospodaření.

Kraj	Počet obcí v roce 2007			Počet obcí v roce 2008		
	Počet obcí	Přezkoumáno KÚ (MHMP)	%	Počet obcí	Přezkoumáno KÚ (MHMP)	%
KÚ SČ	1146	989	86	1145	981	86
KÚ JČ	623	573	92	623	568	91
KÚ PL	501	444	89	501	435	87
KÚ KV*	132	118	89	132	120	91
KÚ ÚS	354	277	78	354	273	77
KÚ LI	215	187	87	215	189	88
KÚ KH	448	411	92	448	400	89
KÚ PA	451	435	96	451	435	96
KÚ JM**	673	560	83	673	554	82
KÚ ZL	304	266	88	305	266	87
KÚ MS	299	222	74	299	219	73
KÚ OL	398	357	90	398	357	90
KÚ VY	704	590	84	704	587	83
MHMP	57	35	61	57	38	67
CELKEM***	6305	5463		6305	5422	

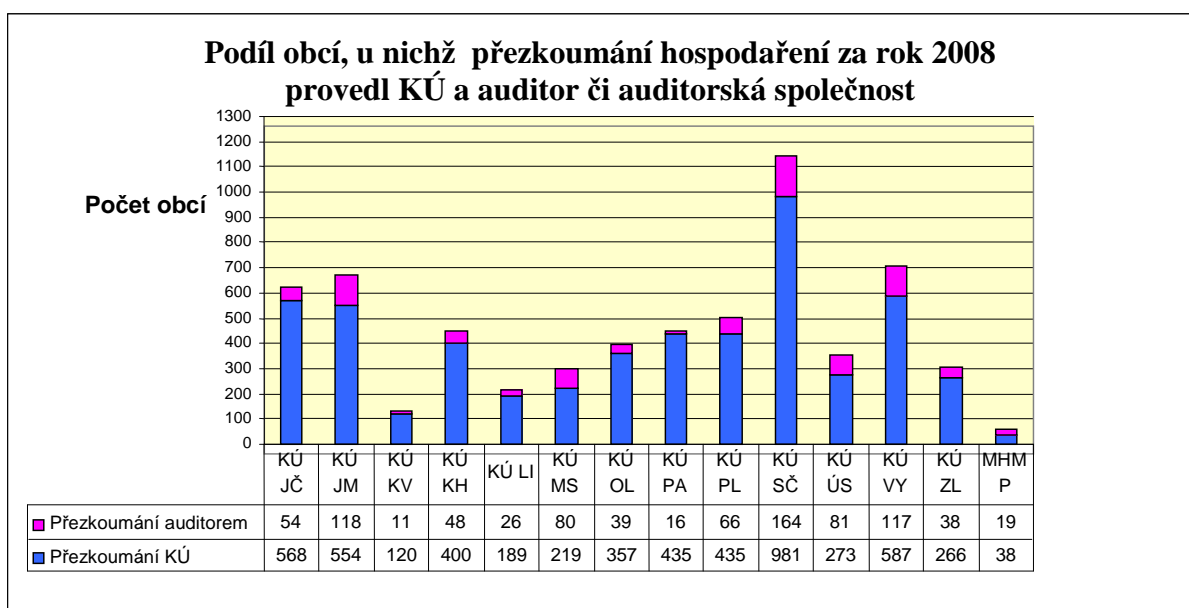
Poznámky:

* V rámci Karlovarského kraje je počítáno se 131 obcemi, neboť u vojenského újezdu Hradiště se přezkoumání neprovádí.

** V rámci Jihomoravského kraje je počítáno s 672 obcemi, neboť u vojenského újezdu Březina se přezkoumání hospodaření neprovádí.

*** V součtu obcí není zahrnuta Praha jako obec, ale jsou započteny městské části hl. města Prahy.

Tabulka č. 13: Počet obcí, u nichž přezkoumání hospodaření za roky 2007 a 2008 vykonaly KÚ a MHMP



Graf č. 7: Podíl obcí, u nichž přezkoumání hospodaření za rok 2008 provedl KÚ a auditor či auditorská společnost

Výsledky přezkoumání hospodaření obcí, DSO a MČ hlavního města Prahy vykonaných za roky 2007 a 2008 zaměstnanci krajů a hlavního města Prahy

Rok 2007:

