

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

Kontrola nad činností veřejné správy v ČR

Autor práce: Bc. Helena Korsová

Vedoucí práce: JUDr. Ing. Renata Korcová

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra práva
Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Korsová Helena

Veřejná správa a regionální rozvoj nav.- Klatovy

Název práce

Kontrola nad činností veřejné správy v ČR

Anglický název

Monitoring of the public service activity in Czech Republic

Cíle práce

Cílem práce je podat ucelený přehled nad činností a možnostmi kontroly veřejné správy v České republice. Těžištěm práce bude představení, analyzování a zhodnocení současné právní úpravy na úseku kontroly veřejné správy a nastínění jejích případných nedostatků. Neméně důležitou částí bude dostupnost, dostatečnost a využitelnost kontroly Veřejné správy z pohledu běžného občana. Pozornost bude věnována veřejnému ochránci práv, který nemá v podmínkách České republiky dlouholetou tradici. V této souvislosti bude představena právní úprava týkající se veřejného ochránce práv a jeho role v oblasti kontroly veřejné správy.

Metodika

Ve své práci budu vycházet zejména z metody analýzy a syntézy, komparace faktů a přímého pozorování včetně studia odborné literatury. Metodika postupu se bude postupně měnit tak, aby bylo dosaženo stanovených cílů.

Harmonogram zpracování

- 1.Sběr dat, vyhotovení zadání práce – do 30.06.2012
- 2.Vypracování teoretické části – do 31.01.2013
- 3.Vypracování praktické části –do 28.02.2013
- 4.Odevzdání práce do 31.03.2013

Rozsah textové části

Rozsah hlavní textové části 60 – 80 stran.

Klíčová slova

veřejná správa, kontrola, veřejný ochránce práv, soudy, stížnost

Doporučené zdroje informací

1. Knižní publikace :

Hrozinková, E., Novotný, V., Základy organizace veřejné správy v ČR, Aleš Čeněk, Plzeň 2008. ISBN 978-80-7380-096-3

Píkola, P., Jansa, V., Správní právo prakticky, Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, Praha 2008. ISBN 978-80-213-1819-9

Čermáková, J., Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Aleš Čeněk, Plzeň 2004. ISBN 80-86473-71-6

Sládeček, V., Zákon o veřejném ochránci práv, C.H. Beck, Praha 2000. ISBN 80-7179-445-7

Sládeček, V., Obecné správní právo, ASPI, Praha 2009. ISBN 978-80-7357-382-9

2. Právní předpisy :

Zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

Zákon č.2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v platném znění

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v platném znění

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, v platném znění

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, v platném znění

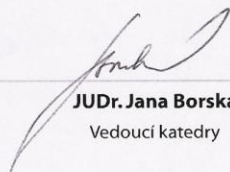
Další literatura po dohodě s vedoucím práce.

Vedoucí práce

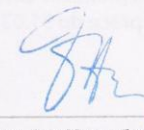
Korcová Renata, JUDr. Ing.

Termín odevzdání

březen 2013


JUDr. Jana Borská
Vedoucí katedry




prof. Ing. Jan Hron, DrSc., dr.h.c.
Děkan fakulty

V Praze dne 26.10.2012

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Kontrola nad činností veřejné správy v ČR" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 18. 3. 2013

Bc. Helena Korsová

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucí diplomové práce paní **JUDr. Ing. Renatě Korcové** za pomoc a užitečné rady při zpracování této diplomové práce.

Kontrola nad činností veřejné správy v České republice

Souhrn

V práci je pojednáváno o kontrole nad činností veřejné správy v České republice. Práce je rozdělena do několika samostatných kapitol. Ve svém úvodu práce nabízí pohled na historický původ státu a jeho správní systém. V další kapitole pak představuje současnou veřejnou správu v České republice, kde bude popsáno její členění na veřejnou správu, státní správu a samosprávu. Těžištěm práce je analýza kontroly veřejné správy jako kontrolního systému, vymezení pojmu kontrola, pojetí kontroly a rozdělení kontrol. Další kapitolu tvoří kontrola prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu. Zvláštní pozornost je v práci věnována veřejnému ochránci práv. Práce je doplněna Nálezů Ústavního soudu a Rozsudky Nejvyššího správního soudu. V závěru práce jsou nastíněny případné nedostatky či vyzvednuty klady na úseku kontroly nad činností veřejné správy.

Klíčová slova:

kontrola, veřejná správa, samospráva, ombudsman, státní správa, soudy, stát, Nejvyšší kontrolní úřad, Parlament, stížnost, petice

Summary

The diploma thesis deals with the inspection of the public administration in the Czech Republic. The diploma thesis is divided into several individual chapters. In the introduction the work offers the view into the historical origin of the state and its administration system. In the following chapter the current public administration in the Czech Republic is introduced and its division into individual sections. The main point of the work is the analysis of public administration inspections as a system, definition of the notion “inspection”, its understanding and division. The next chapter is focused on subjects outside the public administration. A special part is also dedicated to the position of an ombudsman. The work is completed by the Constitutional Courts Findings and the Highest Administrative Court sentences. At the end of the thesis there are mentioned positive and negative features of the public administrative inspection.

Key words:

inspection, public administration, local administration, ombudsman, state administration, courts, state, Highest Inspection Office, Parliament, complaint, petition

OBSAH:

1. Úvod	9
2. Cíl práce a metodika	10
2.1 Cíl práce	10
2.2 Metodika	10
3. Historický původ státu a jeho správního systému	11
4. Veřejná správa v ČR	13
4.1 Pojmové vymezení veřejné správy	13
4.1.1 Státní správa	15
4.1.2 Samospráva	18
4.2 Funkce veřejné správy	19
4.3 Subjekty a vykonavatelé veřejné správy	20
4.4 Právní úprava veřejné správy	22
4.5 Právní záruky ve veřejné správě	23
5. Kontrola veřejné správy v ČR	25
5.1 Obecné vymezení pojmu kontrola	25
5.2 Základní pojetí kontroly	25
5.3 Veřejná správa jako předmět kontroly	26
5.4 Rozdělení kontrol	27
5.5 Audit jako součást kontroly ve veřejné správě	29
5.6 Vnitřní kontrola nad veřejnou správou.....	31
5.6.1 Služební dohled.....	31
5.6.2 Instanční dozor	31
5.7 Vnější kontrola vykonávaná veřejnou správou	31
5.7.1 Správní dozor	32
5.7.2 Státní dozor nad veřejnoprávními korporacemi.....	33
5.7.3 Finanční kontrola	33

5.8	Kontrola prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu	35
5.8.1	Kontrola vykonávaná Parlamentem a zastupitelskými orgány	35
5.8.2	Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem	36
5.8.3	Kontrola vykonávaná úřadem na ochranu hospodářské soutěže	39
5.8.4	Kontrola vykonávaná soudy	39
5.8.4.1	Ústavní soud	41
5.8.4.2	Správní soudnictví	43
5.8.4.3	Krajské soudy	50
5.8.4.4	Evropský soud pro lidská práva	51
5.9	Kontrola vykonávaná správními orgány	51
5.10	Kontrola na základě podání občanů	52
5.10.1	Individuální podání	52
5.10.2	Kolektivní podání	53
5.11	Kontrola vykonávaná veřejným ochráncem práv	55
5.11.1	Analýza statistických údajů	63
6.	Právo na informace	70
7.	Výzkumná část práce	75
7.1	Cíl práce a jeho souvislost s provedeným výzkumem.....	75
7.2	Nástroje sběru dat, časový harmonogram	75
7.3	Výzkumný soubor a výzkumný terén	76
7.4	Statistické údaje o respondentech	77
7.5	Statistické vyhodnocení získaných dat	77
7.6	Popis získaných dat	79
8.	Závěr	81
9.	Seznam použitých zdrojů	83
10.	Přílohy	88
10.1	Stop korupci	88
10.2	Strategie kontrolní činnosti NKÚ, Vize NKÚ.....	89

1. Úvod

Tématem mé diplomové práce je kontrola nad činností veřejné správy v ČR.

Práce nabízí ucelený přehled možností, jak lze provádět kontrolu veřejné správy a zda je srozumitelná z pohledu běžného občana jako hlavního spotřebitele činnosti veřejné správy. Po absolvování studia na České zemědělské univerzitě bych ráda pracovala ve veřejné správě, zejména pak na úseku její kontroly. Proto zpracování této diplomové práce pro mě znamená nejen splnění studijních povinností, ale zároveň podrobné seznámení se zejména s právními předpisy, které upravují činnost a kontrolu veřejné správy. Získání nadstandardních znalostí na úseku kontroly nad činností veřejné správy mi může pomoci získat si tuto práci spolu s přirozeným respektem, který člověk získá po nabytí dostatečných znalostí pro svou práci.

Kontrola nad činností veřejné správy je v době psaní mé diplomové práce často diskutovaným tématem nejen v médiích, ale také v pracovních skupinách či domácnostech. Je zřejmé, že kontrola nad činností veřejné správy se musí stát jedním z hlavních témat a úkolů veřejné správy. Tím bude zajištěna její zejména podzákonná činnost a tím si získá důvěru občana jako plátce daně. Veřejná správa jako činnost výkonná, podzákonná a nařizovací je vázána zákony a zabezpečuje jejich provedení. Z korupčních kauz dnešní doby ve veřejné správě je zasvěcený občan jistě rád, že naši zákonodárci ve své prozíravosti snad poučení z dob komunistického režimu, rozdělili státní moc na moc zákonodárnou, kterou vykonává Parlament, moc výkonnou, kterou provádí Prezident, vláda a správní úřady, a moc soudní, prováděnou soudy. To zaručuje zabránění soustředění přímé moci do jednoho orgánu či jednoho systému a umožňuje vzájemnou kontrolu. Z vyšetřovaných případů, které pronikly do médií, je zřejmé, že při nedostatečné kontrole nad činností veřejné správy, kterou v některých případech měli provádět sami obvinění, jsou neustálé tlaky na získání co největšího dílu moci nad činností této správy, což je doprovázeno úplatkářskými aférami. Právě v těchto případech je rozdělení moci ve státě velmi důležité a je zabráněno převzetí moci ze strany některých lobbyistických skupin, jímž se podařilo, byť na krátkou dobu, ovládnout část veřejné správy, či třeba jen jednoho z jejích čelních představitelů. Kontrola nad činností veřejné správy bude jistě velkým tématem i do budoucna.

2. Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Cílem práce je podat ucelený přehled o činnosti a možnosti kontroly veřejné správy v České republice. Těžištěm práce bude představení, analyzování a zhodnocení současné právní úpravy na úseku kontroly veřejné správy a nastínění jejích případných nedostatků. Neméně důležitou částí bude dostupnost, dostatečnost a využitelnost kontroly veřejné správy z pohledu běžného občana. Pozornost bude věnována veřejnému ochránci práv, který nemá v podmínkách České republiky dlouholetou tradici. V této souvislosti bude představena právní úprava týkající se veřejného ochránce práv a jeho role v oblasti kontroly veřejné správy.

2.2 Metodika

Ve své práci vycházím zejména z metody analýzy a syntézy, komparace faktů a přímého pozorování včetně studia odborné literatury. Metodika postupu se postupně mění tak, aby bylo dosaženo stanovených cílů.

V jednotlivých kapitolách se nejprve zabývám historickým původem státu a jeho správního systému. V další kapitole je představena veřejná správa v ČR, kde je její členění na veřejnou správu, státní správu a samosprávu. Důraz je kladen na představení, analyzování a zhodnocení současné právní úpravy na úseku kontroly veřejné správy. Další kapitolou je kontrola prováděna subjekty stojícími mimo veřejnou správu. Práce je doplněna Nálezy Ústavního soudu a Rozsudky Nejvyššího správního soudu. Zvláštní pozornost je věnována veřejnému ochránci práv. Před samotným závěrem práce jsem provedla vlastní výzkum k dané problematice. K tomu jsem použila metodu nestrukturovaného rozhovoru, který svým výsledkem dokáže nejlépe naplnit cíl mé práce. V závěru práce jsem uvedla nedostatky spolu s návrhy jejich řešení a vyzdvihla klady na úseku kontroly nad činností veřejné správy.

3. Historický původ státu a jeho správního systému

Zrod státu je spojen se vznikem zemědělství. Podmínky vzniku státu, jako instituce spravující společnost, byly vytvořeny s rozšířením zemědělství. Se vznikem státu začal být uplatňován princip teritoriality.¹ První státní útvary začaly vznikat od počátku starověku v oblastech podél velkých řek. Pravidelnými záplavami docházelo k prohlubování dělby práce a k sociální diferenciaci, což vedlo k vytvoření organizačních struktur, správních struktur a centralizovaných státních organizací. Zemědělská půda zde byla v občinovém či státním vlastnictví. Vznikl zde proto mechanismus královské administrativy, kde rozhodovací pravomoci patřily velmožům, královským úředníkům a kněžím, ovládajícím masu otroků a část formálně svobodných obyvatel. Správní systém tím získal vrchnostenský charakter. Jiná situace byla v městských státech starověkého Řecka a Říma, kde vznikl systém nebyrokratické veřejné správy, který byl založen na kolektivním rozhodování a na politické participaci občanů, jako svobodných vlastníků půdy. Řecká polis byla nejvyspělejším typem státu mezi starověkými agrárními společnostmi. Hlavní přínos starých Řeků byl v rozvoji evropské státnosti a evropského práva.²

Řeční filozofové prezentovali některé myšlenky o státě. Myšlenka o smluvním původu státu, se zde objevuje poprvé. Jedná se o potřebu pořádku, který svobodné lidi vede k dohodě o potřebě státu a podřízení se jeho nárokům. Platón ve svém díle Ústava předestřel obraz státu. Aristoteles naznačil svěřeni základních funkcí různým orgánům, tj. rozdělit absolutní moc ve státě zákonodárnému, výkonnému a soudnímu orgánu.³

I v Římě došlo ke spojení práva a veřejné správy. Řím se přeměnil v rozsáhlou říši, čímž došlo ke vzniku byrokratizace.⁴ I v Římě pokračují myšlenky o státě a právu, kde Cirero v díle O státě uvádí několik abstraktních úvah o smyslu státu. Stát považuje za nezbytný, protože lidé jsou biologicky nerovni. Rovnosti se jim musí dostat alespoň před

¹Princip teritoriality znamená, že státní moc a právo určitého státu se vztahuje na všechny, kteří pobývají na jeho území.

² ČMEJREK, J., KOPŘIVA, R., Základy veřejné správy, Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, Praha 2010. 7-8 s. ISBN 978-80-213-1626-3

³ SVOBODA, I., SCHELLE, K., SCHELLEOVÁ, I., VIČAR, R., Základy správního práva a veřejné správy, KEY Publishing s.r.o. Ostrava 2008. 7 s. ISBN 978-80-87071-76-2

⁴ Byrokratizace je proces růstu vlivu byrokracie (tedy úřednického aparátu)

zákonem. Římský stát dal světu vynikající systém soukromého práva. Zásadní změnu v pohledu na otázky státu a práva přinesl nástup křesťanství. Nejprve šlo o učení, kde dané otázky neměly žádný význam. Postupně však křesťanství usilovalo o to, stát se celosvětovým náboženstvím. Augustinus Aurelius dal křesťanskému učení pevný filozofický rámec. V jeho dílech jsou úvahy o světském státě a o jeho vztahu k „boží obci“. V díle Tomáše Akvinského dochází k syntéze křesťanské víry a autority pohanských filozofů, zejména Aristotela. Z díla čerpá úvahy o právu, jehož základy se nachází v přírodě. Monarchii považoval za nejpřirozenější formu státu.⁵

O tzv. panské právo se opírala správa středověkých evropských států. Integruje veřejné pravomoci a moc hospodářskou, soudní a vojenskou. Tímto právem disponovala královská vláda, ale i šlechta a mnohdy i města. Feudální správní systém nedokázal držet krok s vývojem potřeb společnosti, a proto se koncem středověku začínají objevovat postoje, které předjímají zrod nového státu. Marsilius z Padovy hlásal, že nositelem moci je lid, který se může vzbouřit proti panovníkovi, jenž porušuje právo. Niccoló Machiavelli pokládal stát za organickou strukturu ovládanou vlastními vývojovými zákonitostmi. V období renesance dochází k formování moderního státu. Změny spočívají v centralizaci politické a vojenské moci a v zefektivnění daňového systému. Novověký stát se stává svrchovaným, sebeurčujícím politickým společenstvím, nadaným neohrazenou a nedělitelnou mocí tvořit obecné zákony a rozhodovat v extrémních situacích. Dochází k šíření nových myšlenek zejména idey přirozeného práva a teorie společenské smlouvy.

Habsburskou monarchii přetvořit na unitární absolutistický stát se snažila státní reforma v roce 1749. Správa byla členěna do čtyř stupňů. Na vrcholu pyramidy byl panovník. Úřady přímo jemu podřízené tvořily tzv. vysokou správu, s panovníkem vykonávaly i moc zákonodárnou a do jisté míry i moc soudní. Střední článek patřil zemským úřadům a krajské a městské správní úřady byly na nejnižším stupni. V 19. století vyvrcholil vývoj administrativního státu. Správní věda zažívá zlatou éru. Max Weber největší pozornost soustředil na byrokracii, u které zdůrazňuje racionalitu a profesionalitu.⁶

⁵ Svoboda, I., Schelle, K., Schelleová, I., Vičar, R., Základy správního práva a veřejné správy, 7-8 s.

⁶ Čmejrek, J., Kopřiva, R., Základy veřejné správy, 9-11 s.

4. Veřejná správa v ČR

4.1 Pojmové vymezení veřejné správy

Základním pojmem správního práva je veřejná správa. Legální definici veřejné správy nenajdeme v žádném právním předpise. Proto vymezení veřejnou správu je poměrně složitá záležitost. Autoři většiny učebnic obecného správního práva se zamýšlí, proč je obtížné pozitivně definovat či výstižně popsat veřejnou správu. Definice lze proto nalézt několik.

„Veřejná správa aktivně organizuje a řeší nejrůznější společenské situace. Můžeme ji obecně vymezení jako správu veřejných záležitostí vykonávanou subjekty veřejné správy nebo prostřednictvím jejich orgánů. Veřejné záležitosti nejsou právně vymezeny, jedná se o neurčitý právní pojem. Lze je stručně definovat jako záležitosti, které jsou obecně prospěšné pro celou společnost. Prostřednictvím veřejné správy se zabezpečují veřejné úkoly, kdy veřejná správa vytváří předpoklady pro jejich realizaci a současně je také uskutečňuje.“⁷

„J. Staša⁸ charakterizuje veřejnou správu jako jednu ze skupin činností, jimiž stát, popřípadě jiné zákonem zmocněné osoby v zájmu příslušného celku:

- zasahují specifickým způsobem do právních poměrů subjektů v občanské společnosti,*
- zajišťují nebo i přímo organizují uspokojování potřeb příslušného celku nebo některých potřeb subjektů v občanské společnosti,*
- řeší některé své vnitřní poměry.*

Přičemž poukazuje na to, že lépe je charakterizovat jednotlivé pojmové znaky veřejné správy než podávat nějakou souvislou definici.“⁹

Veřejnou správu rozdělujeme do dvou velkých skupin. Jedna je správa vrchnostenská, která je vykonávaná formou veřejného práva a druhou skupinou je správa fiskální, vykonávaná formou soukromého práva.

⁷ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.,:Správní právo procesní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2008. 17s. ISBN 978-80-87212-01-1

⁸ JUDr. Ing. Josef Staša CSc., ZČU Plzeň, Katedra správního práva

⁹ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., Základy organizace veřejné správy v ČR. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 2008. 8 s. ISBN 978-80-7380-096-3

Stát dnes již není jediným nositelem veřejné správy. Úkoly, které dříve vykonával pouze stát, jsou nyní částečně delegovány (přeneseny) na jiné nositele veřejné správy a to na samosprávné svazky. Na základě zákona mohou však veřejnou správu vykonávat i další subjekty. Správu rozlišujeme podle toho, jedná-li se o činnost sledující cíle veřejné nebo soukromé. Veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu. Veřejný zájem je zde rozhodující. Správa veřejná je více vázána právem oproti správě soukromé, protože se vychází z toho, že veřejný zájem má vyšší hodnotu. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů garantuje v čl. 2 odst. 3, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Dále pak Listina základních práv a svobod¹⁰ v čl. 2 odst. 2 stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Soukromá správa je vykonávána v zájmu soukromém a lze ji spojit s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob, za účelem dosahování zisku. Dochází ke spravování z vlastní vůle.¹¹ V soukromém právu jsou si účastníci rovni.