Kraj	Počet obcí ^{x/}	Počet DSO	Počet obcí ^{x/} a DSO celkem	Celkový počet obcí a DSO, u nichž byly při přezkoumání hospodaření KÚ a MHMP zjištěny chyby a charakter těchto chyb		
				Bez chyb a nedostatků § 10 odst. 3 písm. a) zákona č. 420/2004 Sb.	S méně závažnými chybami a nedostatky § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 420/2004 Sb.	Se závažnými chybami a nedostatky § 10 odst. 3 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb.
Jihočeský	573	37	610	389	114	107
Jihomoravský	560	84	644	467	63	114
Karlovarský	118	10	128	99	16	13
Královéhradecký	411	38	449	190	118	141
Liberecký	187	25	212	76	43	93
Moravskoslezský	222	31	253	190	30	33
Olomoucký	357	51	408	345	15	48
Pardubický	435	42	477	284	141	52
Plzeňský	444	31	475	283	29	163
Středočeský	989	94	1 083	615	244	224
Ústecký	277	25	302	188	67	47
Vysočina	590	38	628	361	29	238
Zlínský	266	35	301	190	83	28
hl. město Praha	35	0	35	17	8	10
Celkem	5 463	541	6 005	3 693	1 000	1 312

^{x/} V hlavním městě Praze počet městských částí hlavního města Prahy.

Tabulka č. 14: Přezkoumání hospodaření za rok 2007

KÚ a MHMP za rok 2007 vykonaly přezkoumání hospodaření u 5 428 obcí, 35 MČ hlavního města Prahy, což představuje cca 87 %, resp. 61 % jejich celkového počtu, a u 541 DSO, což představuje cca 68 % jejich celkového počtu. Auditóři a auditorské společnosti měli tuto činnost zajistit u 815 obcí, u 22 MČ a u 255 DSO.

Od roku 2004 do roku 2007 byly počty obcí, MČ a DSO, u nichž přezkoumávání hospodaření zabezpečují zaměstnanci krajů, resp. auditor nebo auditorská společnost, v zásadě stabilizovány. To potvrdilo i meziroční srovnání údajů o počtu přezkoumání hospodaření uvedených subjektů vykonaných zaměstnanci krajů, resp. auditory nebo auditorskými společnostmi:

U více než tří pětiny celkového počtu obcí, MČ a DSO (63 %) nebyly zjištěny chyby a nedostatky; u jedné pětiny jejich celkového počtu (20 %) však byly zjištěny závažné nedostatky. Z hlediska meziročního srovnání byly tyto výsledky výrazně pozitivní, neboť po vykonaném přezkoumání hospodaření těchto subjektů za rok 2006 mohlo být do kategorie bez zjištěných chyb a nedostatků zařazeno pouze 47 % z jejich celkového počtu a naopak do kategorie se zjištěnými závažnými nedostatky 28 % jejich celkového počtu.

Na základě podrobnější analýzy dosažených výsledků lze konstatovat, že:

- z celkového počtu 6 243 obcí, u nichž bylo za rok 2007 vykonáno přezkoumání jejich hospodaření, jich bylo 3 852 (tzn. 61 %) možné zařadit mezi ty, u nichž nebyly zjištěny chyby a nedostatky, zatímco 1 267 obcí (tzn. 20 % jejich celkového počtu) spadá do kategorie subjektů, u nichž byly zjištěny závažné nedostatky;
- z celkového počtu 57 MČ hl. m. Prahy bylo možné jich 28 (49 %) zařadit mezi ty, u nichž nebyly zjištěny chyby a nedostatky. Naopak u 13 z nich (22 %) byly zjištěny závažné nedostatky v jejich hospodaření;
- z hlediska výsledků přezkoumání hospodaření celkového počtu 815 DSO za rok 2007, ale při současném vyloučení 19 DSO z tohoto hodnocení z důvodu jejich nečinnosti v průběhu roku 2007, lze uvést, že hospodaření 617 (77 %) proběhlo bez zjištění chyb a nedostatků a pouze u 81 (10 %) DSO byly zjištěny závažné nedostatky ve smyslu ustanovení § 10 odst. 3 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb.

Závažné nedostatky [§ 10 odst. 3 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb.] byly (v rámci krajů) u jednotlivých obcí a DSO zjišťovány především v oblastech účetnictví (40 až 60 % zjištění zaměstnanců jednotlivých krajů), neodstranění nedostatků zjištěných při dílčích přezkoumáních hospodaření nebo při přezkoumání hospodaření v předcházejících letech (30 až 40 % zjištění) a v porušení rozpočtové kázně (20 až 30 % zjištění). V případě MČ hlavního města Prahy byly nejčetnějšími závažnými nedostatky svým charakterem naprosto stejné problémy v účetnictví MČ (82 % zjištění), v neodstranění nedostatků zjištěných při dílčích přezkoumáních hospodaření nebo při přezkoumání hospodaření v předcházejících letech (64 % zjištění), resp. problémy znamenající porušení rozpočtové kázně (27 % zjištění).