Podle toho, kdo je nositelem veřejné správy, ji rozlišujeme na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Státní správu dělíme dále z hlediska subjektů, které danou správu vykonávají na státní správu přímou a státní správu nepřímou. Státní správa přímá je vykonávána bezprostředně orgány státu (správními úřady). Státní správa nepřímá je vykonávána v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi (obcemi, kraji) nebo soukromými právnickými nebo fyzickými osobami (např. osobami, které působí jako lesní stráž), jimž byl výkon svěřen na základě a v souladu se zákonem. Ostatní veřejná správa je správou, jíž vykonávají částečně samosprávné i nesamosprávné instituce, když plní veřejné úkoly. Je považována za zbytkovou oblast veřejné správy. Pomocí veřejné správy jsou zabezpečovány veřejné úkoly a vytvářeny předpoklady pro jejich realizaci a uskutečňování.¹²

Veřejnou správu lze chápat v materiálním pojetí jako druh činnosti (spravování) nebo ve formálním pojetí jako instituci (úřad, organizaci), jež veřejnou správu vykonává.

¹⁰ Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

¹¹ HENDRYCH, D., a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. BECK, 2006 5 s. ISBN 80-7179-442-2

¹² SLÁDEČEK, V., Obecné správní právo. 2., aktualizované a přepracované vydání, Praha ASPI- Wolters Kluwer, 2009. 19-21 s. ISBN 978-80-7357-382-9

V materiálním (funkčním) pojetí se jedná o určení obsahu a jednotlivých druhů činností ve veřejné správě, která je souhrnem všech správních činností souvisejících s veřejnou mocí na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb.¹³ Tyto přístupy, jež jsou nejčastěji spojovány se státem, lze vymezit dvojím způsobem a to jak pozitivně, tak i negativně. V případě pozitivního vymezení veřejné správy se jedná o činnost veřejné správy popsanou jako činnost vrchnostenskou, řídící se předpisy veřejného práva, která nemůže být zcela vyčerpávající a nemůže zahrnovat celou dynamiku jejího vývoje a zároveň i obsah a rozsah jejích správních činností. Veřejnou správu nelze obsáhnout v její celistvosti, protože popis musí být učiněn k určitému datu nebo k určitému okamžiku. Vymezení negativního pojmu se opírá o teorii, že veřejná správa je souhrnem takových činností státu, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím a nebo vládou. Formální (organizační) pojetí správy popisuje instituce a jejich orgány, které mají pravomoc a působnost řešit veřejné úkoly, které jsou jim přikázány.¹⁴

Veřejná správa se člení na státní správu a veřejnou samosprávu, která je vykonávána příslušnými správními orgány. Samosprávu dále dělíme na územní samosprávu a zájmové skupiny.

4.1.1 Státní správa

Státní správa je nejdůležitějším subsystémem veřejné správy, která představuje organizující a mocensko-ochrannou činnost státu - výkonného, podzákonného a nařizujícího charakteru. Státní správa patří mezi činnosti státu, cílem je realizovat výkonnou moc státu. Stát nemůže jednat sám o sobě, ale jedná skrze své orgány, které pro tento účel zřídil. Státní správa může být vykonávána jednak přímo nebo nepřímo. Přímo je vykonávána prostřednictvím svých orgánů nebo správními úřady (např. činnost ministerstev) a nepřímo je vykonávána prostřednictvím jiných osob (např. orgány obcí a krajů). Jedná se o výkon, který byl na ně státem přenesen na základě zákona nebo rozhodnutím na základě zákona.

¹³ Hrozinková, E., Novotný, V., Správní právo procesní. 2., aktualizované vydání 17 s.

¹⁴ SOVOVÁ, O., Základy správního práva. Univerzita Hradec Králové Ústav sociální práce, Gaudeamus 2011. 8 s. ISBN 978-80-7435-125-9

Státní správa jako moc výkonná je upravena v Ústavě v hlavě třetí. Zde je zakotveno v čl. 54 odst. 1, že prezident republiky je hlavou státu. V čl. 67 odst. 1 Ústavy je uvedeno, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci. Čl. 79 odst. 1 Ústavy stanoví, že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.

Přímí vykonavatelé státní správy jsou orgány státu nebo správní úřady jako organizační složky státu, jimiž jsou:

- vláda, jako vrcholný orgán výkonné moci se všeobecnou působností a právem zákonodárné iniciativy
- ministerstva, jako ústřední správní úřady s dílčí věcnou působností, řízené monokratickým orgánem, v jejichž čele stojí ministr, který řídí ministerstvo a odpovídá za jeho činnost. Ministerstva spolu s jinými správními úřady s celostátní působností tvoří organizační soustavu ústřední státní správy
- jiné správní úřady,
 - *s celostátní působností přímo řízené vládou* jsou ty úřady, v jejichž čele není ministr, ale vedoucí, kterého jmenuje vláda, popř. prezident, a obor jeho působnosti je užší a zabývající se odborně technickou problematikou, která vyžaduje zvláštní úřad. Jedná se např. o Český statistický úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
 - *s celostátní působností řízené ministerstvy*, jedná se o správní úřady, které jsou podřízeny některému ministerstvu, např. Česká inspekce životního prostředí podřízená ministerstvu pro životní prostředí.
 - *s omezenou územní působností* byl okresní úřad. Okresní úřady byly zrušeny k 31. 12. 2002
 - *územní odborný správní úřad*, je projevem vertikální dekoncentrace státní správy, ale ne jediným, protože vertikální dekoncentrace se projevuje tak, že jednotlivá ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady zřizují své územní složky, které tvoří součást těchto centrálních úřadů. Jedná se např. o báňskou správu, celní správu, úřady práce, katastrální úřady aj.
 - veřejné ozbrojené sbory nebo veřejné neozbrojené sbory, jestliže tak stanoví zákon. Výkon státní správy tyto sbory uskutečňují ve věcech dozoru. Jedná se o příslušníky sborů, jejichž povinnosti a oprávnění jsou stanoveny zákonem. Policie ČR je veřejným ozbrojeným sborem a naopak Správa požární ochrany patří mezi veřejné neozbrojené sbory. Pracovníci celní správy, zařazení v ozbrojených složkách, mohou nosit zbraň a

v případech stanovených zákonem ji použít. Přesto v případě celní správy se jedná s ohledem na vymezení pravomoci jejich orgánů o správní úřady.

- hlava státu, i ta se řadí mezi vykonavatele státní správy, protože tomu nasvědčují její práva, která jsou stanovena Ústavou. Prezident vydává jednak rozhodnutí, která nevyžadují k platnosti kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, ale také vydává rozhodnutí, která vyžadují potřebu kontrasignace. Za rozhodnutí spojená s kontrasignací je však odpovědná vláda, proto se nedá jednoznačně prohlásit o prezidentovi, že je vykonavatelem státní správy.

- státní úřady vykonávající státní správu mimo její organizační soustavu, často označované jako nezávislé správní úřady. Tyto úřady jsou sice organizačními složkami státu, které jsou financovány ze státního rozpočtu, ale stojí mimo hierarchickou soustavu státní správy řízené vládou, které nejsou ani ze své činnosti odpovědné. Vládě ani jiným správním úřadům není dovoleno těmto úřadům cokoli přikazovat či ovlivňovat jejich rozhodnutí. Jedná se např. o Radu České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro ochranu osobních údajů.¹⁵

Nepřímí vykonavatelé státní správy jsou jiné právní subjekty, na které byl zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona delegován výkon státní právy v určeném rozsahu.

„Přenesená působnost je ve správních obvodech obcí a krajů vykonávána:

- *obecními úřady (městskými úřady, magistráty, úřady městských obvodů, úřady městských částí),*

- *pověřenými obecními úřady,*

- *obecními úřady obcí s rozšířenou působností,*

- *krajskými úřady,*

- *zvláštními orgány obcí a krajů,*

- *komisemi rad obcí,*

pokud výkon přenesené působnosti není zákonem výslovně svěřen nebo vyhrazen jinému orgánu obce nebo kraje.“¹⁶

¹⁵ Hendrych, D., Správní právo obecná část 6. vydání 122-128 s.

¹⁶ Hendrych, D., Správní právo obecná část 6. vydání 129 s.

4.1.2 Samospráva

Samospráva se spolu se státní správou spolupodílí na realizaci společenských záležitostí. Od státní správy se však liší svými subjekty. Samosprávou je třeba rozumět situaci, kdy byl výkon vymezených státních (veřejných) záležitostí na základě zákona svěřen samostatným veřejnoprávním subjektům. Jde tedy o část správy státu, která je decentralizovaná na subjekty nestátního charakteru. Dále pak samosprávou lze rozumět správu veřejných věcí na místní úrovni (obec, kraj) nebo spolu s výkonem specifického tzv. svobodného povolání, jde o profesní komory. Své úkoly plní vlastními prostředky a silami. Samosprávu nemohou vykonávat soukromé fyzické nebo právnické osoby. Samospráva se ve své činnosti řídí zákony, vlastními samosprávně mocenskými akty a také vlastní samosprávnou moc provádí a zabezpečuje s využitím nařizovacích oprávnění.¹⁷

„Samospráva je tedy organizující a mocensko-ochranná činnost samosprávných korporací ve specificky výkonném pojetí, rozšířeném o oprávnění tvorby samosprávné moci podzákoného a nařizovacího charakteru, jež se realizuje ve vztazích, v nichž na jedné straně vystupují zpravidla samosprávné orgány, které tuto činnost vykonávají, a na straně druhé objekty v jejich působnosti, a jež postrádá povahu státně mocenské činnosti.“¹⁷

Podle výkonu činnosti, organizační struktury a podle postavení ke korporaci rozeznáváme tyto typy veřejnoprávní korporace. Územní, jež má pro svoji činnost a členství vymezené území. Dále pak zájmové, kde zřízení je spojeno s výkonem určitého povolání (profesní komory). A poslední je věcné, kde je členství spojeno s vlastnictvím k určité věci (zájmová sdružení obcí).¹⁸

Samospráva má větší autonomii při rozhodování. U rozhodnutí je přezkoumatelné, pouze je-li v souladu s právem. Pouze soud může posoudit věcnou správnost. Samospráva svoji činnost provádí v souladu se zákonem a není v této oblasti podřízena státní správě. Stát určuje vztah k samosprávě a provádí dozor nad činností samosprávy tím, že samospráva se musí dít v souladu se zákonem. Zkoumá se pouze soulad činnosti

¹⁷ Svoboda, I., Schelle, K., Schelleová, I., Vičar, R., Základy správního práva a veřejné správy, 51-52 s.

¹⁸ Hrozinková, E., Novotný, V., Základy organizace veřejné správy v ČR, 13 s.

samosprávy se zákony či právem vůbec. Takový státní dozor lze chápat tak, že se jedná o kontrolu formální stránky činnosti samosprávy, nebo se jedná o soudní přezkum činnosti samosprávy. Stát provádí dozor jak nad přenesenou působností, tak i nad vlastní působností samosprávy, která je také vykonávána v souladu se zákonem.¹⁹

Právo na územní samosprávu je zakotveno v Ústavě, kde v čl. 99 je uvedeno, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Ústava se ve své Hlavě sedmé věnuje územní samosprávě. Dalším právním předpisem je Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., novelizován zákonem č. 176/2001 Sb., který zakotvuje vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Novelizací došlo ke změně názvu některých krajů. Obecní zřízení je garantováno zákonem č. 128/2000 Sb., v platném znění o obcích (obecní zřízení) a krajské zřízení je upraveno v zákoně č. 129/2000 Sb., v platném znění o krajích (krajské zřízení). Hlavní město Praha je upraveno zákonem č. 131/2000 Sb., v platném znění o hlavním městě Praze.

4.2 Funkce veřejné správy

Veřejná správa je povolána k tomu, aby prakticky uskutečňovala funkce státu. Mezi tyto funkce patří:

- a) funkce organizační, jejímž úkolem je zajistit státní záležitosti, záležitosti občanů a záležitosti institucí
- b) funkce mocenské ochrany je funkcí realizující svoji moc ve státě pomocí právního řádu a působením státního zřízení
- c) funkce ochranná (bezpečnostní) - jejím úkolem je zajištění ochrany a bezpečnosti státu
- d) funkce regulační je takovou funkcí, která spočívá v dohledu na demokratickou společnost
- e) služba veřejnosti - jedná se o činnosti, které jsou poskytované ve veřejném zájmu.

¹⁹ Svoboda, I., Schelle, K., Schelleová, I., Vičar, R., Základy správního práva a veřejné správy, 55s.

4.3 Subjekty a vykonavatelé veřejné správy

Každá činnost ve veřejné správě vyžaduje, aby příslušela určitému subjektu. Ten se pak stává jejím nositelem a bude odpovědný za její výkon. Jde vlastně o propojení veřejné správy ve smyslu formálním (organizační struktura) a materiálním (úkoly). V tomto smyslu je subjektem veřejné správy stát a ty právnické nebo fyzické osoby, o kterých to stanoví Ústava nebo zákon. Výlučně stát rozhoduje o tom, zda bude delegovat správu na jiné subjekty.

Rozlišení a základní členění veřejné správy je na správu vykonávanou státem (státní správa) a správu vykonávanou jinými subjekty, které jsou nositeli veřejné správy na základě zákonné delegace. Podle tohoto mohou být subjektem veřejné správy stát, veřejnoprávní korporace (osobní, územní, věcná), veřejné ústavy a podniky, fyzické a právnické osoby soukromého práva. Zároveň je důležité rozlišit subjekt veřejné správy a vykonavatele veřejné správy (správní úřady), tj. kdo jménem subjektu veřejnou správu vykonává. Jestliže je zde stát subjektem veřejné správy, pak vykonavatelem vymezené veřejné správy jako správy státní je např. ministerstvo nebo jiný správní úřad. V případě obcí nebo krajů se jedná o jejich orgány.

Další pojem, který se v této souvislosti objevuje je úřad. Ústava ČR ve svém článku 79 používá termín správní úřad. Zákony, které byly vydány před účinností Ústavy používají termín orgán státní správy nebo správní orgán.²⁰

„Správní úřad je organizační jednotkou, která je zřízena a její působnost stanovena zákonem, navenek ohraničená a vystupující vůči veřejnosti prostřednictvím svých orgánů nebo zástupců, kteří jednají jménem subjektu, jehož je správní úřad organizační součástí (organizační složkou).“²¹

„Orgán veřejné správy je pojem nejširší, který zahrnuje z hlediska platného práva všechny orgány veřejné správy (orgány státu, orgány územních samosprávných celků, orgány jiných korporací, pokud vykonávají veřejnou správu, soukromé fyzické nebo

²⁰ Hendrych, D., a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání 100-104 s.

právnícké osoby, pokud jim byl na základě zákona propůjčen výkon státní správy). Správní orgán je subjektem veřejné správy, který vystupuje buď v postavení orgánu státní správy nebo orgánu veřejnoprávní korporace. V právních předpisech, v judikatuře i v literatuře bývá termín správní orgán chápán různě.“²¹

Stát je nejdůležitějším subjektem veřejné správy. Stát je právnickou osobou, která má postavení veřejnoprávní korporace, a proto se vyznačuje některými zvláštními znaky. Jde o korporaci, která je uvnitř i navenek suverénní. Stát a veřejnoprávní korporace jako nositelé veřejné moci jsou základními subjekty veřejné správy. Své postavení navenek realizují svými orgány (ministerstva, jiné ústřední správní úřady, orgány územních samospráv, fyzické osoby).²² Je třeba říci, že stát ale není jen veřejnoprávní korporací, ale splňuje i znaky korporace soukromoprávní, jak je uvedeno v § 21 zákona č. 40/1964 Sb., Občanského zákoníku, v platném znění, kde je uvedeno, že pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právnickou osobou. Veřejnoprávní korporace tvoří základní pojem správního práva. Ústava v čl. 101 odst. 3 stanoví, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi.

Dalšími subjekty veřejné správy mohou být na základě zákona i jiné subjekty. Jsou jimi veřejný ústav, veřejný podnik, fyzické osoby a právnické osoby soukromého práva, o nichž tak stanoví zákon (nadace a nadační fondy, obecně prospěšné společnosti). Veřejný ústav lze definovat souhrnem věcných prostředků a osob, se kterými subjekt veřejné správy disponuje za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu. Veřejné ústavy dělíme na samostatné a nesamostatné. Samostatný veřejný ústav může být zřízen pouze zákonem nebo právním aktem vydaným na jeho základě a stává se tak právnickou osobou s právní subjektivitou. Vznik nesamostatného veřejného ústavu je na vůli konkrétního vykonavatele veřejné správy v rámci vnitřního opatření. Veřejný podnik je podnik, jehož činnost je spojena s veřejným zájmem. Důležitým kritériem fungování veřejného podniku je zisk. Dalšími subjekty mohou být fyzické osoby nebo právnické osoby soukromého práva na základě zákona. Jsou to nadace a nadační fondy. Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech vymezuje nadace a nadační fondy jako účelová sdružení majetku zřízená a vzniklá podle tohoto zákona pro dosahování obecně prospěšných cílů.

²¹ Hrozinková, E., Novotný, V. Základy organizace veřejné správy v ČR. 24 s.

²² Hrozinková, E., Novotný, V. Základy organizace veřejné správy v ČR. 25 s.

Nadace nebo nadační fond je právnickou osobou. Součástí názvu nadace musí být označení "nadace"; součástí názvu nadačního fondu musí být označení "nadační fond"; jiné osoby nesmějí ve svém názvu nebo obchodní firmě toto označení používat. Dalším subjektem jsou obecně prospěšné společnosti, které vznikají na základě tohoto zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech. Obecně prospěšná společnost je právnickou osobou soukromého práva. Poskytuje veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek. Zisk nesmí být použit ve prospěch zakladatelů.²³

4.4 Právní úprava veřejné správy

Postavení veřejné správy vyžaduje, aby právní úprava činnosti a organizace veřejné správy stanovila zákonnou realizaci jejích cílů a úkolů ve smyslu příslušných funkcí, metod a forem realizace veřejné správy. Nejvýznamnějším principem činnosti veřejné správy je princip zákonnosti. Správní právo by mělo ze zásady zákonnosti veřejné správy vyjadřovat a garantovat jednak bezvýjimečnou vázanost správních orgánů zákony determinujícími jejich pravomoc a postavení a jejich vázanost odvozenými právními předpisy. Jak uvádí ve svém čl. 2 odst. 3 Ústava, státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Listina základních práv a svobod ve svém čl. 2 odst. 2 stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Dále pak vázanost právního postavení a chování občanů jakožto fyzických osob, tak i právnických osob, vůči kterým je veřejná správa vykonávána prostřednictvím příslušně závazných aktů. Jak uvádí ve svém čl. 2 odst. 4 Ústava, kdy každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Listina základních práv a svobod v čl. 2 odst. 3 garantuje, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Nakonec je to dodržování zákonnosti při veškeré činnosti, která souvisí s realizací veřejné správy ve vzájemných vztazích mezi správními subjekty, vůči kterým je veřejná správa vykonávána. Princip demokratického právního státu lze dovodit z Preambule a z Ústavy, kde v čl. 1 odst.1, je uvedeno, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám

²³ Hendrych, D., a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání 105-113 s.

člověka a občana a Listina v čl. 36 odst. 1 garantuje každému domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. O problematiku zásahů do práv osob a stanovení povinností je možno se opřít v Listině o čl. 4. a o čl. 36 odst. 2. Listiny, kde je uvedeno právo na soudní a jinou právní ochranu.²⁴

4.5 Právní záruky ve veřejné správě

Stát prostřednictvím výkonu moci zákonodárné musí zabezpečit fungování takových právních mechanismů, které zajistí dodržování principu zákonnosti všemi subjekty. Jsou jimi orgány veřejné správy a adresáti veřejnoprávního působení. Takovými mechanismy jsou záruky zákonnosti ve veřejné správě. Záruky zákonnosti ve veřejné správě lze obecně charakterizovat jako souhrn právních prostředků sloužících k zabezpečení dodržování zákonné realizace práva a výkonu veřejné správy pro případ, že by byl porušen princip legality. Záruky zákonnosti patří mezi právní prostředky. Vždy ale musí jít pouze o mechanismy, které jsou právně zakotvené a upravené. Záruky zákonnosti plní několik základních funkcí. Jde zejména o:

- funkce preventivní a motivačně - stimulační ,
- funkce nápravná, právoobnovující
- funkce reparační
- funkce represivní, případně donucovací

K nejvýznamnějším zárukám zákonnosti ve veřejné správě patří:

- kontrola veřejné správy
- ochrana před nezákonnými právními předpisy a vadnými individuálními správními akty
- uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností
- přímé donucení ke splnění právní povinnosti
- právo na přístup k informacím
- petice a stížnosti
- trestní příp. disciplinární odpovědnost úředníků a pracovníků ve veřejné správě

²⁴ FRUMAROVÁ, K., Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Linde Praha, a.s. Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka. Praha 2005. 15-18 s. ISBN 80-7201-505-2

- Veřejný ochránce práv
- ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy²⁵

Podle Hendrycha²⁶ jsou záruky zákonnosti kontroly veřejné správy:

- právo na přístup k informacím
- petice a stížnosti
- ochrana před nezákonnými právními předpisy
- soudní ochrana před nezákonným správním aktem (rozhodnutím)
- ochrana proti zásahům, které nejsou rozhodnutím
- ochrana před nezákonnou nečinností
- ochrana před jinou nezákonnou činností veřejné správy
- trestní odpovědnost funkcionářů a úředníků
- organizace ochrany veřejného zájmu

„Zákonnost se ve veřejné správě projevuje:

- *požadavkem přesného a přísného dodržování a plnění obsahu právních norem všemi subjekty správního práva,*
- *uskutečňováním funkcí veřejné správy příslušnými metodami a formami realizace výlučně na základě zákonů a při přísném respektování zákonných práv a svobod občanů,*
- *poskytováním právní ochrany subjektům správního práva v jejich právním postavení.“²⁷*

²⁵ Frumarová, K., Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. 19-21 s.

²⁶ Hendrych, D., a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání 655-723 s.

²⁷ PRŮCHA, P., Správní právo obecná část, 7., doplněné a aktualizované vydání. Vydala Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk. Brno 2007. 322 s. ISBN 978-80-210-4276-6

5. Kontrola veřejné správy v ČR

5.1 Obecné vymezení pojmu kontrola

Kontrola je v nejširším smyslu dozor, dohled, inspekce. Kontrola je nezbytnou součástí řízení, které představuje zjištění skutečně vzniklého stavu a tento pak zhodnotit se stavem zamýšleným.²⁸

Podstatou kontroly je získat informace, jsou-li plněny nebo splněny stanovené cíle a jejich ukazatele. Plnění cílů je potřeba průběžně sledovat. Kontrola je součástí procesů řídicích a rozhodovacích. Cílem kontroly je zjištění zpětnou vazbou, jak jsou stanovené cíle realizovány a jak jsou účinná opatření, která jsou přijata k jejich realizaci.²⁹

Kontrola veřejné správy je právně významnou činností státních orgánů nebo adresátů veřejné správy. Její podstatou je sledovat a hodnotit, jak vykonavatelé veřejné správy plní své povinnosti.³⁰

5.2 Základní pojetí kontroly

Obecně je v teorii uvedeno šest základních pojetí kontroly. Jedná se o kontrolu informační, regulační, institucionální, represivní, motivační, výchovnou, s následující strukturou činností. U pojetí informačního jde o zjištění skutečností o kontrolovaném objektu, konfrontace skutečností s očekáváním, objevení odchylek a jejich zápis, případné zjištění vyskytnutých odchylek. U regulačního pojetí je to stejné jako u informačního pojetí. Je ale ještě třeba odstranit nežádoucí odchylky a jedná se o kontrolu se zpětnou vazbou. Pojetí institucionální je stejné jako regulační pojetí, ale popis je vztahován k instituci, která kontrolu realizuje. Jedná se např. o NKÚ, Českou obchodní inspekci, Českou školní inspekci, Veřejného ochránce práv aj. Represivní (negační) pojetí je totožné

²⁸ VOLEK, P., PŘENOSIL, J., Veřejná správa, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně. 2005. 73 s. ISBN 978-80-7157-847-5

²⁹ NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V., Kontrola ve veřejné správě. 1.vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 9-10 s. ISBN 978- 80-7357-558-8

³⁰ PIKOLA, P., JANSÁ, V., Správní právo prakticky. ČZU v Praze,PEF, Katedra práva. 2008. 23 s. ISBN 978-80-213-1819-9

s regulačním pojetím a je ještě třeba doplnit vyvození represivních důsledků. Odchytky jsou nežádoucí, proto je třeba je odstranit a zároveň vyvodit důsledky za jejich vznik. Pojetí motivační je stejné jako regulační pojetí a opak pojetí negačního. Má se za to, že kontrola má postihnout viníky při neplnění norem, ale také zhodnotit dobře vykonanou práci a tím pozitivně motivovat pracovníky, aby neustále zvyšovali svoji kvalitu a efektivnost. Pojetí výchovné je takové, kde subjekt kontroly působí na kontrolovaný subjekt jako výchovný činitel, který ve smyslu právních norem vychovává k přesnosti a odpovědnosti při výkonu práce. U výše zmiňovaných pojetí je třeba vybudovat zpětné vazby nebo vazby dopředné (tj. preventivní), které jsou důležité pro dosažení rovnováhy mezi skutečným a žádoucím stavem dle hesla kdo řídí – kontroluje. Každý společenský subjekt má své cíle, hodnoty a snaží se o jejich maximální uspokojení. Proto je neustále kontrolován. Kontrolu provádí jednak řídicí subjekt, ale i ten kdo je řízen a i ti kdo stojí mimo tyto řízené procesy.³¹

5.3 Veřejná správa jako předmět kontroly

Veřejná správa jako činnost jednak sama zahrnuje kontrolu jako součást svého působení a jednak je také sama předmětem kontroly ze strany jiných subjektů. Důležitost je zejména v kontrole dodržování principu zákonnosti a sledování dodržování hospodárnosti a účelnosti. Podoba kontroly může být taková, že kontrolujícím bude orgán veřejné správy a kontrolovaným bude taktéž orgán veřejné správy. Půjde o kontrolu uvnitř systému ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Dále kontrolujícím je orgán veřejné správy a kontrolovaným je subjekt, který stojí mimo hierarchii veřejné správy. Jedná se o tzv. administrativní dozor, jež provádí správní orgány nad subjektem jim hierarchicky nepodřízeným. Poslední je situace, kde kontrolujícím je subjekt, který je odlišný od orgánu veřejné správy, a kontrolovaným je právě orgán veřejné správy. Tady se jedná o vnější kontrolu veřejné správy, vykonávanou ze strany jiných státních orgánů např. soudů nebo ze strany NKÚ aj.³²

³¹ REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. Odborné nakladatelství Ekopress, s.r.o., 2003.24-25 s. ISBN 80-86119-72-6

³² Frumarová, K., Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. 21-22 s.

„S přihlédnutím ke konkrétním subjektům kontroly veřejné správy a k jejich postavení pak lze rozlišit v daném systému:

- kontrolu vykonávanou zákonodárným orgánem, resp. zastupitelskými orgány,
- kontrolu vykonávanou soudy,
- kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem,
- kontrolu vykonávanou správními orgány,
- kontrolu vykonávanou na základě podání občanů,
- kontrolu vykonávanou ve spojení s institutem Veřejného ochránce práv

Systém kontroly veřejné správy tak mj. umožňuje i uplatnění vlivu občanů na její zaměření i její faktické provádění.“³³

5.4 Rozdělení kontrol

Kontroly můžeme rozlišit podle následujících kritérií.

Podle subjektu kontroly:

- individuální,
- koordinovanou,

Podle vztahu kontroly k objektu kontroly:

- vnitřní
- vnější

Podle vymezení kontrolního systému k určitému objektu:

- kontrolní systémy odvětví veřejné správy
- kontrolní systémy v odvětví dopravy
- kontrolní systémy v odvětví zdravotnictví
- kontrolní systémy v odvětví školství

Podle organizačního vztahu:

- vertikální
- horizontální

Podle systému kontroly:

- plánovitou
- operativní až každodenní

³³ Průcha, P., Správní právo obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání 328 s.

Podle časového vztahu kontroly:

- předběžné
- průběžné
- následné
- soustavné
- občasné

Podle vztahu kontroly k podstatě věci:

- formální
- neformální (meritorní)

Podle způsobu vyjadřování (měření) jevů a procesů:

- slovní (verbální)
- hmotnou (naturální)
- hodnotovou (finanční)

Podle odborného výkonu:

- odbornou (profesionální)
- laickou (občanskou)

Podle výkonu kontroly z pohledu hierarchické úrovně uspořádání státu:

- státní
- krajskou (regionální)
- obecní (komunální)³⁴

Kontrolní činnosti, které jsou spojeny s veřejnou správou, lze členit do dvou oblastí. Rozlišujeme jednak kontrolu vykonávanou samotnou veřejnou správou, která se ještě člení na vnitřní a vnější. Mezi vnitřní kontrolu lze zařadit služební dohled a instanční dozor. Mezi vnější kontrolu patří správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti. Dále rozlišujeme kontrolu veřejné správy, která je uskutečňována subjekty stojícími mimo veřejnou správu. Jsou to např. Nejvyšší kontrolní úřad, soudy, Veřejný ochránce práv aj.³⁵

³⁴ Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. 27-30 s.

³⁵ Sládeček, V., Obecné správní právo. 214 s.

5.5 Audit jako součást kontroly ve veřejné správě

„Audit v obecném smyslu slova je prostředek, jímž jedna osoba ujišťuje druhou o kvalitě, podmínkách či stavu určité skutečnosti, kterou první osoba prozkoumala. Potřeba takového auditu vyplývá z nejistoty nebo pochybnosti druhé osoby o kvalitě, podmínkách či stavu předmětné skutečnosti a z nemožnosti tuto nejistotu nebo pochybnosti odstranit vlastními silami.“ Uvedená definice, která je všeobecně akceptována, umožňuje pojímat pod „druhou“ osobou nejen vlastníky či manažery v soukromém sektoru, ale také řídicí pracovníky veřejného sektoru, volené orgány i veřejnost.“³⁶

Audit ve veřejném sektoru plní funkci tím, že poskytuje vládě, parlamentu, radám a zastupitelům územních samosprávných celků, občanům a institucím, majícím v rukou konečná rozhodnutí, pravidelné informace o kvalitě hospodaření. Audity představují takové kontrolní procesy a mechanismy, jež mají zajistit hospodaření a využívání zdrojů ve veřejném sektoru tak, aby odpovídalo legislativě a byly sledovány cíle, které jsou stanoveny zákonodárným sborem a vládou. Chybí-li tyto mechanismy, může vzniknout riziko, kdy opatření exekutivy budou vycházet z nesprávných informací a bude docházet k neefektivnímu využívání zdrojů a organizace veřejného sektoru budou obcházet zákony. Kontrola a audit jsou pojmy, které jsou spolu mnohdy zaměňovány. Přesto, že spolu souvisejí a často se prolínají, nelze je ale úplně ztotožňovat. Kontrola je každodenní součástí řídicí manažerské práce s plošným charakterem. Audit je zaměřen více na systémové posouzení kontrolních mechanismů, celistvosti a na výběrová šetření aj. Cílem auditu je odhalovat odchylky od přijatých norem a porušení principů zákonnosti, efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti spravovaných zdrojů včas, aby mohla být přijata opatření k nápravě, vyvozena odpovědnost a vymáhána náhrada škody nebo přijata taková opatření, která by eliminovala či ztížila taková porušení. Efektivní audit může jednak přispět k řádnému hospodaření a ke správě veřejných financí, zároveň také může podat voleným zástupcům či veřejnosti objektivní obraz o využívání veřejných prostředků.

³⁶ Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. 121 s.

V roce 2000 byl parlamentem schválen nový zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb. Tento zákon vymezuje podmínky současného širšího pojetí auditorských služeb a vymezení finančního auditu v naší republice.

Mezi základní klasifikace auditu patří audit externí a audit interní, mezi kterými existuje odlišnost. Jedná se o nezávislost, kterou má auditor nebo organizace, která je odpovědná za audit ve vztahu ke kontrolované organizaci, a také toho, komu jsou výsledky auditu určeny. Aby byl vnější audit efektivní a důvěryhodný, musí být plně nezávislý na kontrolované jednotce a kontrolní zprávy by měly být určeny tomu, kdo není součástí kontrolované entity. U obou druhů auditivní činnosti se nevylučuje úzká návaznost. Tato klasifikace auditů vychází z toho, zda audit vykonává externí subjekt (např. auditor, státní orgány) nebo audit provádí organizační prvek zakomponovaný do organizační struktury dané společnosti nebo instituce. Dále je třeba akcentovat otázku funkčnosti a určenosti, tzn. k jakému účelu audit slouží a komu je určen. Proto výstupy externího auditu jsou určeny např. veřejnosti, voličům, zastupitelským orgánům, ale také akcionářům, a má být veřejně k dispozici. Naopak interní audit slouží top managementu firmy nebo vedení organizace veřejného sektoru, který má přispět k optimalizaci společnosti (např. při výrobních a ekonomických činnostech) a není veřejně dostupný. Ve veřejném sektoru se interní audit začal využívat v Praze a v těch statutárních městech, které zřídily odbor vnitřního auditu, také v řadě velkých příspěvkových organizací např. v nemocnicích. Schválením zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě došlo k vytvoření útvaru interního auditu ve všech strukturách a institucích veřejného sektoru (vyjma malých organizací) a ve městech nad 15 tisíc obyvatel. Audit se týká také některých organizací nestátního a neziskového charakteru i přesto, že jde o typ organizace založené státem nebo územním samosprávným celkem, jako jsou např. nadace nebo obecně prospěšné společnosti. Dále lze audit vymežit např. z časového hlediska na roční a průběžný, z hlediska povinnosti provedení auditu s vazbou na příslušné zákony na dobrovolný a povinný (zákonný) a podle předmětu ověřování na finanční, manažerský, právní, technický, aj.³⁷

³⁷ Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. 121-131s.

5.6 Vnitřní kontrola vykonávána veřejnou správou

Mezi vnitřní kontrolu vykonávanou veřejnou správou patří služební dohled a instanční dozor.

5.6.1 Služební dohled

Služební dohled je kontrolní činnost, kterou vykonávají správní úřady, a je uskutečňován uvnitř organizace veřejné správy. Služební dohled je vykonáván v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Služební dohled vykonává nadřízený subjekt, tzn. vedoucí. Kontrolovanými jsou podřízení zaměstnanci. Při provádění se uplatňují a hodnotí věcná správnost, hospodárnost a také účelnost.³⁸ Služební dohled má zabezpečit, aby podřízené subjekty vykonávaly svoji činnost v souladu s právními předpisy a služebními pokyny. Pravomocí kontrolujícího je uložit podřízeným, aby zjednali nápravu. Služební dohled je činnost nadřízeného, která je vykonávána z jeho iniciativy nebo na základě vnějších podnětů.

5.6.2 Instanční dozor

Instanční dozor je považován za institut správního řízení a je vykonáván správními úřady, které jsou instančně vyšší vůči těm nižším. Jde o možnost přezkoumání správního aktu, který je buď potvrzen, změněn, zrušen nebo zrušen a nahrazen novým.³⁹

5.7 Vnější kontrola vykonávaná veřejnou správou

Mezi vnější kontrolu vykonávanou veřejnou správou patří správní dozor, státní dozor nad veřejnoprávními korporacemi a finanční kontrola.

³⁸ Sládeček, V., Obecné správní právo. 223 s.

³⁹ Sládeček, V., Obecné správní právo. 224 s.

5.7.1 Správní dozor

Správní dozor je činnost, při které vykonavatel veřejné správy sleduje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím. V případě zjištění nesouladu mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu jsou poté uplatňovány sankční a nápravné prostředky. Správní dozor provádějí dozorcí orgány, jimiž jsou vykonavatelé veřejné správy, kterým zákon svěřuje dozorcí působnost. Dozor tak zpravidla vykonávají správní úřady, jednotlivé úřední osoby a někdy je svěřena přímo zákonem nebo autorizací i právnické osobě soukromého práva a nebo případně fyzické osobě.⁴⁰ Práva a povinnosti kontrolních pracovníků a kontrolovaných osob jsou upravena zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

„Kontrolu vykonávají ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, kraje, obce (v přenesené působnosti) a ostatní orgány státní správy pro specializovanou kontrolu (např. Česká obchodní inspekce). Kontroluje se hospodaření s finančními prostředky ČR a plnění povinností stanovených na základě právních předpisů. Kontrolu nelze provádět u státních zástupců, soudců, notářství apod., to však s výjimkou hospodaření s finančními prostředky.“⁴¹

Správní dozor může být zahájen jednak podle plánu kontrol a nebo z podnětu jiného správního orgánu nebo fyzické či právnické osoby. Kontrolní orgán se rozhoduje, kde a jaký typ kontroly provede např. na základě poznatků z minulých kontrol, podle analýzy dat v kontrolním systému, na základě podnětu spotřebitelů, tisku aj. V právních předpisech není ustanovena a specifikována délka kontroly, počet činností kontroly nebo požadavek jejího ukončení v určité lhůtě. Kontrolovaná osoba může v průběhu kontroly podat námitky proti kontrolujícímu pracovníkovi, o kterých rozhodne nadřízený pracovník. Nepřípustná je opakovaná kontrola prováděná u stejného subjektu ve stejné věci.⁴²

⁴⁰ Hendrych, D. a kol. Správní právo obecná část 6. vydání 279-280 s.

⁴¹ Pikola, P., Jansa, V., Správní právo prakticky 81 s.

⁴² Sovová, O., základy správního práva 75-76 s.

5.7.2 Státní dozor nad veřejnoprávními korporacemi

Jedná se o zvláštní případ kontroly veřejné správy, která je prováděna jako dozor nad činnostmi obcí a krajů, a to jak v samostatné, tak i přenesené působnosti. U vyšších samosprávných celků (krajů) v samostatné působnosti vykonává dozor ministerstvo vnitra. Jestliže ministerstvo zjistí, že obecně závazná vyhláška, kterou kraj vydal, je v rozporu se zákonem, vyzve kraj ke zjednání nápravy. V případě přenesené působnosti kraje vykonává dozor věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad. Dozor nad výkonem základních územních samosprávných celků (obcí) v samostatné působnosti vykonává Ministerstvo vnitra. U přenesené působnosti obce dozor provádějí příslušné krajské úřady.⁴³

5.7.3 Finanční kontrola

Finanční kontrola je specifickou kontrolní činností vykonávanou veřejnou správou týkající se hospodaření s veřejnými finančními prostředky. Finanční kontrola ve veřejné správě je upravena zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. Tento zákon v § 1 vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy.

Zákon upravuje třístupňovou organizační strukturu finanční kontroly, kterou tvoří jednak v prvním stupni Ministerstvo financí ČR, v souladu s kompetenčním zákonem, jako ústředním správním úřadem a gestorem pro finanční kontrolu. Ve druhém stupni jsou to správci rozpočtových kapitol státního rozpočtu a také orgány územních samosprávných celků jakožto správci veřejných rozpočtů. Třetí stupeň tvoří ostatní organizační složky státu, organizační složky územních samosprávných celků a právnické osoby, které hospodaří s veřejnými prostředky.⁴⁴

⁴³ Sládeček, V., *Obecné správní právo*. 2., aktualizované a přepracované vydání 225-228 s.

⁴⁴ Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. 65 s.

Zákon o finanční kontrole se nevztahuje na kontrolu, kterou vykonává Nejvyšší kontrolní úřad a na přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků podle zvláštních právních předpisů.

Hlavními cíli finanční kontroly podle § 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů je prověřovat:

- a) dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány,
- b) zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, neekonomickým, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- c) včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich průkazném účetním zpracování za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly,
- d) ekonomický, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

Při výkonu finanční kontroly se používají zejména tyto kontrolní metody:

- a) zjištění skutečného stavu hospodaření s veřejnými prostředky a jeho porovnání s příslušnou dokumentací,
- b) sledování správnosti postupů při hospodaření s veřejnými prostředky,
- c) šetření a ověřování skutečností týkajících se operací,
- d) kontrolní výpočty,
- e) analýza údajů ve finančních výkazech nebo jiných informačních systémech a vyhodnocení jejich vzájemných vztahů.