Ostatní chyby a nedostatky [§ 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 420/2004 Sb.] zjišťované zaměstnanci jednotlivých krajů se u jednotlivých obcí a DSO opět projevovaly zejména v účetnictví (více než 50 % případů), v nesprávném použití rozpočtové skladby (cca 20 % případů) a v inventarizaci majetku a závazků (cca 30 %). V případě hospodaření jednotlivých MČ hlavního města Prahy se jednalo o chyby a nedostatky projevující se zejména v oblastech účetnictví (prakticky každé zjištění), nakládání a hospodaření

s majetkem ve vlastnictví územního celku (75 % zjištění) a v oblastech plnění příjmů a výdajů rozpočtu, nákladů a výnosů z podnikatelské činnosti a hospodaření s pohledávkami a závazky (každé zjištění cca u 38 % případů).

Zajímavé poznatky vyplynuly z porovnání výsledků přezkoumání hospodaření obcí, MČ a DSO vykonanými zaměstnanci krajů, resp. vykonanými auditory nebo auditorskými společnostmi. **Zatímco podíl obcí a DSO, u nichž byly zjištěny závažné nedostatky, dosáhl v jednotlivých krajích v jejich celkovém počtu jen zcela výjimečně hodnotu pod 10 % (pouze Zlínský kraj), 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 MČ, dosáhl 5 % a u DSO 4 %.**

Rok 2008:

Kraj	Počet obcí ^{x/}	Počet DSO	Počet obcí ^{x/} a DSO celkem	Celkový počet obcí a DSO, u nichž byly při přezkoumání hospodaření KÚ a MHMP zjištěny chyby a charakter těchto chyb		
				Bez chyb a nedostatků § 10 odst. 3 písm. a) zákona č. 420/2004 Sb.	S méně závažnými chybami a nedostatky § 10 odst. 3 písm. b) zákona č. 420/2004 Sb.	Se závažnými chybami a nedostatky § 10 odst. 3 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb.
Jihočeský	568	37	605	364	127	114
Jihomoravský	554	86	640	503	43	94
Karlovarský	120	10	130	100	23	7
Královéhradecký	400	41	441	151	161	129
Liberecký	189	22	211	92	30	89
Moravskoslezský	219	34	253	210	24	19
Olomoucký	357	50	407	284	46	77
Pardubický	435	46	481	213	155	113
Plzeňský	435	32	467	279	39	149
Středočeský	981	90	1 071	688	172	211
Ústecký	273	23	296	174	58	64
Vysočina	587	38	625	289	137	199
Zlínský	266	34	300	182	85	33
hl. město Praha	38	0	38	6	15	17
Celkem	5 422	543	5 965	3 535	1 115	1 315

^{x/} V Hlavním městě Praze počet městských částí hlavního města Prahy.

Tabulka č. 15: **Přezkoumání hospodaření za rok 2008**

Jednotlivé KÚ přezkoumaly ve sledovaném období hospodaření 5 421 obcí, tj. 87 % z jejich celkového počtu 6 243 (bez hlavního města Prahy), a 543 DSO, tj. 69 % z jejich celkového počtu 789; MHMP za rok 2008 vykonal přezkoumání hospodaření 38 MČ částí, tj. 67 % z jejich celkového počtu 57; přezkoumání hospodaření zbývajících obcí, MČ a DSO prováděli auditori nebo auditorské společnosti. Přezkoumání provedli u 860 obcí, včetně hlavního města Prahy, 19 MČ a 246 DSO.

Z hlediska časového vývoje, od přezkoumání hospodaření za rok 2006 až po přezkoumání hospodaření za rok 2008, lze v zásadě konstatovat naprosto shodný závěr v zásadě neměnicího se počtu subjektů přezkoumávaných jednotlivými přezkoumávacími orgány

nebo auditory či auditorskými společnostmi. Pouze v hlavním městě Praze bylo možné pozorovat rostoucí počet MČ, u nichž přezkoumání hospodaření vykonal MHMP (+ 5 %) a DSO, kde přezkoumání hospodaření uskutečnil KÚ (+ 2 %).

Z celkového počtu 5 965 územních celků (obcí, DSO a MČ), jejichž hospodaření za rok 2008 přezkoumaly přezkoumávající orgány (KÚ a MHMP), byly závažné chyby a nedostatky zjištěny u 1 467 subjektů (cca 25 % celkového počtu) a méně závažné chyby a nedostatky u 1 173 obcí a DSO (cca 20 %). U více než poloviny subjektů (cca 56 %) nebyly chyby ani nedostatky zjištěny. Chyby a nedostatky zjištěné KÚ byly identifikovány zejména v oblasti účetnictví, plnění příjmů a výdajů rozpočtu a nakládání a hospodaření s majetkem. Co se týče výsledků přezkoumání hospodaření MČ, pouze u 6 z 38 (cca 16 %) MHMP neshledal chyby a nedostatky, zatímco u 15 MČ byly vykazány chyby a nedostatky méně závažného charakteru a u 7 byly zjištěny závažné chyby a nedostatky.