Při výkonu finanční kontroly se uplatňují zejména tyto kontrolní postupy:

- a) schvalovací postupy, které zajišťují prověření podkladů připravovaných operací, a které tyto operace v případech zjištění nedostatků pozastaví až do doby jejich odstranění,
- b) operační postupy, které zajišťují úplný a přesný průběh operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování, a které zahrnují i kontrolní techniky při prověřování jejich dokumentace a sestavování účetních, jiných finančních a statistických výkazů, hlášení a

zpráv,

c) hodnotící postupy, které zajišťují posouzení údajů o provedených operacích ukládaných v zavedených informačních systémech a obsažených v účetních, jiných finančních a statistických výkazech, hlášeních a zprávách, dále jejich porovnání se schválenými rozpočty a vyhodnocení jejich důsledků na celkové hospodaření,

d) revizní postupy, které zajišťují prověření správnosti vybraných operací, jakož i revizní postupy k funkčně a organizačně nezávislému vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti finančních kontrol zavedených v rámci systému řízení.⁴⁵

5.8 Kontrola prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu

Kontrola, která je prováděna subjekty stojícími mimo veřejnou správu je vykonávána Parlamentem a zastupitelskými orgány, Nejvyšším kontrolním úřadem, úřadem na ochranu hospodářské soutěže a soudy.

5.8.1 Kontrola vykonávaná Parlamentem a zastupitelskými orgány

Parlamentní kontrola spočívá v kontrole činnosti moci výkonné zákonodárným orgánem. Rozsah týkající se parlamentní kontroly a pravomoci stanoví Ústava. Parlamentu podle Ústavy čl. 15 odst. 1 náleží moc zákonodárná a v čl. 2 je uvedeno, že Parlament je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Parlament ale plní i činnost, která patří mezi činnost výkonnou, kterou provádí jako kontrolní funkci. Parlamentní kontrola spočívá především v kontrole činnosti vlády, protože vláda je podle čl. 68 odst. 1 Ústavy, odpovědná Poslanecké sněmovně. Způsob parlamentní kontroly je upraven v jednacím řádu Poslanecké sněmovny zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších změn. Jedná se např.⁴⁶ o projednávání návrhů zákonů a vyslovování souhlasu s nimi, usnášení se o zákonu o státním rozpočtu, usnášení se o návrhu státního závěrečného účtu, kontrolování činnosti vlády, jednání o důvěře vládě a usnášení se na vyslovení nedůvěry vládě, volení a odvolávání členů Nejvyššího

⁴⁵ § 6 zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [online]. 2012 [cit. 2012-07-15]. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Dostupné z [www: http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html](http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html)

kontrolního úřadu, aj. Podle čl. 68 odst. 3 Ústava stanoví, že vláda předstoupí do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry. Podle čl. 71 Ústavy, může sama vláda předložit Poslanecké sněmovně žádost o vyslovení důvěry. Nebo sama Poslanecká sněmovna podle čl. 72 Ústavy může vyslovit vládě nedůvěru.

Kontrola, která je vykonávána zastupitelskými orgány, je kontrolou vykonávanou zastupitelstvy obcí a zastupitelstvy krajů ve vztahu k dalším orgánům obcí a krajů. Jedná se o kontrolu vztahující se pouze k činnosti orgánů obcí a orgánů krajů při výkonu tzv. samostatné působnosti.⁴⁷

5.8.2 Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem

Nejvyšší kontrolní úřad je podle čl. 97 odst. 1 Ústavy nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Podle odst. 2 prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny. Organizaci a působnost Nejvyššího kontrolního úřadu upravuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Do výkonu působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu lze zasahovat pouze zákonem nebo na základě zákona. Úřad je jako státní orgán při výkonu své působnosti a pravomoci nezávislý. Úřad je nezávislý kontrolní orgán České republiky. Svoji činnost si stanoví sám a není povinen přijímat pokyny od žádného jiného státního orgánu. Úřad není podřízen vládě ani Parlamentu. Přesto, že ve svém názvu má označení úřad, ve smyslu organizačním vlastně správním úřadem není. Nejvyšší kontrolní úřad je zvláštním orgánem, který stojí mimo moc výkonnou, soudní i zákonodárnou.

Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu v § 3 stanoví, že Úřad vykonává kontrolu:

- a) hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- b) státního závěrečného účtu České republiky,
- c) plnění státního rozpočtu České republiky,

⁴⁷ Průcha, P., Správní právo obecná část, 7., doplněné a aktualizované vydání 329 s.

- d) hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
- e) vydávání a umořování státních cenných papírů,
- f) zadávání státních zakázek.

Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, Úřad vykonává kontrolu podle příslušných ustanovení zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu u

- a) organizačních složek státu,
- b) právnických a fyzických osob.

Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.

„Každé kontrolní akci předchází přiměřená příprava, která je jedním z nezbytných předpokladů pro kvalifikované provedení akce. Účelem přípravy je získat co nejvíce informací jak o tématu kontroly, tak o subjektech, u nichž bude kontrola provedena. Součástí výchozí analýzy je i výběr a stanovení kritérií pro hodnocení předmětu kontroly.

Na základě vyhodnocení shromážděných podkladů a informací je zpracován program kontrolní akce a sestavena kontrolní skupina. Součástí přípravy je instruktáž kontrolní skupiny, kterou věcně zabezpečuje příslušný člen NKÚ a jejímž obsahem je zejména organizační, metodické a časové zajištění kontrolní akce.

Při zahájení kontroly předloží kontroloři kontrolované osobě pověření, seznámí ji s programem kontrolní akce a vyžádají si potřebnou součinnost. Kontrolu smějí provádět jen kontroloři, u kterých je záruka nepodjatosti k předmětu kontroly a vůči kontrolovaným osobám.

Kontroloři jsou povinni při kontrole zjistit skutečný stav věcí, prokázat jej příslušnými doklady, porovnat zjištěný stav se stanovenými kritérii a případně doložit, které právní předpisy, resp. která jejich ustanovení byla porušena nebo nebyla dodržena. Mají přístup do všech částí objektu a ke všem dokladům a písemnostem; jsou však povinni respektovat oprávněné zájmy a práva kontrolovaných osob. O zjištěných skutečnostech musí zachovávat mlčenlivost.

Povinností kontrolovaných osob je poskytnout při kontrole nezbytnou součinnost včetně potřebného technického zázemí. Za zaviněné neposkytnutí součinnosti je NKÚ oprávněn uložit ve správním řízení odpovědnému pracovníkovi pokutu do výše 50 000 Kč.⁴⁸

Kontrola, kterou provádí Nejvyšší kontrolní úřad, zahrnuje věcnou a formální správnost, účelnost a hospodárnost kontrolovaných činností. Zjišťované skutečnosti podléhají kontrole, kterou Úřad provádí, a to bez ohledu na stupeň a druh utajení. Po skončení kontroly se vypracuje písemná zpráva, která musí obsahovat vyhodnocení a shrnutí skutečností, které byly zjištěny při kontrole.⁴⁹ Do činnosti subjektů, které Úřad kontroluje, a to i v případě, že zjistí určité nedostatky nemůže zasahovat. O dané kontrole pořídí kontrolní protokol. Proti protokolu mohou kontrolované osoby podat námítky nebo odvolání. Kontrolní závěry jsou považovány za vlastní výsledky kontrolní činnosti úřadu. Kontrolní závěry jsou zveřejňovány ve Věstníku úřadu a jsou předávány určeným státním institucím, zejména Parlamentu a vládě. Tyto závěry jsou využívány jako podklad pro zjednaní nápravy u zjištěných nedostatků ve vlastní pravomoci příslušných správních úřadů nebo osob, které odpovídají za hospodaření se státním majetkem a za plnění státního rozpočtu. Úřad vydává Věstník Úřadu, který vychází pravidelně čtyřikrát ročně.⁵⁰ Nejvyšší kontrolní úřad zpracovává a předkládá Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu. Zároveň také Nejvyšší kontrolní úřad na vyžádání Poslanecké sněmovny nebo Senátu zpracovává stanovisko k návrhům právních předpisů, které se týká rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní činnosti.⁵¹

Orgány Nejvyššího kontrolního úřadu jsou prezident Úřadu, viceprezident Úřadu, Kolegium Úřadu, senáty Úřadu a Kárná komora Úřadu. Prezident Úřadu řídí Nejvyšší kontrolní úřad a jedná jeho jménem navenek, předsedá Kolegiu Úřadu a Kárné komoře

⁴⁸ Nejvyšší kontrolní úřad. [online]. 2012 [cit. 2012-08-04]. Kontrolní činnost NKÚ. Dostupné z [www: http://www.nku.cz/cz/kontrola/default.htm](http://www.nku.cz/cz/kontrola/default.htm)

⁴⁹ Průcha, P., Správní právo obecná část, 7., doplněné a aktualizované vydání 338s.

⁵⁰ Ust. § 45 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

⁵¹ KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D., Základy správního práva. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 255-256 s. ISBN 978-80-7380-190-8

Úřadu. Spolu s viceprezidentem jsou do funkce jmenováni na 9 let. Kolegium tvoří prezident, viceprezident a členové Úřadu, kterých je 15.⁵²

5.8.3 Kontrola vykonávaná úřadem na ochranu hospodářské soutěže

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen Úřad) je nezávislou institucí, která dohlíží na zákonnost v zadávání veřejných zakázek a respektování principů transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminaci. Činnost tohoto úřadu je upravena zákonem č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Sídlem Úřadu je Brno. V čele Úřadu je předseda, který je jmenován prezidentem republiky na návrh vlády.

Úřad zahajuje kontrolu určité veřejné zakázky jednak na písemný návrh stěžovatele, nebo zahájí kontrolu z vlastní iniciativy. Návrh může být podán jednak osobou, která se přímo cítí být poškozena protiprávním jednáním zadavatele a již využila všech opravných prostředků (neúspěšný uchazeč o veřejnou zakázku) a nebo podání může provést kdokoli, jestliže má zato, že došlo k porušení zákona. Podání návrhu na přezkoumání veřejné zakázky ze strany poškozených subjektů je spojeno se zaplacením kauce ve výši 1 % hodnoty zakázky, přičemž minimálně 50 tisíc a maximálně 2 miliony. Rozhodne-li úřad, že podnět byl oprávněný, kauci i s úroky vrátí, v opačném případě tato kauce je ve prospěch státního rozpočtu. Poplatek se neplatí v případě, že podání učinil ten, kdo si myslel, že došlo k porušení zákona. Úřad vydá rozhodnutí, jestli došlo nebo nedošlo k porušení zákona. Při porušení zákona o veřejných zakázkách se zadavatel dopustil správního deliktu, za který Úřad ukládá pokutu.⁵³

5.8.4 Kontrola vykonávaná soudy

Soudnictví, je samostatnou a zvláštní činností státu. Ústava v hlavě čtvrté upravuje, že soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy. V čl. 91 odst. 1 Ústava stanoví soustavu obecných soudů, kterými jsou Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní,

⁵² Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších změn

⁵³ Nemeč, J., Ochrana, F., Pavel, J., Šagát, V., Kontrola ve veřejné správě 96-98 s.

krajské a okresní soudy a v odst. 2 uvádí, že působnost a organizaci soudů stanoví zákon. Podle čl. 92 Ústavy je Nejvyšší soud vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud. Soudy tvoří zvláštní soustavu orgánů, která je oddělena od ostatních. V oblasti soudnictví je důležitá nezávislost a nestrannost soudních orgánů. Základními prameny, které upravují soudnictví, jsou jednak zmiňovaný ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Dalšími prameny jsou např. zákon č. 6/2002 Sb., zákon o soudech a soudcích, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní aj.

Soudní kontrola veřejné správy je zakotvena na ústavní úrovni v Listině čl. 36 odst. 2, kde je uvedeno, že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 3 uvádí, že každý má nárok na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. V odst. 4 je uvedeno, že podmínky a podrobnosti upravuje zákon. Tímto zákonem je zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších změn. V Listině v čl. 36 odst. 1 je garantováno, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

Z nálezu Ústavního soudu:

„Jak již Ústavní soud judikoval dříve, neúspěch v soudním sporu nelze sám o sobě považovat za porušení ustanovení čl. 36 Listiny základních práv a svobod.“⁵⁴

Listina základních práv a svobod ve svém čl. 38 odst. 2 uvádí, že každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti, a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 1996 sp. zn. I. ÚS 95/96

5.8.4.1 Ústavní soud

Ústavní soud působí jako specifický orgán ochrany ústavnosti a nepatří tedy mezi soustavu obecných soudů. Má celou řadu pravomocí. V oblasti veřejné správy rozhoduje o zrušení právních předpisů nebo jednotlivých ustanovení, která by byla v rozporu s ústavním pořádkem ČR. Organizaci Ústavního soudu upravuje zákon 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Jak uvádí daný zákon, sídlem Ústavního soudu je Brno. Tento zákon konkretizuje a provádí Ústavu České republiky, kdy na základě jejího čl. 88 odst. 1 zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem. Význam má Ústavní soud také v rozhodování o ústavních stížnostech, které může podle § 72 zákona č.182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Stížnost může podat také zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Ústavní stížnost lze podat ve lhůtě 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení. Jak uvádí zákon o Ústavním soudu v § 30, fyzické a právnické osoby jako účastníci nebo jako vedlejší účastníci řízení před Ústavním soudem musí být zastoupeny advokátem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy.

Ústavní stížnost je nepřijatelná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3); to neplatí pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřijatelný z důvodů závislých na jeho uvážení § 72 odst. 4 zákon č.182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

„Přestože Ústavní soud České republiky je samostatně stojícím článkem (druhem) soudní soustavy, má určité ústavní možnosti součinnosti a působení ve vztahu k obecnímu soudnictví:

*a) obecný soud může iniciovat jednání Ústavního soudu tehdy, dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být ve věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem (viz čl. 95 odst. 2 Ústavy),
b) tím, že Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod (čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, je v úloze přezkumného orgánu sui genesis ve vztahu k jakékoli formě rozhodování obecného soudu.“⁵⁵*

Z nálezů Ústavního soudu:

„Ústavní soud poznamenává, že podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy má pravomoc rozhodovat o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústavní soud tedy disponuje pravomocí zrušit i právní předpis nižší právní síly než zákon, avšak jen pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústava nesevřuje Ústavnímu soudu pravomoc rušit podzákonné právní předpisy nižší právní síly pro rozpor s podzákonnými předpisy vyšší právní síly nebo dokonce pro rozpor s podzákonným právním předpisem téže právní síly. V rovině abstraktní kontroly norem tak Ústavní soud není univerzálním strážcem souladu hierarchicky budovaného právního řádu na všech jeho stupních. Rozpor podzákonných právních předpisů různé nebo i téže právní síly je v našem ústavním systému řešitelný zejména v rovině konkrétní kontroly norem při jejich aplikaci ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy.“⁵⁶

Ústava odlišně koncipuje vázanost Ústavního soudu a obecného soudu. Ústava v čl. 88 odst. 2 stanoví, že soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem podle odstavce 1. Dále čl. 95 odst. 1 uvádí, že soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Odst. 2 uvádí, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

⁵⁵ KLÍMA, K., Ústavní právo 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 510-511 s. ISBN 80-7380-000-4

⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 9/04

Ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem a v ostatních věcech usnesením. Nálezy musí být odůvodněny a musí obsahovat poučení, že proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.⁵⁷ Pro celý právní systém České republiky je důležité ustanovení, kde Ústava v čl. 89 odst. 2 uvádí, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.

Ústava v čl. 95 odst. 2 stanoví, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

5.8.4.2 Správní soudnictví

Kontrola veřejné správy, vykonávaná soudy je věcí správního soudnictví. Správní soudnictví je samostatným druhem soudnictví (vedle civilního, trestního a ústavního), které zajišťuje přezkoumávání takových rozhodnutí, která vydaly správní orgány ve správním řízení. Jedná se tedy o ochranný prostředek před nezákonnými rozhodnutími veřejné správy. Správní soudnictví do jisté míry omezuje exekutivní funkci státu.⁵⁸

„Správní soudnictví v ČR je, jako přezkumná a rozhodovací činnost obecných soudů, uskutečňována v rámci části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (OSŘ). Vedle něj se na správní soudnictví vztahují obecné právní předpisy jako jsou např.: zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců a další.“⁵⁸

Soudní řád správní zákon č.150/2002 Sb., je zákon, který upravuje pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců. Dále pak postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví. Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Ve správním soudnictví jednájí a rozhodují krajské soudy a

⁵⁷ Ust § 54 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

⁵⁸ Pikola, P., Jansa, V., Správní právo prakticky 85 s.

Nejvyšší správní soud. U krajských soudů vykonávají správní soudnictví specializované senáty a specializovaní samosoudci.⁵⁹

Správní soudy na základě § 4 zákona č. 150/2002 Sb., rozhodují o:

- žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy,
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- kompetenčních žalobách

Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují

- ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda,
- ve věcech politických stran a politických hnutí,
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.

Nejvyšší správní soud byl zřízen Soudním řádem správním a tím došlo k naplnění litery Ústavy. Nejvýznamnější pravomoci správního soudnictví jsou svěřeny Nejvyššímu správnímu soudu.⁶⁰ Sídlem Nejvyššího správního soudu je Brno. Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Nejvyšší správní soud sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu. V zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se

⁵⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

⁶⁰ SCHELLEOVÁ, I., Správní soudnictví. Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o.2004. 30 s.ISBN 80-86432-90-4

Nejvyšší správní soud v případech a postupem v tomto zákoně stanoveným může při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení.⁶¹

Nejvyšší správní soud vydává Sbírku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve které se uveřejňují zejména vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů vydaná ve správním soudnictví a stanoviska a zásadní usnesení Nejvyššího správního soudu.⁶²

Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách:

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Jedná se o prostředek kontroly a ochrany veřejných hmotných subjektivních práv ve veřejné správě. Podat ji může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Žalobou se může domáhat zrušení tohoto rozhodnutí, nebo popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i ten, kdo nemá žalobní legitimaci (nedošlo ke zkrácení jeho hmotných práv), byl ale účastníkem řízení před správním orgánem, který rozhodnutí vydal, a tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Z usnesení Nejvyššího správního soudu:

„Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je oprávněn podat žalobu i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl, a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.“⁶³

⁶¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

⁶² Ust. § 22 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

⁶³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003 sp. zn. 7 A 56/2002 publikované pod č. 162/2004 Sb. NNS

V případě žaloby ve věcech samosprávy se použije ustanovení § 67 soudního řádu správního, kde žalobcem je jednak správní úřad, který má pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti. Nebo orgán územního samosprávného celku má oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva.⁶⁴

Žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat:

- a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci,
- b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy,
- c) označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá,
- d) žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné,
- e) jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést,
- f) návrh výroku rozsudku.⁶⁵

Ochrana proti nečinnosti správního orgánu

Nečinnost správního orgánu je jev, který je společensky negativní a nežádoucí a ve většině případů je v rozporu s podstatou veřejné správy. Nezákonnou nečinností správního orgánu dochází k porušování základního principu dobré správy a principu demokratického právního státu. U nečinnosti je třeba rozlišovat jednak liknavý postup správního orgánu, který sice koná, ale dochází zde k překračování stanovené lhůty, která je dána konkrétním právním předpisem pro tento druh činnosti. Daleko závažnější je absolutní nečinnost správního orgánu, který nekoná vůbec, přestože konat má.

Právní předpis, který pro použití lhůty používá neurčitého pojmu, jako „ve lhůtě přiměřené“, vychází správní orgán z lhůt ze své rozhodovací praxe a judikatury.

Správní žaloba proti nečinnosti správního orgánu je institutem poměrně novým, zavedeným zákonem 150/2002 Sb., SŘS. Smysl a podstata existence tohoto institutu je v tom, že pokud je určitému subjektu právem založeno subjektivní právo na vyřízení věci v určité zákonem stanovené lhůtě a toto právo je porušeno nezákonnou nečinností

⁶⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání 555-556 s.

⁶⁵ Ust. § 71 zákona č.150/2002 Sb., soudní řád správní

správního orgánu, může subjekt, po bezvýsledném vyčerpání veškerých prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, podat zvláštní žalobu k správnímu soudu. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Soud uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. Soud nemůže za správní orgán ve věci samé rozhodovat.⁶⁶

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu:

„Před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu č. 500/2004 Sb. třeba vždy nejprve vyčerpat procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu.“⁶⁷

„Žalobou na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu, který je nečinný, povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu. Není tak možné požadovat vydání procesního rozhodnutí (zde: rozhodnutí o přerušení správního řízení podle § 29 odst. 1 správního řádu). Stejně tak není možné požadovat, aby soud uložil správnímu orgánu pouze povinnost pokračovat v řízení s tím, že bude záležet na správním orgánu, zda řízení přeruší nebo zda rozhodne ve věci samé.“⁶⁸

Žalobu lze podle § 80 SŘS podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. Zmeškání lhůty nelze prominout. Žaloba kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat:

⁶⁶ SEDLÁČEK, S., Soudní kontrola veřejné správy. Masarykova univerzita: Brno. 2011 55-58 s. ISBN 978-80-210-5746-3

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004, publikovaný pod č. 506/2005 Sb. NSS

- a) označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá,
- b) vylíčení rozhodujících skutečností,
- c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává,
- d) návrh výroku rozsudku.

O ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu

Ochranu před nezákonným zásahem do práv subjektů ze strany veřejné moci upravuje zákon 150/2002 Sb., soudní řád správní, který v § 82 uvádí, že každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Platí ale, že podle tohoto ustanovení se žalobce domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv. Proto zásahem tedy může být pouze úkon, který správní orgán učinil při výkonu veřejné moci a ne v rámci soukromoprávním. Napadnutelné jsou tedy takové zásahy orgánů, které mají vymezenou pravomoc a působnost ve veřejné správě a jsou spojeny s jejím výkonem.

Někdy ale orgány veřejné správy při výkonu své činnosti používají takové zásahy nebo donucení, jako je tomu např. u Policie ČR, jakožto ozbrojeného bezpečnostního sboru, který plní řadu úkonů na základě zákona o Policii, které svojí povahou a zakotvením nespadají do odvětví správního práva.⁶⁹ Ochrana je zároveň poskytována proti zásahu ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem.

Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Zmeškání lhůty nelze prominout. Žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.⁷⁰

Řízení o kompetenčních žalobách

⁶⁹ Sedláček, S., Soudní kontrola veřejné správy. 60-61s.

⁷⁰ Ust. § 84 a § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Pro oprávnění správního orgánu, který má v dané věci rozhodnout je jeho věcná a místní příslušnost k takovému rozhodnutí. I přesto může někdy dojít k situaci, kdy vznikne sporná situace a vyvstane nutnost jejího objektivního řešení spolu se zachováním všech procesních práv účastníků řízení. Kompetenční žalobou se rozumí žaloba podaná v kompetenčním sporu. S ohledem na potřebu zabránit kompetenčním sporům byl vydán zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Dle tohoto zákona se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech, týkajících se pravomoci nebo věcné příslušnosti k vydání rozhodnutí.

Jak uvádí § 97 SŘS soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou:

- správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo
- orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo
- ústřední správní úřady navzájem.

Kladným kompetenčním sporem je spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. Záporným kompetenčním sporem je spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. K řízení je příslušný Nejvyšší správní soud.

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů v § 2 stanoví, že kompetenční spor projedná a rozhodne o něm zvláštní senát složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu.

„V případě sporu ústředních správních úřadů, který může ovšem vzniknout již na nižší úrovni jim podřízených správních úřadů, musí tyto správní úřady obligatorně projednat spor nejdříve v tzv. dohodovacím řízení. Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká

kompetenční spor mezi ústředními správními úřady, jejich povinností je v takovém případě bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu (srov. § 133 spr. řádu).⁷¹

Žalobu je podle § 98 odst. 1 SŘS oprávněn podat

- a) správní orgán, který si v kladném kompetenčním sporu osobuje pravomoc o věci vydat rozhodnutí a popírá pravomoc správního orgánu, který ve věci vede řízení nebo rozhodl,
- b) správní orgán, který v záporném kompetenčním sporu popírá svou pravomoc o věci vést řízení a rozhodovat a tvrdí, že tato pravomoc náleží jinému správnímu orgánu, který svou pravomoc popřel,
- c) ten, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem.

5.8.4.3 Krajské soudy

Soudní řád správní v Hlavě II. § 31 uvádí, že krajský soud ve věcech správního soudnictví, nestanoví-li zákon jinak, rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců. Ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, důchodového zabezpečení, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce. Stanoví-li tak tento zákon, rozhoduje a činí jednotlivé úkony předseda senátu. Práva a povinnosti předsedy senátu má i specializovaný samosoudce.

Správní žaloby projednávají v prvním stupni krajské soudy. U krajských soudů zasedají specializované senáty či specializovaní samosoudci, kteří se zabývají správními žalobami.

⁷¹ SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. 57 s. ISBN 978-80-7357-518-2

5.8.4.4 Evropský soud pro lidská práva

Na základě závazků vyplývajících z Úmluvy Rady Evropy mohou fyzické a právnické osoby podávat stížnost na porušení lidských práv, která mají touto Úmluvou zaručena. Stížnost je možno zaslat Evropskému soudu pro lidská práva,⁷² sídlícímu ve Štrasburku. Jedná se o mezinárodní orgán ochrany lidských práv, kde lze napadat jednání (nečinnost) orgánů státu, který uznal pravomoc soudu. Ten, kdo chce podat stížnost k tomuto soudu, musí nejprve vyčerpat veškeré vnitrostátní právní prostředky, které mohou danou situaci vyřešit. Stížnost musí být podána nejdéle do 6 měsíců od konečného vnitrostátního rozhodnutí. Soud rozhodne rozsudkem a konstatuje, zda došlo nebo nedošlo k porušení příslušného článku Úmluvy. Rozsudek je konečný a pro státy Úmluvy závazný.⁷³

5.9 Kontrola vykonávaná správními orgány

Tato kontrola je uskutečňována prostřednictvím zákona č.552/1991 Sb., o státní kontrole. Jedná se o kontrolu veřejné správy, která je především státní kontrolou. Státní kontrolu ve smyslu tohoto zákona podle § 2 vykonávají:

- ministerstva a jiné ústřední správní úřady v rozsahu stanoveném zvláštními zákony,
- místní orgány státní správy a orgány územní samosprávy, pokud vykonávají státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony,
- ostatní orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů

Podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona o státní kontrole se za státní kontrolu podle tohoto zákona nepovažuje kontrola vykonávaná v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti a v § 4 se uvádí, že kontrole podle tohoto zákona nepodléhají soudy, prokuratura a státní notářství, s výjimkou hospodaření těchto orgánů s finančními a hmotnými prostředky České republiky, rozhodovací činnost orgánů státní správy a řízení jim předcházející,

⁷² Evropský soud pro lidská práva-Jedná se o mezinárodní soudní instituci, která se zabývá porušováním práv zaručených Evropskou úmluvou o lidských právech, která byla přijata v roce 1950. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod je nejdůležitější lidskoprávní úmluvou, která byla sjednána v rámci Rady Evropy.

⁷³ Sládeček, V., Obecné správní právo. 2., aktualizované a přepracované vydání. 424 s.

výkon působnosti ozbrojených bezpečnostních sborů a Sboru nápravné výchovy České republiky vykonávané podle zvláštních předpisů.

Kontrolní orgány samy nemohou přijímat opatření ke zjednání nápravy v případě, že zjistí nějaké nedostatky. Zákon o státní kontrole toto neumožňuje. Z toho vyplývá, že nemají-li tuto pravomoc pomocí zvláštních právních předpisů, postoupí svá zjištění takovým orgánům, které jsou oprávněny k nápravě zjištěného stavu.⁷⁴

5.10 Kontrola na základě podání občanů

Stížnosti, petice, oznámení a podněty uplatňované fyzickými a právnickými osobami můžeme zařadit mezi neformální prostředky kontroly veřejné správy.⁷⁵ Právo podávat petici nebo stížnost patří mezi veřejná subjektivní práva.

5.10.1 Individuální podání

Jedná se o kontrolu veřejné správy, která je realizována na základě iniciativy občanů. Právní úprava podání stížností je upravena v § 175 zákon č. 500/2004 Sb., správního řádu, kde je uvedeno, že dotčené osoby mají právo se obracet na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, není-li poskytnut tímto zákonem jiný prostředek ochrany. Podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu; odpovědnost za trestný čin nebo správní delikt není tímto ustanovením dotčena. Stížnost lze podat písemně nebo ústně; je-li podána ústně stížnost, kterou nelze ihned vyřídit, sepíše o ní správní orgán písemný záznam. Stížnost se podává u toho správního orgánu, který vede řízení. Tento správní orgán je povinen prošetřit skutečnosti ve stížnosti uvedené. Považuje-li to za vhodné, vyslechne stěžovatele, osoby, proti nimž stížnost směřuje, popřípadě další osoby, které mohou přispět k objasnění věci. Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyrozuměn. Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení

⁷⁴ Průcha, P., Správní právo obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání 341 s.

⁷⁵ Sládeček, V., Obecné správní právo 2., aktualizované a přepracované vydání 366 s.

stížnosti. Byla-li stížnost shledána důvodnou nebo částečně důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě. O výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě se učiní záznam do spisu; stěžovatel bude vyrozuměn jen tehdy, jestliže o to požádal. Má-li stěžovatel za to, že stížnost, kterou podal u příslušného správního orgánu, nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.

5.10.2 Kolektivní podání

Kolektivní stížnost se v případě kolektivního podání uskutečňuje prostřednictvím petice. Petiční právo je ústavně zaručeným právem, které je podle čl. 18 odst. 1 Listiny zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Jedná se o věci, které se týkají veřejného nebo společného zájmu, proto nemůže jít o zájem ryze soukromý. Petice je politický prostředek používaný pro komunikaci v demokracii, který může vést k realizaci práv, která jsou v souladu s právním řádem. Peticí nesmí být zasahováno do nezávislosti soudu, což je uvedeno v odst. 2 Listiny a zároveň se podle odst. 3 Listiny peticemi nesmí vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou. Právní úprava petice je dále stanovena v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Podle tohoto zákona⁷⁶ si k sestavení petice, opatření podpisů občanů pod ní, doručení petice státnímu orgánu a jednání s ním mohou občané vytvořit petiční výbor. Členové petičního výboru jsou povinni určit osobu starší 18 let, která je bude zastupovat ve styku se státními orgány. Občan nebo petiční výbor může vyzývat občany, aby petici svým podpisem podpořili a musí jim být umožněno, aby se s obsahem petice před podpisem řádně seznámili. Petice musí být písemná a musí být pod ní uvedeno jméno, příjmení a bydliště toho, kdo ji podává. Bude-li petici podávat petiční výbor, uvedou se jména, příjmení a bydliště všech členů výboru a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je oprávněn členy výboru v této věci zastupovat. Státní orgán, jemuž je petice adresována, je povinen ji přijmout. Nepatří-li věc do jeho působnosti, petici do 5 dnů postoupí příslušnému státnímu orgánu a uvědomí o tom toho, kdo petici podal. Státní orgán, který petici přijal, je povinen její obsah posoudit a do 30 dnů písemně odpovědět

⁷⁶ Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, v platném znění

tomu, kdo ji podal anebo tomu, kdo zastupuje členy petičního výboru. V odpovědi uvede stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení.

Z nálezu Ústavního soudu:

„Listina základních práv a svobod v čl. 18 odst. 1 stanoví, že každý je ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu oprávněn sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy se žádostmi, návrhy a stížnostmi. Každému se tedy zaručuje nerušený, nikým neztěžovaný výkon petičního práva ve smyslu čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, pokud se ovšem nepřekračují hranice Listinou stanovené v čl. 18 odst. 2a 3. Ústavní úprava nicméně nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného "meritorního vyřízení" věci, dokonce ani reakce příslušného orgánu. Subjektivní právo na "vyřízení" petice není ústavně založeno a z práva podat petici neplyne subjektivní právo na to, aby petici bylo obsahově vyhověno. Stanoví se pouze povinnost nebránit podání petice, tj. ji přijmout. Petice se chápe především jako určitý podnět, vyjádření názoru, pokud jde o věci veřejné. Ve své podstatě jde vlastně o zvláštní formu svobody projevu ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

Samotný proces "projednávání" petice nemá charakter řízení právního, např. podle správního řádu, v němž by se rozhodovalo o právech a povinnostech, nýbrž jde o postup, pro který Listina základních práv a svobod nestanoví konkrétní rámec či zvláštní ochranu, jako je tomu v jiných případech, např. ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod.“

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, který předcházel samotnému řádnému ústavnímu zakotvení petičního práva, přímo obsahově souvisí pouze s úpravou provedenou v ust. čl. – 4 Listiny základních práv a svobod, např. když v § 2 stanoví, že nikomu nesmí být ve výkonu petičního práva bráněno. Lhůtu uvedenou v § 5 již nelze podřadit ústavní dikci. Má jen pořádkový charakter.

V daném případě nelze proto nečinnost příslušného státního orgánu považovat za zásah do základních práv nebo svobod zaručených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, neboť v podání petice nebylo bráněno a příslušný orgán petici prokazatelně přijal, později jí bylo i meritorně vyhověno. Ústavně zaručený výkon petičního práva tak narušen nebyl. Zákonná úprava, pokud jde o odpověď či "vyřízení" věci, jejíž porušení je namítáno, nemá charakter konkrétnějšího provedení ústavní úpravy.

Upravuje povinnosti mimo rámec ústavní a nárok na odpověď či vyřízení petice není ústavně garantován.⁷⁷

5.11 Kontrola vykonávaná Veřejným ochráncem práv

Veřejný ochránce práv je obecně označován jako ombudsman. Tato instituce byla zřízena zákonem o veřejném ochránci práv č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o instituci, která je v podmínkách České republiky podstatně novou. Veřejný ochránce práv je nestranným a nezávislým monokratickým státním orgánem, stojícím mimo veřejnou správu a není tedy úřadem. Zákonem je povolán k tomu, aby dohlížel a kontroloval činnost veřejné správy. Je volen Poslaneckou sněmovnou, ke které má specifické vztahy. Veřejný ochránce práv nemá v našem právu ústavní zakotvení. Zřízení této instituce souviselo s neuspokojivou situací při vyřizování stížností a podnětů na veřejnou správu. Prvním českým veřejným ochráncem práv byl v prosinci 2000 zvolen JUDr. Otakar Motejl. Jeho funkční období začalo 18. prosince 2000. Druhé funkční období začalo opětovným zvolením Poslaneckou sněmovnou 19. prosince 2006. JUDr. Otakar Motejl svůj úřad vykonával až do své smrti 9. května 2010. Od 13. září je veřejným ochráncem práv JUDr. Pavel Varvařovský. Ochránce má jednoho zástupce, který je volen Poslaneckou sněmovnou PČR stejným způsobem a se stejnými podmínkami, jako je tomu u ochránce. Zástupkyní veřejného ochránce práv je od 14. února 2007 RNDr. Jitka Seidlová.

Zástupce zastupuje ochránce v jeho nepřítomnosti a zákon ochránci umožňuje pověřit ho výkonem části své působnosti. Aktuálně se jedná např. o oblast pozemkového práva a restitucí, stavby a regionální rozvoj, životní prostředí, zdravotnictví, ochranu dětí, mládeže a rodiny, samosprávu, školství či ochrany osobních údajů a poskytování informací.⁷⁸

Předností tohoto institutu je zejména jednoduchost a neformálnost řízení, rychlost a operativnost, finanční nenákladnost (neplatí se žádné poplatky) a zároveň přístupnost všem

⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994 sp. zn. I. ÚS 21/94

⁷⁸ Veřejný ochránce práv [online]. 2012 [cit. 2012-07-22]. Působnost veřejného ochránce práv. Dostupné z www: <http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/>

lidem, protože zde není potřeba právního zástupce. Veřejný ochránce práv se zabývá ve správním soudnictví takovými věcmi, které není možné přezkoumávat (diskriminaci, nekorektní přístup aj.) a nebo zůstávají při soudním přezkoumávání stranou. Ombudsmanovo šetření v porovnání se soudním rozhodováním může jít v některých případech i hlouběji, protože není svázán rigidními procesními pravidly, např. v případech dokazování. Ombudsman by se měl zabývat posuzováním chyb a postupem správních úřadů a to nejen z hlediska právního. Jistou nevýhodu lze spatřovat v tom, že tato instituce nevydává rozhodnutí, ale pouze doporučení. Daná stanoviska bývají často respektována.⁷⁹

Poslání Veřejného ochránce práv (dále jen ochránce) je vymezeno zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jako instituce působící k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Ochránce je podle zákona o veřejném ochránci oprávněn zabývat se stížnostmi směřujícími na zákonem označené úřady, jimiž jsou ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, okresní úřady a města při výkonu působnosti okresního úřadu, obce při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.

„Ochránce může vést nezávislá šetření, ale nemůže nahrazovat činnost orgánů státní správy a nemůže rušit nebo měnit jejich rozhodnutí. Při zjištění pochybení však může od úřadů či institucí požadovat, aby zjednaly nápravu.

Ochránce může zahájit šetření i z vlastní iniciativy (např. na základě informací z médií).

Od roku 2006 vykonává dohled nad dodržováním práv osob omezených na svobodě. Provádí systematické preventivní návštěvy zařízení, kde jsou nebo mohou být osoby drženy na základě rozhodnutí či příkazu orgánu veřejné moci (např. soudu) nebo z důvodu závislosti na poskytované péči (především z důvodu věku, zdravotního stavu, sociální

⁷⁹ Sládeček, V., Obecné správní právo 2., aktualizované a přepracované vydání 375-377 s.

situace atp.). Jde například o policejní cely, věznice, azylová zařízení, léčebny dlouhodobě nemocných, zařízení pro seniory, psychiatrické léčebny, zařízení ústavní výchovy aj.

V roce 2008 získal ochránce zvláštní oprávnění v oblasti státní správy soudnictví – právo navrhnout zahájení kárných řízení proti předsedům a místopředsedům soudu v případech, že porušují povinnosti spojené s výkonem jejich funkcí.

Schválením antidiskriminačního zákona v roce 2009 se ochránce stal orgánem pomáhajícím obětem diskriminace.

Uvedené zákonné vymezení působnosti nedává ochránci právo vstupovat do soukromoprávních vztahů či sporů (včetně sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, i když jejich zaměstnavatelem je státní úřad). Jedinou výjimkou jsou stížnosti na diskriminační jednání – v těchto případech ochránce může zasahovat i v soukromoprávní sféře.

Ochránce také nemůže zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, není odvolacím místem proti jejich rozhodnutí a není oprávněn zasahovat do činnosti výslovně vyjmenovaných institucí:

- Soudy všech stupňů a typů v jejich rozhodovacích pravomocích,
- Rozhodovací činnost státních zastupitelství,
- Parlament, prezident republiky a vláda,
- Nejvyšší kontrolní úřad,
- zpravodajské služby České republiky,
- orgány činné v trestním řízení.⁸⁰

Ochránce se výkonu své funkce ujímá složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny. Tento slib musí složit do 10 dnů od zvolení, jinak se již výkonu funkce nemůže ujmout. Slib ochránce zní: „Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práv.“⁸¹

⁸⁰ Veřejný ochránce práv [online]. 2012 [cit. 2012-07-22]. Působnost veřejného ochránce práv. Dostupné z [www: http://www.ochrance.cz/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/](http://www.ochrance.cz/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/)

⁸¹ SLÁDEČEK, V., Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2000.35 s. ISBN 80-7179-445-7

Jak uvádí zákon o veřejném ochránci práv v § 5, ochránce vykonává svoji funkci nezávisle a nestranně a za výkon funkce odpovídá Poslanecké sněmovně. V § 24 je uvedeno, že ochránce Poslanecké sněmovně předkládá nejméně jednou za 3 měsíce informaci o své činnosti a také zprávu o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě. Poslanecká sněmovna projednává zprávy a informace předložené ochráncem. Ochránce je oprávněn zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejího orgánu, jedná-li se o věcech týkajících se jeho působnosti, i když schůze nebo její část byla prohlášena za neveřejnou. Požádá-li o slovo, bude mu uděleno.

Zákon upravuje vztahy ochránce a Poslanecké sněmovny. Ochránce není k Poslanecké sněmovně ve vztahu podřízenosti, ale jak již bylo uvedeno, je odpovědný za výkon funkce. Veškeré styky ochránce s Poslaneckou sněmovnou jsou na bázi korektní a v mezích stanovených zákonem. Orgán zákonodárné moci nemá oprávnění jakkoliv zasahovat do výkonu funkce, nemá-li to zákonem výslovně dovolené. Předložené informace o ochráncově činnosti zajišťují Poslanecké sněmovně určitý orientační přehled o aktuálních aktivitách ochránce. Z dikce se dá usoudit, že tyto informace lze podat i ústně.⁸²

Ochránce je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát; shodné návrhy jsou přípustné. Ochránce může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Ochránce může být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu. Sídlem ochránce je Brno.⁸³

Ochránce pozbývá funkci dnem následujícím po dni, kdy:

- a) uplynulo jeho funkční období,
- b) nabyl právní moci rozsudek soudu, kterým byl ochránce odsouzen pro trestný čin,
- c) přestal být volitelným do Senátu,
- d) se ujal výkonu funkce uvedené v § 3 odst. 1 nebo vykonává činnost ve veřejné správě, anebo
- e) předsedovi Poslanecké sněmovny bylo doručeno písemné prohlášení ochránce, že se této funkce vzdává.⁸⁴

⁸² Sládeček, V., Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 80-81 s.