Ze srovnání s výsledky přezkoumání hospodaření vykonanými auditory vyplývá, že auditoři konstatovali zjištění závažných chyb a nedostatků pouze u 46 přezkoumávaných obcí, MČ a DSO (u cca 4 % jimi přezkoumávaných subjektů) a u 90 dalších (cca 8 %) auditoři zjistili chyby a nedostatky méně závažného charakteru.

Jedním ze společných rysů přezkoumávání hospodaření obcí a DSO zabezpečovaných jednotlivými KÚ 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 KÚ) více než 40 obcí a DSO, 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 KÚ 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 (KÚ přitom prakticky nevyužívají tzv. přibrávaných osob) však bylo přezkoumání hospodaření vždy zajištěno u všech obcí, MČ a DSO, které o to KÚ 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.**

Dozor nad výkonem přezkoumání hospodaření

Věcnou správnost přezkoumání hospodaření je možné posoudit pouze prostřednictvím dozorové činnosti nad jeho výsledky. Podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 420/2004 Sb. přitom *„Přezkoumání podléhá dozoru státu v případě, že je vykonal KÚ nebo MHMP nebo auditor. Dozor nad přezkoumáním přísluší MF, které metodicky řídí výkon*

přezkoumání a koordinuje jej s finanční kontrolou vykonávanou MF 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 přitom platí, že *„při doзору nad přezkoumáním vykonaným KÚ nebo MHMP 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 MF jej provádí pouze u příslušného územního celku. Písemnou zprávu o výsledku doзору nad přezkoumáním předává MF Komoře auditorů České republiky k dalšímu postupu podle zvláštního právního předpisu.“*

Z dikce těchto ustanovení je zřejmé, že v hodnoceném období let 2008 a 2009 bylo možné vykonávat dozorovou činnost pouze u těch územních celků, u nichž přezkoumání hospodaření vykonal auditor nebo auditorská společnost.

Dozorovou činnost MF zahájilo ve 2. pololetí roku 2008. Do konce roku 2009, které bylo považováno za ověřovací období, bylo uskutečněno celkem 84 dozorů (v roce 2008 to bylo 30 dozorů a v roce 2009 celkem 54 dozorů, z toho 1 neplánovaný). Předmět doзору byl zaměřen na přezkoumání hospodaření vykonané auditory, a to i s ohledem na značný počet územních celků, které v minulých letech zadaly přezkoumání svého hospodaření auditorům nebo auditorským společnostem (např. v roce 2007 to bylo 1 092 obcí, MČ nebo DSO) a s ohledem na skutečnost, že **správnost přezkoumání vykonaných auditory nelze jinými řídicími mechanismy MF postihnout, ačkoliv toto ministerstvo nese odpovědnost za zajištění řádnosti přezkoumání hospodaření územních celků v celém rozsahu.** Dozorované období bylo vztaženo na přezkoumání hospodaření, které vykonali auditori v letech 2005 až 2007. Jednotlivé dozory byly vykonávány výběrovým způsobem, a to na základě zpracovaných metodických postupů. Na základě dosud získaných výsledků z dozorů nad přezkoumáním hospodaření vykonanými auditory u obcí a MČ lze konstatovat, že zjištěné chyby a nedostatky se soustřeďovaly především do následujících oblastí:

- problematika **smluv uzavíraných mezi subjektem přezkoumání hospodaření a auditorem** - jedná se zejména o nedodržování ustanovení § 4 odst. 7 zákona č. 420/2004 Sb. při uzavírání jednotlivých smluv, o obsahový nesoulad příslušné smlouvy se zákonem č. 254/2000 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů atd. (85 %),
- **obsah zpráv o přezkoumání hospodaření zpracovaných auditory a způsob jejich projednání** - ve většině případů se jedná např. o nesoulad obsahu zpráv o výsledku přezkoumání hospodaření s vymezením uvedeným v ustanovení § 10 zákona č. 420/2004 Sb., o neprojednání těchto zpráv s finančním výborem zastupitelstva ve smyslu v dozorovaném období platného zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebo o to, že zjištění auditora nebyla, v rozporu se zákonem č. 420/2004 Sb., promítnuta do jednotlivých zpráv, i když se objevila např. ve zprávě o ověření účetní závěrky, v průběžných zprávách auditora, v průvodních dopisech, jimiž byla obci předávána zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření apod.,

- **rozpočtové hospodaření, nakládání a hospodaření s majetkem, věcné a formální správnosti dokladů** - jednalo se např. problematiku schvalování rozpočtových opatření, problematika inventarizací atd.