⁸³ § 2 zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁴ § 6 zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Podle zákona o veřejném ochránci práv je ochránce povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu funkce, a to i po jejím ukončení, pokud zákon nestanoví jinak; stejnou povinnost mají i zaměstnanci Kanceláře Veřejného ochránce práv.

Jednání ochránce může být jednak na základě vnějších podnětů, nebo z vlastní iniciativy. Vnější podněty mohou být podány:

- na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby jemu adresovaného,
- na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil,
- na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, která jej ochránci postoupila.

Podle zákona o veřejném ochránci práv má každý právo obrátit se na ochránce s písemným podnětem nebo ústně do protokolu ve věci, která patří do jeho působnosti. Učiněný podnět nesmí být podroben úřední kontrole a ani nepodléhá poplatku.⁸⁵

Podnět musí obsahovat:

- a) vylíčení podstatných okolností věci (§ 10 odst.1), včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem,
- b) označení úřadu, popřípadě jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, již se podnět týká,
- c) doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě,
- d) jméno, příjmení a bydliště, u právnické osoby název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat, toho, kdo podnět podává (dále jen "stěžovatel").

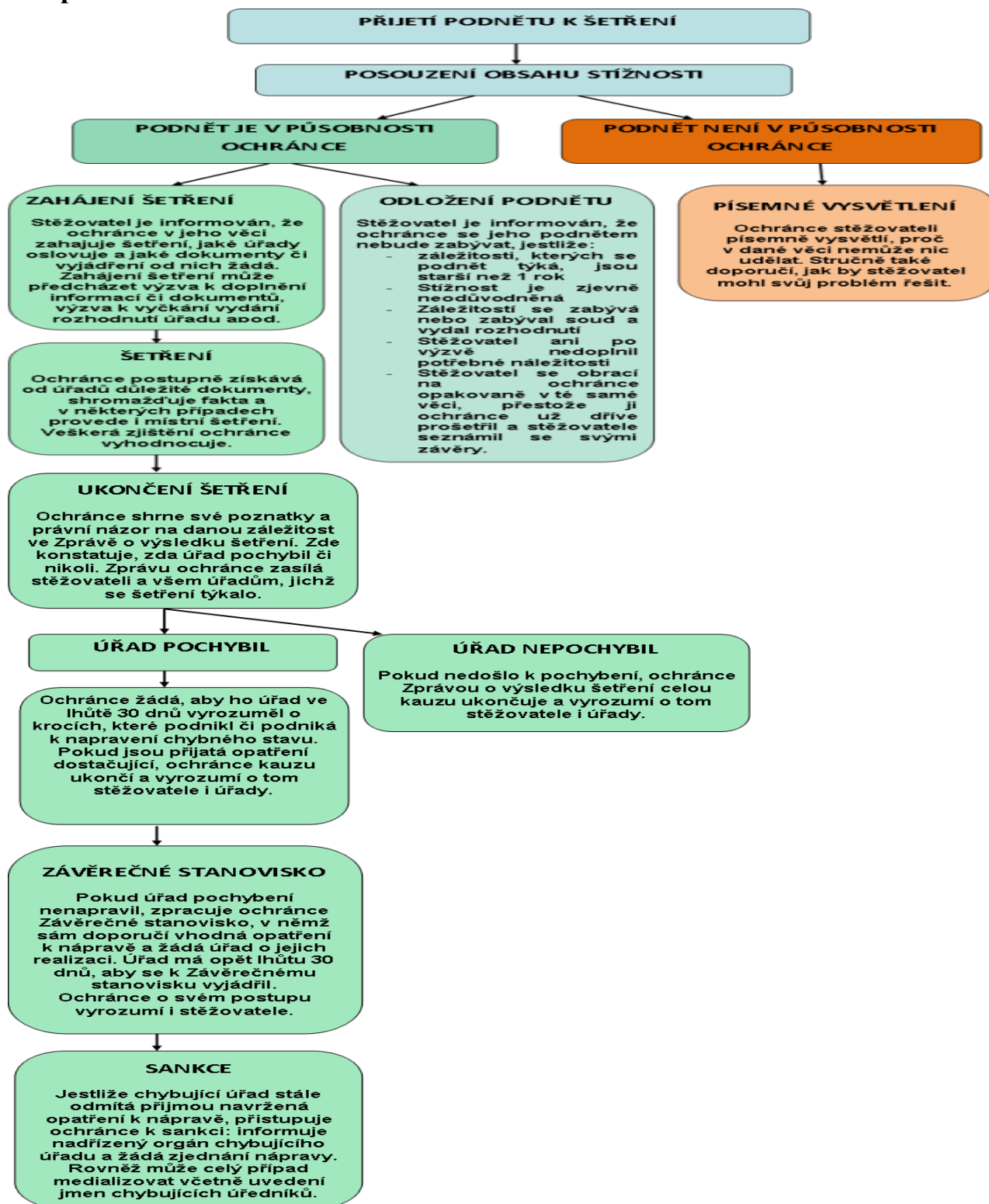
Pokud se podnět týká rozhodnutí, stěžovatel přiloží jeho stejnopis.⁸⁶

Ochránce podnět odloží podle zákonem stanovených podmínek. O odložení podnětu a o důvodech vedoucích k odložení ochránce písemně vyrozumí stěžovatele. Pokud ochránce podnět neodloží, zahájí ve věci šetření a písemně o tom stěžovatele vyrozumí.

⁸⁵ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁶ § 11 zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Jak probíhá šetření



Zdroj: Veřejný ochránce práv [online]. 2012 [cit. 2012-07-22]. Působnost veřejného ochránce práv. Dostupné z [www: http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/jak-probiha-setreni-dalsi/](http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/jak-probiha-setreni-dalsi/)

Ochránce je oprávněn s vědomím vedoucích úřadů, a to i bez předchozího upozornění, vstupovat do všech prostor úřadů a provádět šetření spočívající v

- a) nahlížení do spisů,
- b) kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadů,
- c) rozmluvě s osobami umístěnými v zařízeních, a to bez přítomnosti jiných osob.

Úřady jsou povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené

- a) poskytnout informace a vysvětlení,
- b) předložit spisy a jiné písemnosti,
- c) sdělit písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám,
- d) provést důkazy, které ochránce navrhne,
- e) provést úkony dozoru, k nimž jsou podle zákona oprávněny a které ochránce navrhne.

Ochránce je oprávněn být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky.

Pro účely šetření podle předchozích odstavců zprostit na žádost ochránce osoba k tomu oprávněná podle zvláštního zákona jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti, je-li jim zvláštním zákonem uložena. Nestanoví-li zvláštní zákon, kdo je osobou oprávněnou zprostit povinnosti mlčenlivosti, je jí pro účely tohoto zákona v případě zaměstnance úřadu vedoucí úřadu, v případě vedoucího úřadu vedoucí úřadu jemu nadřízeného, a není-li takového úřadu, předseda vlády. Pro účely šetření podle tohoto zákona se vůči ochránci nelze dovolávat povinnosti mlčenlivosti uložené smlouvou.

Všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá.⁸⁷ Jestliže ochránce svým šetřením nezjistí porušení právních předpisů a ani jiná pochybení, vyrozumí písemně daný úřad a i stěžovatele. Došlo-li šetřením ze strany ochránce ke zjištění pochybení, vyzve úřad, aby se ke zjištěným skutečnostem ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. Jestliže úřad na výzvu sdělí, že již provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce je shledá dostatečnými, vyrozumí o tomto úřad i stěžovatele. Jinak ochránce po obdržení

⁸⁷ § 15 a § 16 zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.⁸⁸

Ochránce může navrhnout zejména tato opatření k nápravě:

- a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci,
- b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- d) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt,
- e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.⁸⁹

Jde o příkladný výčet opatření, s jejichž pomocí má dojít podle názoru ochránce k nejúčinnějšímu odstranění vzniklé újmy. Samozřejmě ale nemůže jít o autoritativní zásah do činnosti úřadu, ale stanovisko a návrh daného opatření by měl být podpořen autoritou ochránce.⁹⁰ Úřad má povinnost do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Jestliže toto úřad neučiní, nebo opatření k nápravě jsou dle názoru ochránce nedostatečná, vyrozumí ochránce nadřízený úřad, a není-li takového úřadu, tak vládu. Nebo může o svých zjištěních informovat veřejnost spolu se sdělením jmen a příjmení osob, které jsou oprávněny jednat jménem úřadu.⁸⁸ Ochránce může doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení podává tomu úřadu, jehož působnosti se týká. V případě nařízení, usnesení vlády nebo zákona, přísluší vládě. Úřad je poté povinen do 60 dnů sdělit své stanovisko k doporučení.

Ochránce každý rok podává do 31. března Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti v uplynulém roce. Soustavně také ochránce seznamuje veřejnost se svojí činností.⁸⁸ Jedná se o obvyklou povinnost ombudsmana předkládat souhrnnou zprávu o svých aktivitách. Souhrnná zpráva o činnosti tvoří základní způsob komunikace ochránce s Poslaneckou sněmovnou a také plní poslání regulátora chování veřejné správy. Zpráva má obsahovat celkovou bilanci práce ochránce v uplynulém roce, zejména pokud jde

⁸⁸ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁹ § 19 zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

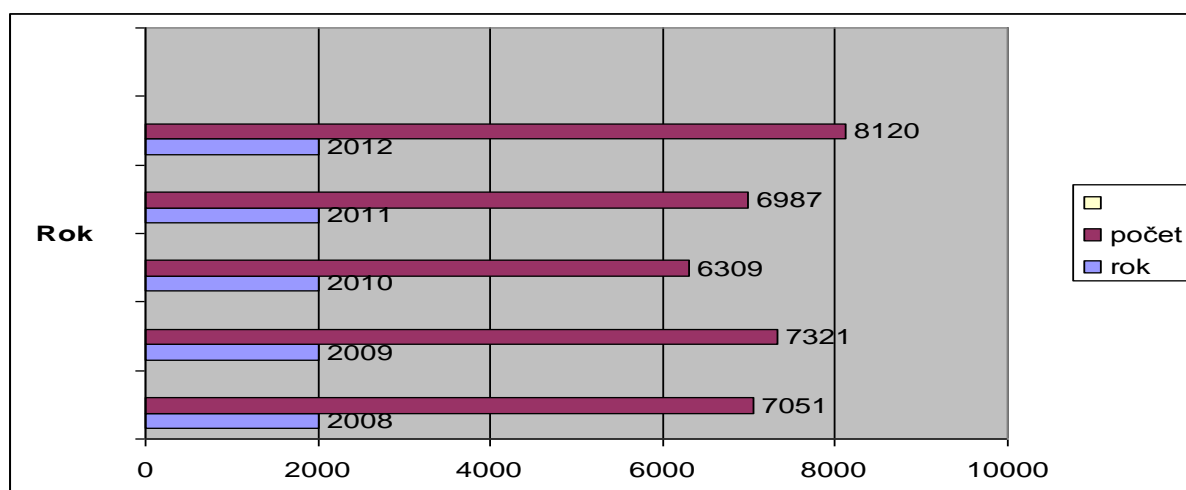
⁹⁰ Sládeček, V., Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vydání. 68 s.

o provedená šetření a jejich výsledky. Zpráva by měla být strukturována do několika částí. Jedná se o statistické údaje o podáních (odložení, přijetí, dokončení, průměrná doba ukončení aj.), dále o provedených inspekcích (počet, výsledky atd.) nebo o jiných šetřeních konaných z vlastní iniciativy a také další aktivita jako jsou např. návrhy na změny či zrušení právních předpisů. Je také možné, aby v samostatné části byl zařazen komentář ochránce k určité (problematické) otázce, týkající se oblasti veřejné správy spolu s návrhem možných řešení nebo opatření.⁹¹

5.11.1 Analýza statistických údajů

Na základě statistických údajů jsou zhodnoceny skutečnosti týkající se činnosti a poslání veřejného ochránce práv.

Graf č. 1

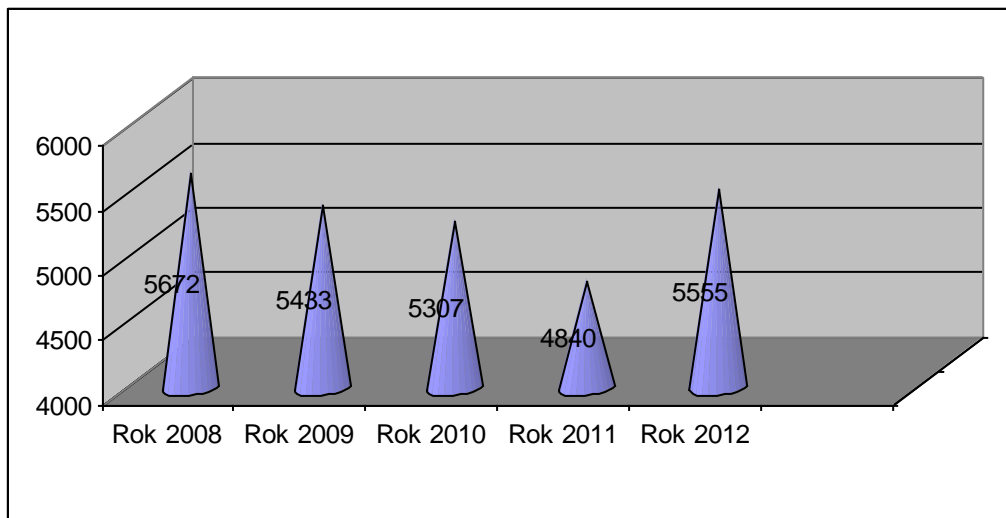


Zdroje dat: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> ze dne 22. 2. 2013, vlastní zpracování, 2013

Na grafu č. 1 jsou znázorněny přijaté podněty, které byly ochránci doručeny v letech 2008- 2012. Počet podnětů zahrnuje i osoby, které navštívily osobně kancelář ochránce a část z nich využila možnosti učinit podání ústně do protokolu. Počet podnětů naopak neobsahuje doručené podněty a další podání stěžovatelů v průběhu vyřizování jednotlivých záležitostí.

⁹¹ Sládeček, V., Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vydání. 78-79 s.

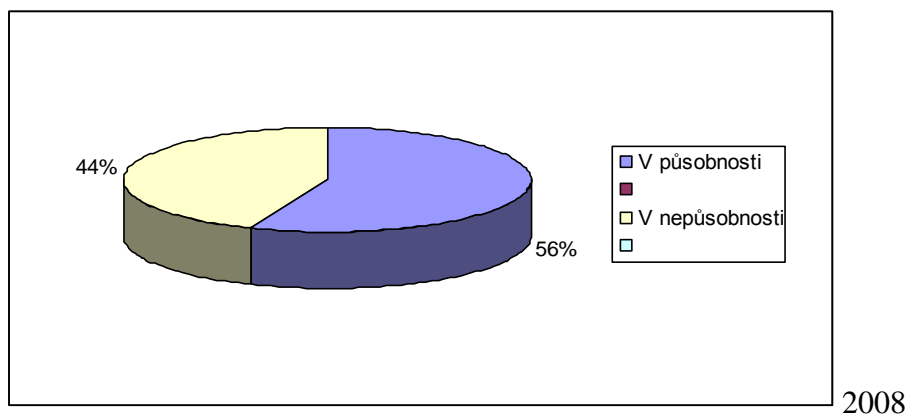
Graf č. 2



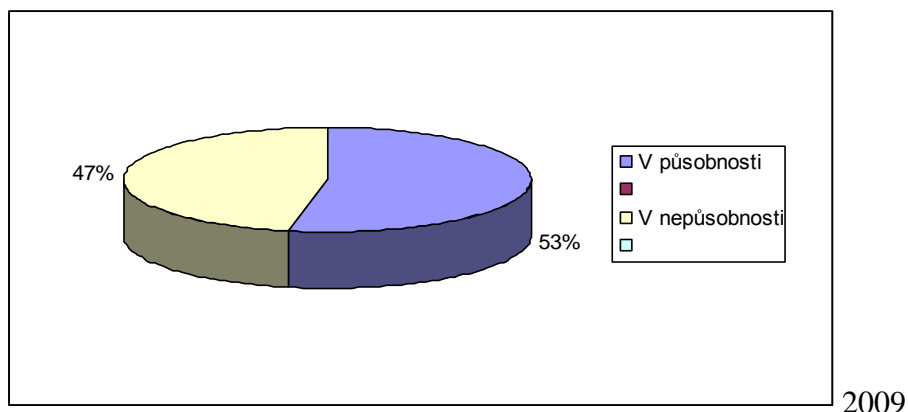
Zdroje dat: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> ze dne 22.2.2013, vlastní zpracování, 2013

Graf č. 2 vypovídá o počtu osob, které se obrátily o pomoc k veřejnému ochránci práv prostřednictvím informační telefonní linky. Jejím prostřednictvím je rovněž možno se obrátit na ochránce v oblasti poradenských služeb, jednoduchých právních rad a dotazů na stav vyřizování podnětu.

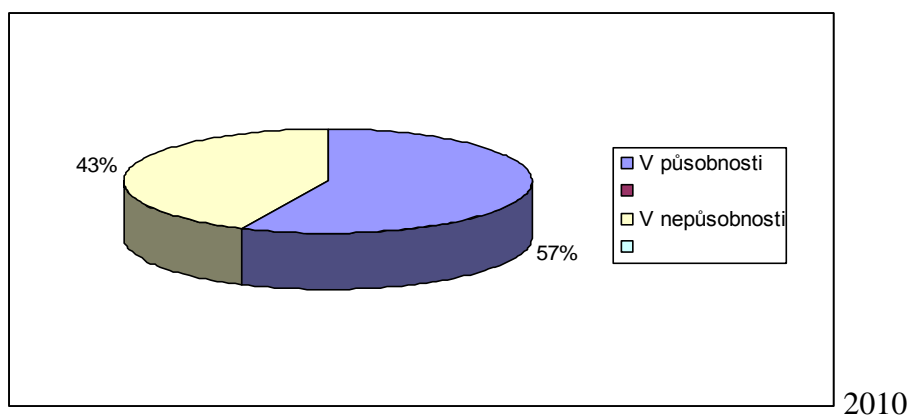
Graf č. 3



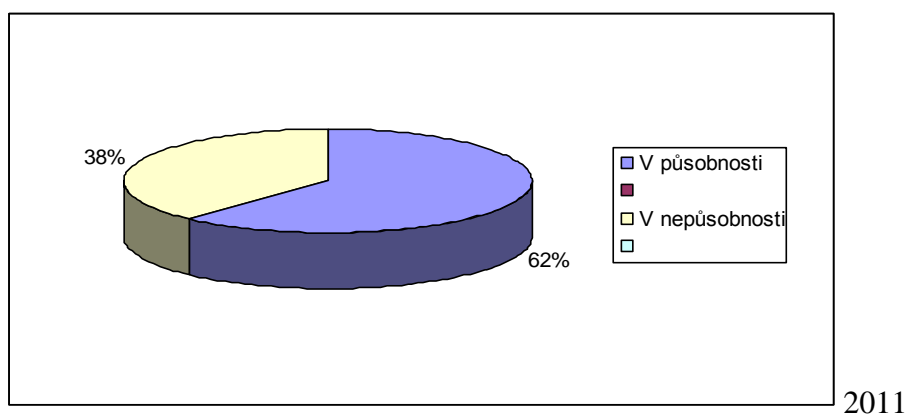
Graf č. 4



Graf č. 5



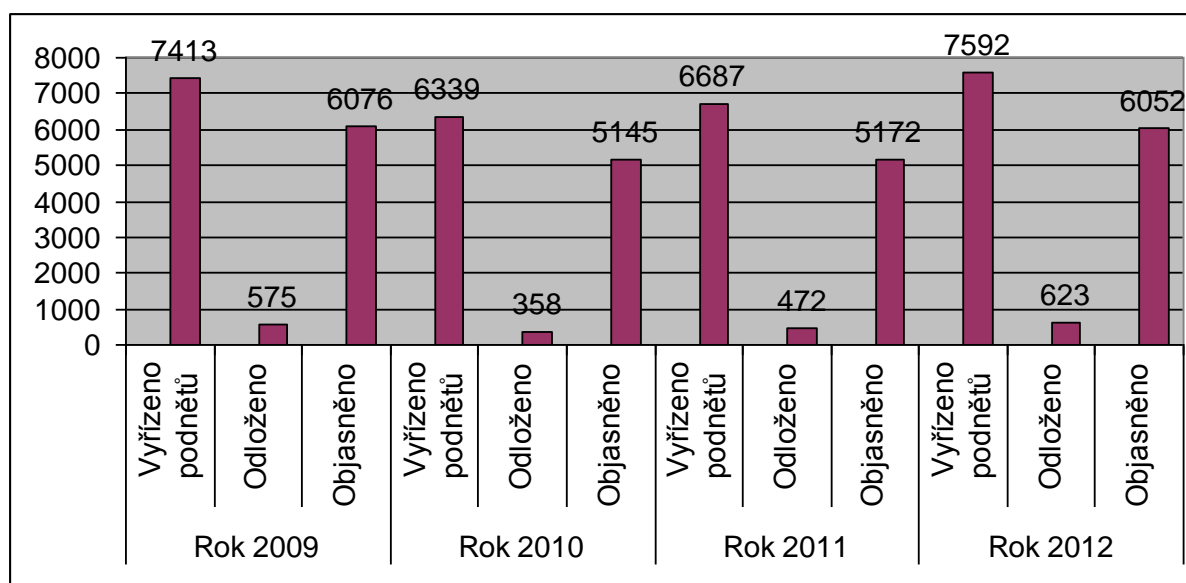
Graf č. 6



Zdroje dat: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>
ze dne 22.2.2013, vlastní zpracování, 2013

Grafy č. 3-6 znázorňující strukturu podnětů z hlediska působnosti a nepůsobnosti ochránce v letech 2008-2011. Z celkového počtu přijatých podnětů v uvedených letech vždy převažují podněty v působnosti ochránce. Z grafů je zřejmé, že v roce 2011 dochází k výraznějšímu posunu v oblasti působnosti oproti nepůsobnosti, jak ukazují grafy z minulých let, kde nedocházelo k výraznějším změnám. Je zřejmé, že stále více stěžovatelů již dokáže správně rozpoznat a zhodnotit působnost ochránce.