Uvedené poznatky byly dosud získány z dozorů uskutečněných nad výsledky přezkoumání hospodaření zejména malých a středních obcí a MČ. Pro budoucí období však bude nezbytné dozory uskutečňovat i u obcí s řádově vyššími počty obyvatel. První poznatky získané z realizace jednotlivých dozorů vedly MF k užší spolupráci s představiteli Výboru pro veřejný sektor Komory auditorů ČR, která byla zahájena již v 1. čtvrtletí 2008. Dnes již pravidelně uskutečňované vzájemné schůzky mají za cíl sjednotit postupně činnost auditorů s činností MF, KÚ a MHMP tak, aby byl zajištěn jednotný postup (zejména po obsahové stránce) a srovnatelnost výsledných dokumentů zpracovávaných všemi třemi skupinami kontrolujících. Nezbytnost tohoto postupu vyplývá i z poznatků získaných v rámci dozorové činnosti, které potvrzují rozdílnou úroveň výkonu přezkoumání hospodaření realizovaného jednotlivými auditory. Je proto nutné vytvořit ve spolupráci s Komorou auditorů ČR takový systém práce, který by všeobecně sjednocoval přístup k problematice přezkoumávání hospodaření, a to např. i formou společných seminářů obdobně jako tomu bylo v září roku 2009.

Závěr

Přezkoumávání hospodaření krajů

Za kontrolované období se výrazným způsobem potvrdil význam dílčích přezkoumání hospodaření krajů z hlediska jejich preventivního působení na průběžné odstraňování chyb a nedostatků, což je v souladu se základními cíli celého systému přezkoumávání hospodaření. Z celkového počtu 53 (2007), resp. 32 (2008) zjištěných chyb a nedostatků jich tak mohlo být 64 %, resp. 81 % napraveno již v průběhu vlastního přezkoumání hospodaření. Navíc nebyly v kontrolovaném období zjištěny žádné závažné nedostatky. Ve 4, resp. 17 případech došlo k upozornění na možná rizika, která by mohla negativně ovlivnit hospodaření krajů v budoucím období.

Zjištěné chyby a nedostatky byly nejčastěji zjišťovány v oblasti účetnictví, zadávání a realizaci veřejných zakázek a v oblasti příjmů a výdajů rozpočtu. Největší četnost rizik byla zjištěna v oblasti nakládání s pohledávkami, sankčních postihů z důvodu nedodržení smluvních vztahů a zadávání veřejných zakázek.

Přezkoumávání hospodaření obcí, městských částí a dobrovolných svazků obcí

KÚ a MHMP za rok 2007 (2008) vykonaly přezkoumání hospodaření u 87 % (87 %) obcí, 61 % (67 %) MČ a u 68 % (69 %) DSO. V kontrolovaném období byly **počty obcí, MČ a DSO**, u nichž přezkoumávání hospodaření zabezpečují zaměstnanci krajů, resp. auditor nebo auditorská společnost, **v zásadě stabilizovány**.

U jedné pětiny (jedné čtvrtiny v roce 2008) celkového počtu obcí, MČ a DSO byly zjištěny závažné nedostatky. Závažné nedostatky byly u jednotlivých obcí, MČ a DSO zjišťovány především v oblastech účetnictví, neodstranění nedostatků zjištěných při dílčích přezkoumáních hospodaření nebo při přezkoumání hospodaření v předcházejících letech, v porušení rozpočtové kázně a v plnění příjmů a výdajů rozpočtu.

Ostatní chyby a nedostatky se projevovaly zejména v účetnictví, v nesprávném použití rozpočtové skladby, v inventarizaci majetku a závazků, nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku a v oblastech plnění příjmů a výdajů rozpočtu, nákladů a výnosů z podnikatelské činnosti a hospodaření s pohledávkami a závazky.

Zatímco podíl obcí a DSO, u nichž byly zjištěny závažné nedostatky, dosáhl v jednotlivých krajích na 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 % do cca 9 %.

Ze strany KÚ jsou opakovaně identifikovány kapacitní problémy související s personálním obsazením příslušných organizačních útvarů.

Dozor nad výkonem přezkoumání hospodaření

Dozor nad přezkoumáním hospodaření přísluší MF. Z dikce zákona č. 420/2004 Sb. však 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 MF 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 MČ. Zjištěné poznatky vedly k užší spolupráci s představiteli Výboru pro veřejný sektor Komory auditorů ČR. Z poznatků získaných v rámci dozorové činnosti vyplývá rozdílná úroveň výkonu přezkoumání hospodaření realizovaného jednotlivými auditory.

Doporučení pro MF

Připravit související legislativní návrh k předání vládě.

VI. SHRNU TÍ

Hodnotící zpráva – základní závěry k jednotlivým kapitolám

Cílem této části Hodnotící zprávy je shrnout nejzásadnější poznatky z jednotlivých kapitol do přehledných závěrů, přičemž podrobnosti je možno vysledovat v textu předložené Hodnotící zprávy. Z jednotlivých kapitol jsou zohledněny pouze podstatné závěry k vybraným bodům.