Graf č.7

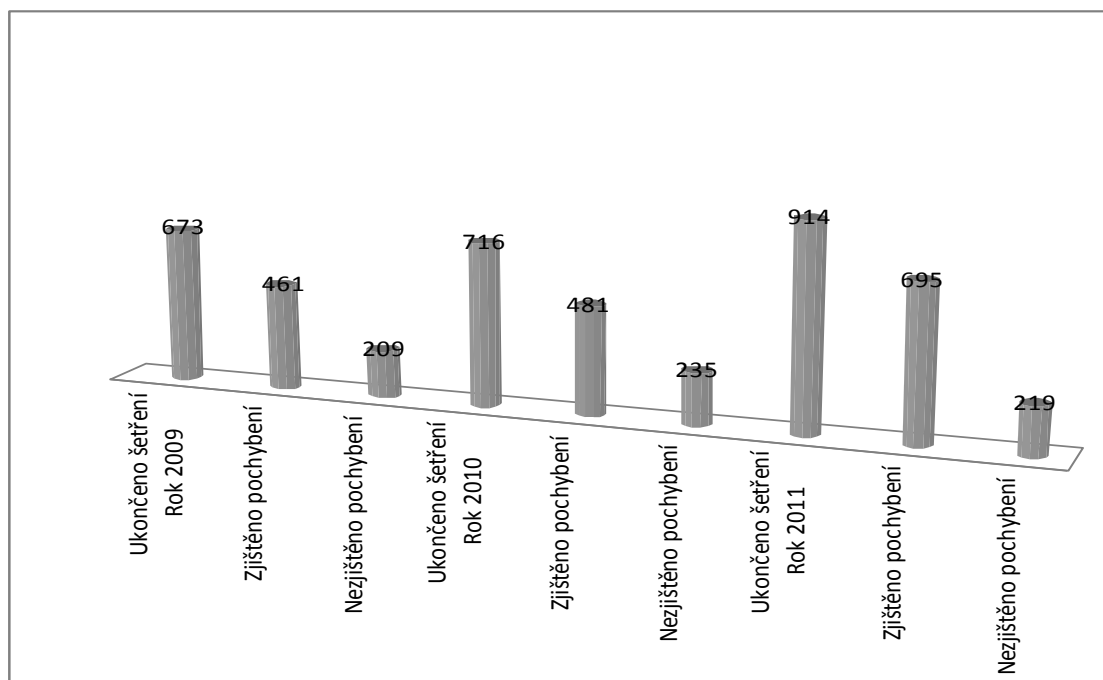


Zdroje dat: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> ze dne 22.2.2013, vlastní zpracování, 2013

Graf č. 7 znázorňuje kolik podnětů ochránce v jednotlivých letech vyřídil, odložil a kolik jich objasnil. U odložených případů se jednalo především o nedostatek působnosti a v menší míře šlo o nedoplnění náležitostí podnětu nebo šlo o odložení pro zjevnou neopodstatněnost. U objasněných případů se jednalo o poskytnutí rady, jak dále postupovat při ochraně svých práv. Ochránce v některých případech objasnil problém stěžovatele s tím, že jeho problém není ojedinělý, a že na základě podobných podnětů již zahájil ve věci obecnější šetření z vlastní iniciativy. V roce 2009 zahájil šetření z vlastní iniciativy ve

29 případech. V roce 2010 tomu bylo ve 40 případech a v roce 2011 dokonce ve 49 případech.⁹²

Graf č. 8



Zdroje dat: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> ze dne 22.2.2013, vlastní zpracování, 2013

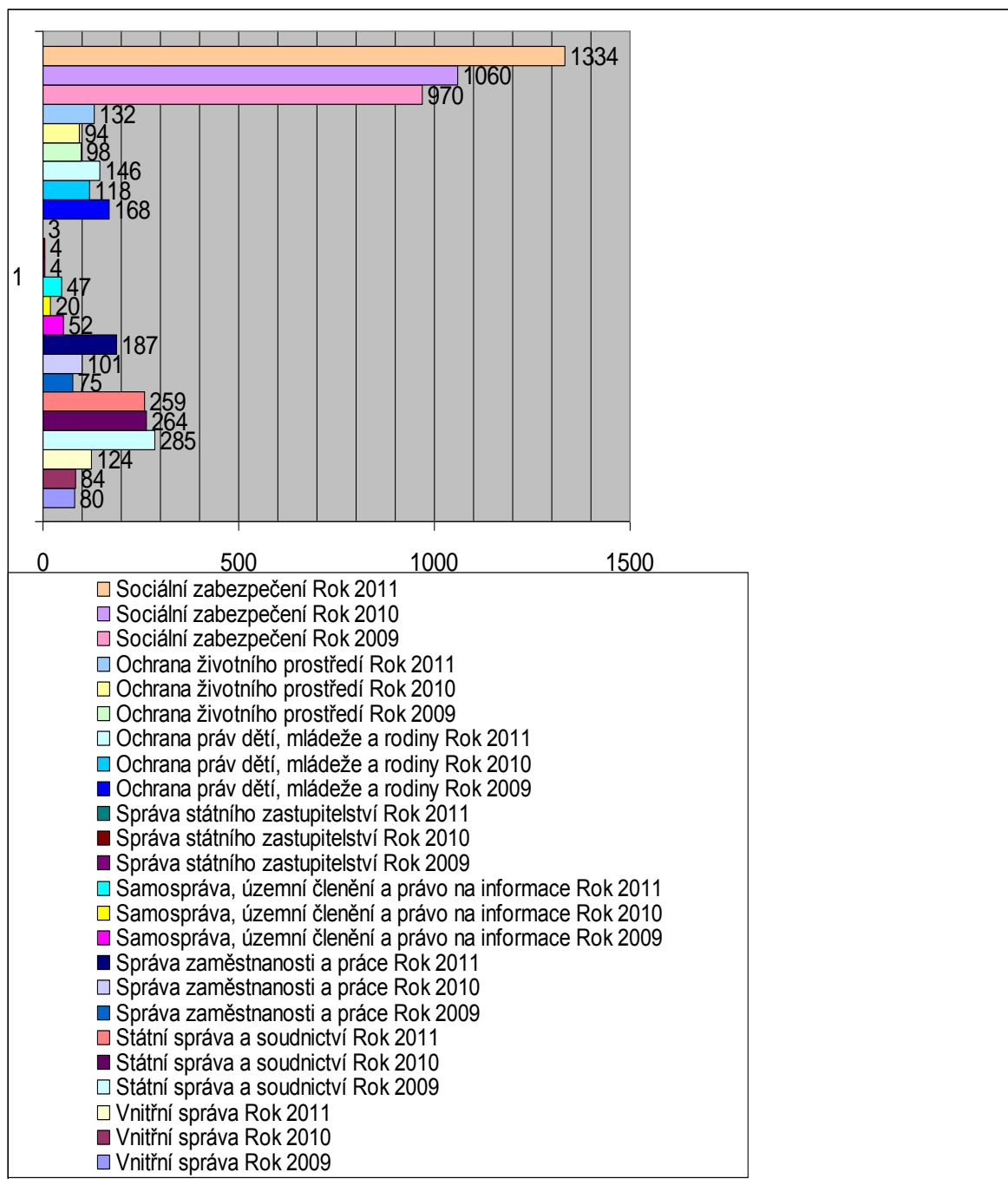
Graf č. 8 znázorňuje v kolika případech a na základě jakého konstatování ochránce ukončil šetření v letech 2009-2011.

V roce 2011 ochránce z celkového šetření shledal pochybení úřadu v 695 případech z nichž došlo u 585 případů k nápravě samotného úřadu po vydání zprávy o šetření. U 97 případů nedošlo k samotnému napravení ze strany úřadu, a proto ochránce musel vydat závěrečné stanovisko, jehož součástí byl návrh opatření k nápravě. Až teprve poté došlo k nápravě ze strany úřadu. U 13 případů nedošlo k nápravě ze strany úřadu ani po vydání závěrečného stanoviska. V těchto případech došlo ze strany ochránce k využití sankčního oprávnění tj. vyrozuměl nadřízený úřad resp. veřejnost. K vyřízeným podnětům je třeba

⁹² Veřejný ochránce práv [online]. 2013 [cit. 2013-02-22]. Zprávy pro Poslaneckou sněmovnu. Dostupné z www: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

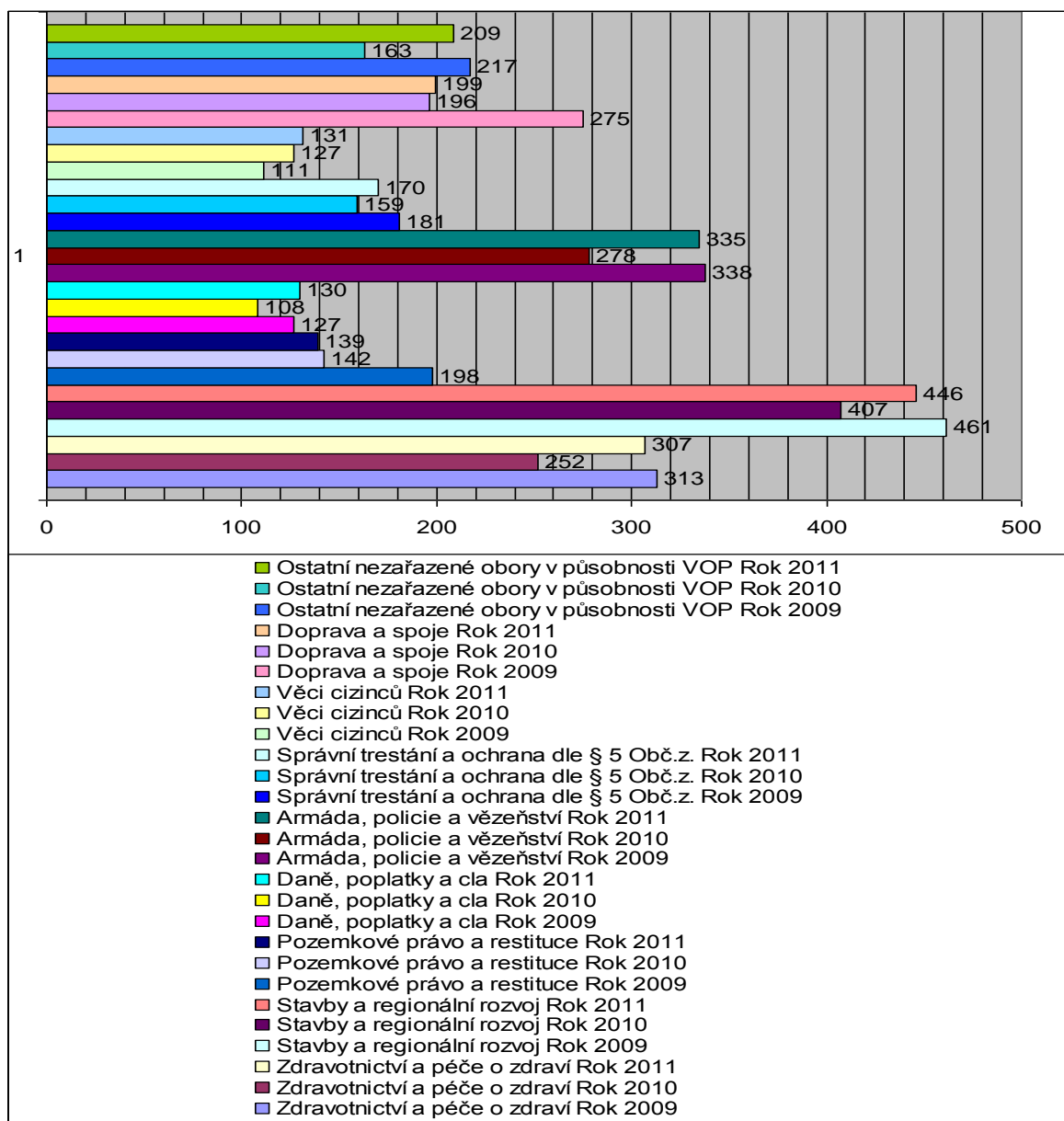
uvést 99 případů, kdy vzal stěžovatel svůj podnět zpět. 20 případů patřilo svým obsahem k opravným prostředkům ve správních a soudních věcech.⁹³

Graf č. 9



⁹³Veřejný ochránce práv [online]. 2013 [cit. 2013-02-22]. Zprávy pro Poslaneckou sněmovnu. Dostupné z www: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf

Graf č.10



Zdroje dat: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> ze dne 22.2.2013, vlastní zpracování, 2013

U grafů č. 9 a 10 jsou uvedeny podněty doručené ochránci podle jednotlivých oblastí státní správy v letech 2009-2011. Nejvíce se na ochránce obrací občané v oblasti sociálního zabezpečení. V roce 2011 došlo k nárůstu oproti roku 2009 o 364 případů. Naopak nejméně se občané na ochránce obrací v oblasti správy státního zastupitelství. V této oblasti se v roce 2011 na ochránce obrátili 4 občané.

6. Právo na informace

Právo na informace nebo na svobodný přístup k informacím ve veřejné správě je ústavně zaručeným právem patřícím do práv politických. Základ právní úpravy je garantován v Listině základních práv a svobod, kde v čl. 17 odst. 5 Listiny je uvedeno, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.

Z usnesení Ústavního soudu:

„Právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. Zaručuje je stát. Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvidavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí. Právu na informace odpovídá obecná povinnost, aby nikdo, koho k tomu neopravňuje zákon, a nad míru, ve které ho k tomu opravňuje zákon, nikomu v podání informace nebránil. Právo na informace lze omezit toliko zákonem a to za splnění dvou podmínek: předně že se tak děje za některým z účelů taxativně uvedených v čl. 17 odst. 4 Listiny (opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví nebo mravnosti) a za druhé, že je takové omezení nezbytné, tzn., že cíle omezení jinak v demokratické společnosti dosáhnout nelze.“⁹⁴

Zároveň ale Listina v čl. 10 odst. 3 garantuje každému právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Tato ustanovení Listiny se vzájemně doplňují, protože upravují jednak právo na „práci“ s informacemi a zároveň ochranu před neoprávněnou „prací“ s informacemi. Na ustanovení čl. 35 odst. 2 Listiny, která uvádí, že každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, navazuje právní úprava, kterou je zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Upravuje pouze oblast životního prostředí. Až teprve poté byl přijat zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném

⁹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002 sp. zn. III. ÚS 156/02

přístupu k informacím. Daný zákon zajišťuje právo veřejnosti na informace a podle § 2 citovaného zákona povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

Povinné subjekty jsou zde zavázány ke zveřejňování základních a standardních informací o své činnosti automaticky a tak, aby byly všeobecně přístupné. Co se týče ostatních informací, ty vydávají povinné subjekty na vyžádání žadatele, tj. každé fyzické nebo právnické osoby.⁹⁵

Zároveň Listina v čl. 17 odst. 4 stanoví, že svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Jedná se např. o informace, které jsou zákonem prohlášeny za utajované a nebo by těmito informacemi došlo k porušení ochrany osobnosti a soukromí osob. Je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne. Právní předpis upravující nakládání s utajovanými skutečnostmi je zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů. Podle tohoto zákona se utajovanou skutečností rozumí taková skutečnost, s níž by neoprávněné nakládání mohlo způsobit újmu zájmům České republiky nebo zájmům, k jejichž ochraně se česká republika zavázala, nebo by mohlo být pro tyto zájmy nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných skutečností. Seznam utajovaných skutečností zpracovává Národní bezpečnostní úřad a vláda ho vydá ve formě nařízení. Oblasti, ve kterých se lze setkat s utajovanými skutečnostmi jsou např. zabezpečení obranyschopnosti a bezpečnosti ČR, zabezpečení veřejné bezpečnosti, používání zpravodajských a specifických prostředků

⁹⁵ Průcha, P., Správní právo obecná část 7., doplněné a aktualizované vydání 353-354 s.

zpravodajskými službami nebo operativní techniky a operativně pátrací prostředky Policie ČR a celních orgánů aj.⁹⁶

Podle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších změn žadatelem pro účel tohoto zákona je podle § 3 každá fyzická i právnická osoba, která žádá o informaci. Podle § 4 povinné subjekty poskytují informace žadateli na základě žádosti nebo zveřejněním. Poskytování některých informací je omezeno zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Podle § 13 žádost o poskytnutí informace se podává ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. Není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně. Písemným podáním je i podání prostřednictvím elektronické pošty nebo faxem. Není-li z podané žádosti zřejmé, kdo ji podává, není reálné, aby povinný subjekt v té věci jednal. V tomto případě zákon připouští věc odložit. Dále je důležité přesné vymezení předmětu žádosti (požadované informace). Není-li předmět žádosti přesně vymezen, musí povinný subjekt vyzvat žadatele do 7 dnů od podání žádosti k jejímu doplnění. Nejsou-li odstraněny nesrovnalosti do 30 dnů, pak povinný subjekt s odůvodněním rozhodne o odložení nebo odmítnutí žádosti. V případě, že žadatel žádá o informace, které povinný subjekt nemá k dispozici, protože se nevztahují k jeho působnosti, žádost proto bude odložena. Povinný subjekt poskytne informace nejpozději do 15 dnů od přijetí nebo doplnění žádosti. Není-li možno žádost v této lhůtě vyřídit např. pro pracnost či obtížnou dostupnost vyhledání informací aj., je možno tuto lhůtu na základě zákona prodloužit a to až o 10 dní. Je třeba o tomto vyrozumět žadatele.

Zpráva o poskytování informací za rok 2011 podle zákona č. 106/1999 Sb.

V roce 2011 NKÚ obdržel celkem 18 žádostí o informace. Všechny žádosti byly vyřízeny v zákonem stanovených lhůtách. Informace o žádostech a způsobu jejich vyřízení uvádí níže uvedená tabulka.