K části I. Úvod do Hodnotící zprávy

Vyhodnocení účinnosti právní úpravy kontroly a systému kontroly působností svěřených územním samosprávným celkům

- návrhy zcela nového procesně-právního předpisu upravujícího obecný postup kontrolních orgánů - **zákona o kontrole a souvisejícího změnového zákona** - byly předloženy vládě a dne 14. ledna 2010 byly projednány v Legislativní radě vlády, která ve svém stanovisku doporučila předložené návrhy neschválit. Vzhledem k tomu, že jak ÚSÚ, tak i KÚ opakovaně konstatují absenci takového zákona, **MV bude dále připravovat související legislativní návrh k předání vládě.**

Veřejnoprávní smlouvy

- původní cíl zavedení možnosti uzavírat veřejnoprávní smlouvy podle zákona o obcích jako dočasné řešení situace po zrušení okresních úřadu k 1. 1. 2003 nebyl dosud zcela naplněn,
- v oblasti smluv, ke kterým je dáván souhlas KÚ (celkem 5 296 v roce 2009), je nejčastější agendou oblast přestupků (82%),
- **doporučuje se při udělování souhlasu MV s uzavřenými VPS mezi ORP zvažovat nejen veřejný zájem a účelnost uzavření VPS, ale je vhodné brát vždy v úvahu i specifika každého případu daná odlišnými místními podmínkami jednotlivých správních obvodů ORP,**
- **doporučuje se, aby KÚ při udělování souhlasu s VPS důkladněji zkoumaly opodstatněnost a účelnost existence některých smluv a jejich celkový soulad s veřejným zájmem,**
- **navrhuje se zvážit legislativní změnu spočívající v omezení doby trvání VPS ze zákona na dobu určitou (např. maximálně 3 nebo 4 roky) s následnou povinností přezkoumat potřebnost uzavření takové smlouvy, pokud příslušné obce hodlají ve smluvním vztahu pokračovat.**
- **navrhuje se zvážit legislativní změnu současných právních předpisů spočívající v přenesení specializovaných agend konkrétním zvláštním zákonem na jinou úroveň veřejné správy.**

K části II. Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a hlavního města Prahy

Plnění plánu kontrol

- všechny plánované kontroly byly provedeny s výjimkou MZd na úseku omamných a psychotropních látek (změna právní úpravy)

- dílejší odchylky od plánu byly s KÚ dohodnuty, nebylo však ve většině případů informováno MV (dle usnesení vlády č. 1181 ze dne 18. října 2006) - **doporučuje se jednotlivým ÚSÚ informovat MV při jakékoli změně stanoveného plánu.**

Vyhodnocení kontrolních závěrů kontrol za období 2008–2009

Zjištěné nedostatky

(vybrané ÚSÚ, u kterých byl identifikován zvýšený počet nedostatků intenzity porušení zákona, nebo nedostatky, ke kterým bylo třeba přijímat opatření)

MK

- zásadní pochybení KÚ byla zejména při realizaci správních řízení,
- mimořádně závažný problém představuje skutečnost, že na úseku státní památkové péče v roce 2009 byly zaznamenány případy nečinnosti KÚ, za kterých nikoli v důsledku opomenutí, ale zcela záměrného postoje vedoucích pracovníků tyto úřady setrvaly v nečinnosti podle § 80 správního řádu (KÚ KV, KÚ ZL).

MŠMT

- nejčastější nedostatek - u žádného kraje nebylo v průběhu daného kontrolovaného roku postupováno zcela podle ust. § 161 odst. 6 školského zákona, neboť se nedařilo v této oblasti skloubit závazné termíny rozpisů a poskytování státních prostředků s termíny jednání zastupitelstva tak, aby svěřený výkon státní správy byl vždy „s vědomím zastupitelstva“ [MŠMT označeno jako systémový nedostatek a navrhuje legislativní úpravu ust. § 161 odst. 6 a ust. 163 odst. 1 písm. a) školského zákona, spočívající v odstranění slov „s vědomím zastupitelstva“]. **Doporučuje se MŠMT iniciovat změnu příslušného právního předpisu a KÚ do doby novelizace zákona přijmout takové opatření, aby bylo postupováno v souladu s právními předpisy.**

MZe

- zjištěné zásadní nedostatky v oblasti lesního i vodního hospodářství byly způsobeny lidským faktorem a nikoli systémovou chybou.

MPSV

- nejvíce nedostatků bylo zjištěno při kontrolách agend, jejichž právní úprava zaznamenala ve vyhodnocovaném období četné změny (dávek sociální péče a sociálních služeb). **Doporučuje se zvýšit poskytování metodické pomoci na příslušném úseku s přihlédnutím k aktuálním legislativním změnám.**

MMR

- MMR byla věnována zvláštní subkapitola mapující výkon přenesené působnosti na úseku stavebního řádu a územního plánování,
- z vyjádření MMR nevyplývaly žádné zásadní problémy na daném úseku,
- z vyjádření VOP, stanovisek KÚ a názoru zpracovatele není výkon na uvedených úsecích zcela bezproblémový, a proto byla v textu zprávy navržena řada dílčích konkrétních opatření. Souhrnně **se navrhuje v usnesení uložit ministru pro místní rozvoj zpracovat v součinnosti s KÚ a MHMP analýzu stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování a analýzu předložit vládě do 30. června 2011.**

Vyjádření veřejného ochránce práv

- na základě žádosti zpracovatele byl požádán VOP o zpracování jeho poznatků v jednotlivých oblastech přenesené působnosti,
- VOP upozornil na konkrétní nedostatky u resortů MMR, MD, MK, MZd, MZe, MV,
- **doporučuje se jednotlivým ÚSÚ analyzovat poznatky uvedené VOP a přijmout odpovídající opatření na svém úseku.**

Vyjádření krajských úřadů

- část návrhů KÚ je procesního charakteru a může být řešena novým zákonem o kontrole a část konkrétních poznatků na vybraných úsecích se doporučuje řešit jednotlivými ÚSÚ.

Závěry

- výkon přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a hlavního města Prahy je stabilizovaný,
- v období 2008-2009 (169 nedostatků) došlo k mírnému poklesu celkového počtu nedostatků oproti období 2006–2007 (190 nedostatků),
- jednotlivý ÚSÚ je plně zodpovědný za stav výkonu státní správy na jím řízeném úseku,
- 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 jejich jednotlivých úsecích,
- poznatky z kontrol jsou využívány při dalším metodickém řízení,
- KÚ se doporučuje využít závěrů a poznatků jednotlivých ÚSÚ při své činnosti a přijmout taková opatření, aby se v příštím období pochybení neopakovala,
- ÚSÚ, které mají nulové či minimální kontrolní zjištění, by měly průběžně analyzovat výsledky kontrol a v případě potřeby zvážit i možnost změny jejich zaměření.

K části III. Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí

- v hodnoceném období byly ve všech krajích provedeny KÚ kontroly u všech obcí typu III v jejich správním obvodu (alespoň jedna kontrola) a v převážné míře taktéž u obcí typu II,
- nejpočetněji byla kontrolována oblast vnitřních věcí,
- jednotlivé konkrétní poznatky na daných úsecích státní správy **se doporučuje analyzovat věcně příslušným ÚSÚ a přijmout případné závěry.**

K části IV. Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy

- z podkladů zaslaných územně členěnými statutárními městy nevyplývaly žádné zásadní systémové nedostatky v činnosti městských částí či městských obvodů.

K části V. - Kontrola výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy

Oblast kontrol výkonu samostatné působnosti prováděná Ministerstvem vnitra

- za období 2008-2009 MV provedlo celkem 86 kontrol výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, při nichž bylo zaznamenáno celkem 332 porušení zákona (kontrolních závěrů),
- hlavním důvodem negativních kontrolních nálezů je prosté nedodržování (porušování) zákonů a jiných právních předpisů ze strany členů zastupitelstev (zejména starostů) a úředníků obecních úřadů,
- největší nedostatky a problémy jsou shledávány u malých obcí (typu I),
- kontrola výkonu samostatné působnosti prováděná MV slouží pozitivně k usměrnění činnosti obce, vyznačuje se svým metodickým a preventivním charakterem.

Oblast přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků (gesce MF)

- podrobně je popsán systém a výsledky oblasti přezkoumání ÚSC včetně dozoru nad přezkoumáním,
- v roce 2008 bylo provedeno přezkoumání hospodaření krajskými úřady u 87 % obcí a 69 % DSO (zásadní pochybení zjištěno u 25 % obcí a DSO) a 13 %, resp. 31 % auditorem (zásadní pochybení zjištěno u 4 % obcí a DSO),
- v roce 2008 u přezkoumání krajů provedených MF nebyl zjištěn nedostatek zásadního charakteru, bylo zjištěno 32 nedostatků méně závažného charakteru,
- **doporučuje se připravit související legislativní návrh k předání vládě.**

Zhodnocení

Kontrolní činnost je možno označit za významný nástroj, který napomáhá zvyšovat úroveň a kvalitu veřejné správy a sjednocovat postupy kontrolovaných orgánů. Kontrolu je proto třeba vnímat i jako pozitivní činnost, a to i díky skutečnosti, že při kontrolách je většinou současně poskytována metodická pomoc a konzultace. Kontrolní činnost tedy nejen zhodnotí stávající stav, ale pozitivně působí i pro další období s cílem snížit počet nedostatků. Výsledky kontrol působí také jako zpětná vazba, jako prostředek sebereflexe orgánů vykonávajících veřejnou správu, vypovídající o správnosti a účinnosti uplatňovaných postupů.

Výsledky provedených kontrol v hodnoceném období 2008-2009 sice ukazují na stabilizovaný výkon působností ÚSC, nicméně jsou oblasti, ve kterých byly identifikovány nedostatky, a rovněž oblasti, ve kterých je třeba zvážit nastavení důraznějšího systému kontrolní činnosti. Dle dlouhodobého názoru MV za výkon přenesené působnosti na jednotlivých úsecích odpovídá vždy příslušný ÚSÚ, pro který jsou výsledky kontrol zpětnou vazbou kvality výkonu státní správy.

Ke sjednocení postupů orgánů veřejné správy při kontrolní činnosti by nepochybně přispěl i připravovaný zákon o kontrole, nastavující jednotná obecná pravidla kontroly, a především související změnový zákon, který zajišťuje celoplošné uplatnění těchto pravidel ve většině úseků veřejné správy. Dosavadní aktivní podíl resortů na přípravě změnového zákona potvrzuje správnost a důvodnost záměru vlády sjednotit právní podmínky kontroly ve veřejné správě.

VII. SEZNAM GRAFŮ A TABULEK

- Graf č. 1: Vývoj počtu VPS uzavřených se souhlasem MV účinných v letech 2003-2009, str. 20
- Graf č. 2: Oblasti VPS uzavřených se souhlasem MV účinných v roce 2009, str. 20
- Graf č. 3: Vývoj počtu VPS uzavřených se souhlasem KÚ účinných v letech 2003-2009, str. 22
- Graf č. 4: Oblasti VPS uzavřených se souhlasem KÚ účinných v roce 2009, str. 22
- Graf č. 5: Vývoj základních nedostatků za hodnocené období – dle resortů, str. 24
- Graf č. 6: Vývoj zásadních nedostatků za hodnocené období – dle krajů, str. 26
- Graf č. 7: Podíl obcí, u nichž přezkoumání hospodaření za rok 2008 provedl KÚ a auditor či auditorská společnost, str. 76
-
- Tabulka č. 1: Přehled vývoje počtu zásadních nedostatků za jednotlivá hodnocená období – dle jednotlivých resortů, str. 24
- Tabulka č. 2: Vývoj počtu nedostatků a kontrol - dle krajů, str. 25
- Tabulka č. 3: Počet kontrolovaných obcí na úseku stavebního řádu a územního plánování jednotlivými KÚ, str. 44
- Tabulka č. 4: Přehled počtu realizovaných kontrol a počtu zkontrolovaných obcí v kontrolním období 2008-2009, str. 53-54
- Tabulka č. 5: Kontrola výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí, str. 55
- Tabulka č. 6: Druhy kontrol, námítky a opatření realizovaná KÚ, str. 60
- Tabulka č. 7: Nařízení obcí, str. 61
- Tabulka č. 8: Přehled počtu realizovaných kontrol a počtu zkontrolovaných městských obvodů a městských částí, str. 66
- Tabulka č. 9: Počet zkontrolovaných obcí a kontrol výkonu samostatné působnosti provedených MV a počet kontrolních závěrů dosahujících intenzity porušení zákona, str. 69
- Tabulka č. 10: Počet kontrol v obcích dle obyvatel, str. 69-70
- Tabulka č. 11: Přehled chyb a nedostatků zjištěných při přezkoumávání hospodaření 13 krajů za roky 2007 a 2008, str. 73
- Tabulka č. 12: Počet chyb a nedostatků zjištěných při přezkoumávání hospodaření 13 krajů za roky 2007 a 2008, včetně chyb napravených v průběhu dílčích přezkoumání a v členění podle povahy zjištění, str. 74
- Tabulka č. 13: Počet obcí, u nichž přezkoumání hospodaření za roky 2007 a 2008 vykonaly KÚ a MHMP, str. 75
- Tabulka č. 14: Přezkoumání hospodaření za rok 2007, str. 76
- Tabulka č. 15: Přezkoumání hospodaření za rok 2008, str. 78

VIII. SEZNAM PŘÍLOH

1. Veřejnoprávní smlouvy se souhlasem MV
2. Veřejnoprávní smlouvy se souhlasem KÚ
3. Předmět (zaměření) kontrol v kontrolním období 2008-2009
4. Plnění plánu kontrol výkonu přenesené působnosti v období 2008-2009
5. Přehled nedostatků a jejich příčiny
6. Využívání nástrojů dle usnesení vlády č. 1181 ze dne 18. října 2006
7. Kontroly obcí dle oblastí – přehled dle krajů
8. Přehled kontrol výkonu samostatné působnosti dle jednotlivých oblastí - leden 2008 až prosinec 2009