⁹⁶ KORBEL, F. a kol. Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha. Linde Praha, a.s., 2005. 107-109 s. ISBN 80-7201-532-X

Tabulka: Přehled podaných žádostí o informace a jejich vyřízení v roce 2011

Ukazatel	Četnost	Poznámka
Počet podaných žádostí o informace	18	Požadované informace se týkaly zejména sídla NKÚ, veřejných zakázek, odměn zaměstnanců, dokumentů z kontrolní činnosti a vnitřních pokynů NKÚ.
Počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti	11	Z toho byla 3 rozhodnutí o odmítnutí části žádosti. Důvody pro odmítnutí žádostí byly: ochrana osobnosti, dotazy na názory, vytváření nových informací, žádosti ve věci mimo působnost NKÚ, žádosti o informace z kontrolní činnosti a o vnitřních pokynech NKÚ.
Počet podaných odvolání (rozkladů) proti rozhodnutí	2	V obou případech prezident NKÚ rozklad zamítl a potvrdil původní rozhodnutí.
Počet stížností podaných podle ustanovení § 16a zákona č. 106/1999 Sb.	1	Stížnost byla podána podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. (neposkytnutí informace ve lhůtě). Přezkoumáním postupu při vyřizování žádosti nebylo zjištěno porušení zákona. Sdělení o poskytnutí informace bylo v zákonné lhůtě odesláno datovou schránkou; z technických důvodů mimo NKÚ nebyl dokument doručen. Stížnost byla nedůvodná.

Zdroje: Nejvyšší kontrolní úřad [online]. 2013 [cit. 2013-02-05]. Zpráva o poskytování informací za rok 2011. Dostupné z www: <http://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=5902>

Jestliže s vyřízením žádosti s odkazem na zveřejněné informace, či částečné poskytnutí informace, nebo s nesouhlasem s výší úhrady aj., je ze strany žadatele vysloven nesouhlas, platí, že lze podat stížnost. Ta se podává u povinného subjektu a to do 30 dnů od rozhodné skutečnosti. Daný subjekt buďto stížnosti sám vyhoví, nebo do 7 dnů věc postoupí nadřízenému orgánu, který věc přezkoumá a do 15 dnů o ní rozhodne. V případě vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, se lze proti němu odvolat.⁹⁷

Podle § 16⁹⁸ proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání. Povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání. Nadřízený orgán rozhodne o odvolání

⁹⁷ Průcha, P., Správní právo obecná část 7., doplněné a aktualizované vydání 364-366 s.

⁹⁸ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších změn

do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Lhůtu nelze prodloužit.

Každý povinný subjekt musí pro informování veřejnosti ve svém sídle a svých úřadovnách zveřejnit na místě, které je všeobecně přístupné, jakož i umožnit pořízení jejich kopie, tyto informace:

- důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů, za kterých provozuje svoji činnost,
- popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh, podnět či jiné dožádání anebo obdržet rozhodnutí o právech a povinnostech osob,
- místo, lhůtu a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob, a to včetně výslovného uvedení požadavků, které jsou v této souvislosti kladeny na žadatele, jakož i popis postupů a pravidel, která je třeba dodržovat při těchto činnostech, a označení příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat,
- postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů, a to včetně příslušných lhůt, které je třeba dodržovat,
- přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace, a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu, a to včetně informace, kde a kdy jsou tyto předpisy poskytnuty k nahlédnutí,
- sazebník úhrad za poskytování informací,
- výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací
- adresu elektronické podatelny.⁹⁹

Pokud žádost o poskytnutí informace směřuje k poskytnutí zveřejněné informace, může povinný subjekt co nejdříve, nejpozději však do sedmi dnů, místo poskytnutí informace sdělit žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace.

⁹⁹ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších změn

7. Výzkumná část práce

7.1 Cíl práce a jeho souvislost s provedeným výzkumem

Jedním z hlavních cílů mé diplomové práce byla dostupnost, dostatečnost a využitelnost kontroly veřejné správy z pohledu běžného občana. Z mé práce by mělo být zřejmé, jaké znalosti mají běžní občané o kontrole veřejné správy obecně a najít odpovědi na otázky dostupnosti, dostatečnosti a využitelnosti kontroly veřejné správy. V této souvislosti jsem se pokusila najít odpověď na otázku, jaká je nejviditelnější kontrola veřejné správy z pohledu běžného občana a jaké jsou nejčastější příčiny porušení zákona na úseku veřejné správy. V mé práci je dále věnována pozornost veřejnému ochránci práv, který nemá v podmínkách České republiky dlouhou tradici. Z tohoto důvodu jsem se snažila najít odpověď na otázku, s jakou důvěrou je vnímán institut ombudsmana spolu s jeho dostupností pro běžného občana.

7.2 Nástroje sběru dat, časový harmonogram

Pro dosažení výše stanovených cílů a získání odpovědi na otázky jsem zvolila techniku dotazníku, ve kterém jsem uvedla jako první okruh otázek dostupnost, dostatečnost a využitelnost kontroly veřejné správy. Druhý okruh otázek se tématicky týká nejviditelnějších prvků kontroly veřejné správy z pohledu běžného občana. Jako třetí okruh otázek jsem zvolila téma důvěry v institut ombudsmana a jeho dostupnosti z pohledu běžného občana. Jako termín mé výzkumné části práce jsem si stanovila začátek listopadu 2012, kdy jsem provedla zpracování dotazníku a provedla předvýzkum, abych si ověřila vhodnost a srozumitelnost jednotlivých otázek v dotazníku. Po vyjádření respondentů jsem otázky upravila do konečné podoby. Sběr dat probíhal pomocí tohoto dotazníku v prosinci 2012. Dotazníky jsem respondentům ve většině případů předala osobně. O předání menší části jsem požádala náležitě poučenou osobu. Takto se mi podařilo dostat k respondentům asi 100 zhotovených dotazníků. Návratnost vyplněných dotazníků však byla na hranici 20 % což jsem nepovažovala za dostačující pro naplnění cíle mé práce a provedení výzkumu touto technikou za nevyhovující. Jako příčinu nezdaru této metody jsem identifikovala nechuť občanů vyplňovat dotazníky ve shonu běžných dní. Zřejmě i proto,

že se jedná o velice problematické téma současnosti, které je pro běžného občana spíše obtěžujícím problémem souvisejícím s mediální prezentací o problémech veřejné správy obecně. Při zjišťování nezdaru výzkumné metody jsem však vyzorovala ochotu respondentů vést na uvedená témata rozhovor.

Proto jsem jako techniku pro získání potřebných dat zvolila techniku nestrukturovaného rozhovoru. Jedná se o rozhovor volný, neformální, charakteristický velkou mírou volnosti. Vzhledem k časové náročnosti rozhovorů jsem si jako dostatečně vypovídající okruh osob zvolila 80 respondentů. Při těchto rozhovorech jsem se na základě výměny názorů a reakcí na ně snažila získat odpovědi občanů na výše uvedené tři okruhy otázek. Výzkum za pomoci této techniky jsem provedla v lednu a únoru 2013. V měsíci březnu 2013 jsem provedla vyhodnocení získaných dat. Uvedené rozhovory jsem si ve většině případů se svolením respondenta nahrála na audio záznam a poté provedla vyhodnocení rozhovoru. U menší části respondentů jsem si prováděla v průběhu rozhovoru poznámky, což bylo pro mne samotnou náročnější a poznámky působily jako rušivý prvek rozhovoru. Výhodou rozhovoru bylo získání 100 % dat pro potřebu výzkumu.

7.3 Výzkumný soubor a výzkumný terén

Výzkumný soubor jedinců pro potřebu rozhovoru je tvořen náhodně vybranými jedinci mezi populací obyvatel z různých firem, podniků, státních organizací a škol rozmístěných na území Plzeňského kraje. Rozhovory jsem převážně prováděla na veřejně přístupných místech. Jednalo se o ulice, parky, čekárny ordinací a veřejně přístupné budovy. Vzhledem k okruhu problematiky jsem zvolila jako jedinou podmínku plnoletost respondenta. Tím jsem zajistila vysokou různorodost respondentů tak, aby nedošlo ke zkreslení výsledků získaných dat od např. úzkého okruhu lidí z jedné lokality či podniku. Celkem se mi dle předpokladu v omezeném časovém limitu podařilo oslovit 80 respondentů. Z tohoto okruhu bylo 40 žen a 40 mužů.

7.4 Statistické údaje o respondentech

Před vyhodnocením zjištěných dat bych ráda předložila statistické údaje o respondentech, se kterými jsem vedla rozhovory. Údaje jsem pro jejich lepší přehlednost zpracovala v níže uvedených tabulkách a grafech.

Tabulka č. 1 – věk respondentů

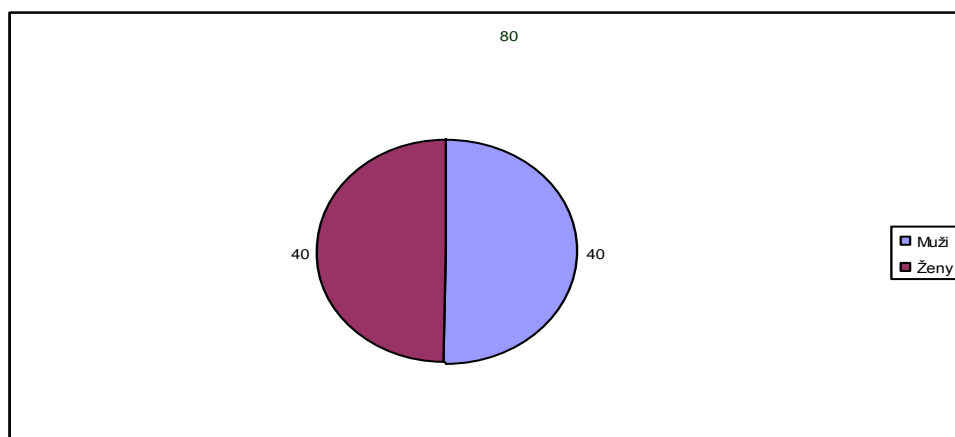
	18 - 25	25 - 30	30 - 35	35 - 40	40 - 45	45 - 50	50 - 55	55 a více
Muži	7	3	6	11	7	3	2	1
Ženy	5	8	5	7	7	2	1	5
Celkem	12	11	11	18	14	5	3	6

Tabulka č. 2 – dosažené vzdělání respondentů

	základní	odborné	odborné s maturitou	středoškolské	vyšší odborné	Vysokoškolské
Muži	2	12	9	8	2	7
Ženy	6	5	11	13	1	4
Celkem	8	17	20	21	3	11

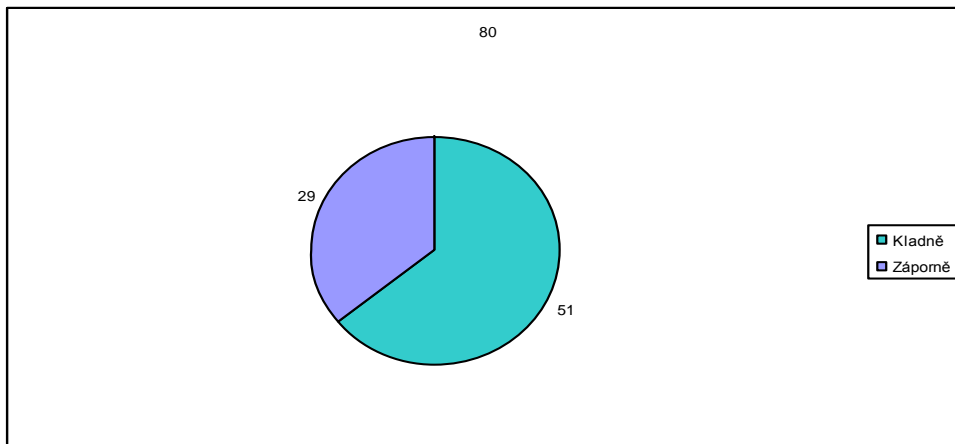
7.5 Statistické vyhodnocení získaných dat

Graf č. 1 – pohlaví a počet respondentů



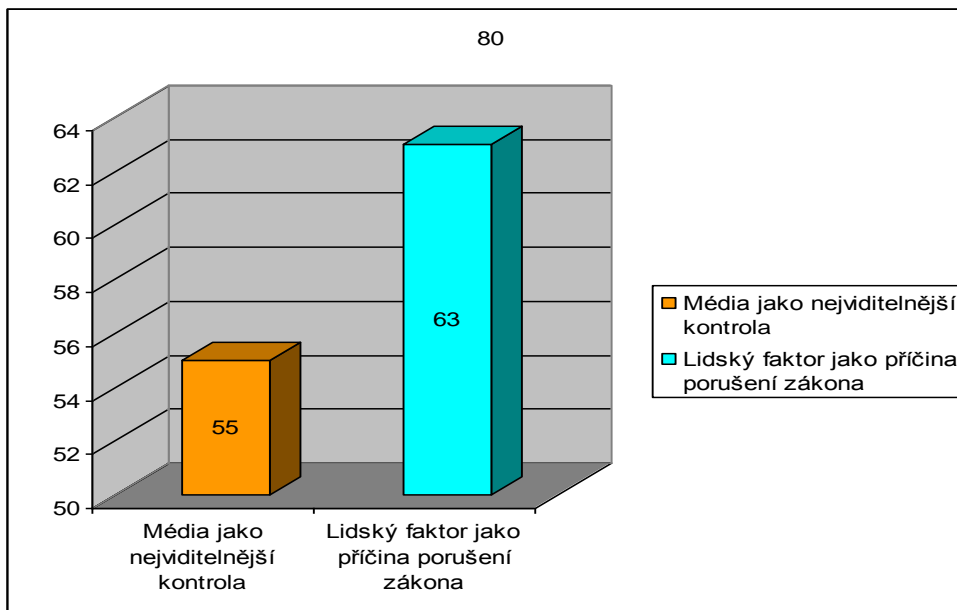
Zdroje dat: Provedený vlastní výzkum leden, únor, březen 2013, vlastní zpracování 2013

Graf č. 2 Dostupnost, dostatečnost a využitelnost kontroly veřejné správy z pohledu běžného občana.



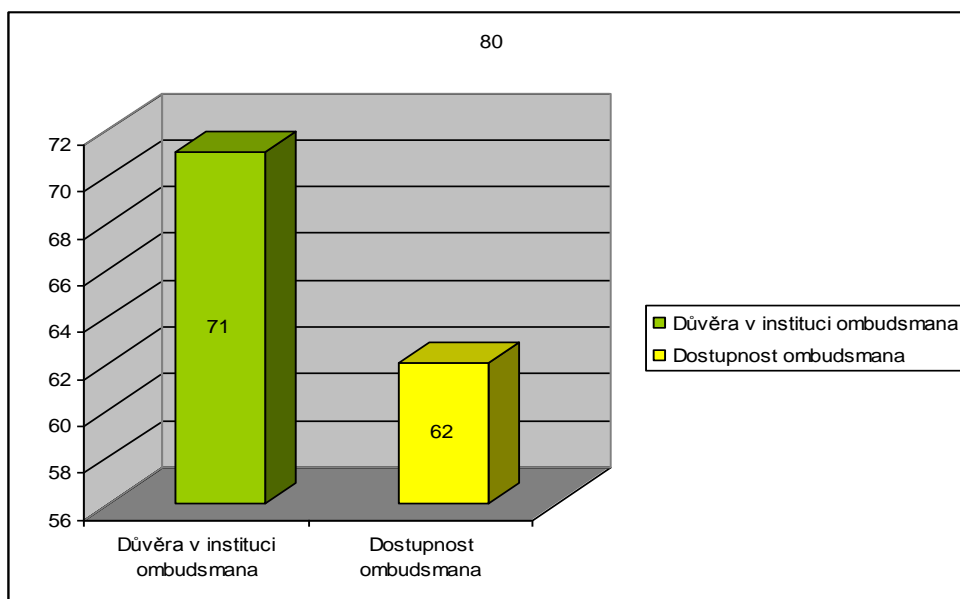
Zdroje dat: Provedený vlastní výzkum leden, únor, březen 2013, vlastní zpracování 2013

Graf č. 3 Nejviditelnější kontrola veřejné správy a nejčastější příčiny porušení zákona na úseku veřejné správy.



Zdroje dat: Provedený vlastní výzkum leden, únor, březen 2013, vlastní zpracování 2013

Graf č. 4 Důvěra v institut ombudsmana a jeho dostupnost z pohledu běžného občana



Zdroje dat: Provedený vlastní výzkum leden, únor, březen 2013, vlastní zpracování 2013

7.6 Popis získaných dat

Z grafu č. 1 je patrné, že jsem oslovila 80 respondentů. Z celkového počtu se jednalo o 40 mužů a 40 žen. Respondenti jsou osoby starší 18 ti let.

Graf č. 2 vypovídá o prvním okruhu otázek, které se týkají dostupnosti, dostatečnosti a využitelnosti kontroly veřejné správy z pohledu běžného občana. Jako vyhovující a dostatečnou ji ohodnotilo kladně 51 respondentů. 29 respondentů označilo dostupnost, dostatečnost a využitelnost kontroly veřejné správy z pohledu běžného občana za nevyhovující a málo účinnou. Z těchto část poukázala na fakt, že počet zjištěných pochybení není jistě srovnatelný s počtem skutečně prokázaných a potrestaných případů. Proto jejich důvěra zejména ve využitelnosti kontroly veřejné správy je minimální. Ve většině případů padalo špatné světlo zejména na kontrolu soudní, která je málo účinná, zdoluhavá a finančně náročná.

Ve druhém okruhu otázek je z grafu č. 3 zřejmé, co občané označují za nejviditelnější kontrolu veřejné správy v ČR. Kdy 55 respondentů za nejviditelnější kontrolu označilo

média a to, jak televizi tak tisk na jejichž podněty reagují orgány činné v trestním řízení. Média se i nadále případům, které sami odhalí nebo jen nastíní věnují a občanovi tak zůstávají v paměti až do jejich vyřešení. Za nejčastější příčinu porušení zákona na úseku veřejné správy 63 respondentů odpovědělo, že se jedná o lidský faktor, který selhává pod vidinou finančního zisku. Zákony spolu s nastavenými pravidly sami o sobě nestačí a musí být doprovázeny jejich respektováním. V souvislosti s tímto zjištěním v příloze práce přikládám dokument ze stránek Policie České republiky „Stop korupci“. Jako další důvody zbylá část respondentů uváděla např. nedbalost a neochota úředníků, nečinnost orgánů a věčné přehazování kompetencí z jednoho úřadu na druhý.

Ve třetím okruhu otázek týkající se důvěry v institut ombudsmana vyjádřilo ve své odpovědi 71 respondentů silnou podporu této instituci, o čemž vypovídá graf č. 4. Zde bylo velice zajímavé zjištění, které spočívalo ve znalosti jména současného představitele tohoto institutu. V otázce dostupnosti ombudsmana z pohledu běžného občana se vyjádřilo kladně 62 z oslovených respondentů. Při rozhovorech bylo zajímavé vypořádat jeden moment a to rozdíl mezi počtem respondentů, kteří vyjádřili úřadu ombudsmana svoji silnou podporu, ale zároveň nevěděli, jak ombudsmana se svým případným problémem oslovit. 3 respondenti uvedli, že ombudsman je od běžných občanů příliš vzdálen.

8. Závěr

Cílem této práce bylo podat ucelený přehled o činnosti a možnosti kontroly veřejné správy v České republice. Nebylo možné v požadovaném rozsahu pokrýt vyčerpávajícím způsobem všechna témata týkající se kontroly činnosti veřejné správy. Každé z těchto témat by bylo jistě samostatným tématem pro vysokoškolskou práci. Přesto tato práce představuje ucelený přehled problematiky kontroly veřejné správy srozumitelný především z pohledu běžného občana, kterého rovněž zajímá dostupnost a účelnost těchto mechanismů. Bylo proto nezbytné pro pochopení souvislostí v jednotlivých kapitolách popsat nejprve zrod státu, jeho správní systém a představit veřejnou správu v ČR spolu s jejím členěním. Vnější a vnitřní mechanismy kontroly veřejné správy jsou z pohledu běžného občana, který nemá právnické vzdělání poměrně složitou problematikou. Přesto se jejich prostřednictvím lze účinně bránit např. před nezákonným postupem veřejné správy. Hlavně z médií jsme zavaleni kauzami souvisejícími se selháním kontrolních mechanismů ve veřejné správě. Nelze proto v této souvislosti opomenout sílu médií jako jsou tisk, rozhlas a televize. Některé reportáže poukazují na nekalé praktiky ve veřejné správě či poukazují na nebývalé majetkové poměry toho či onoho vysoce postaveného či vlivného člena veřejné správy a často právě na základě těchto reportáží je podán podnět orgánům činným v trestním řízení na prošetření celé situace kolem konkrétní osoby. Jedná se v současné době asi o nejviditelnější kontrolu, která se odehrává v médiích. Jde zejména o případy jednotlivců či skupin uvnitř veřejné správy, kdy se ukazuje, že přes veškeré kontrolní mechanismy je lidský faktor tím hlavním a dokáže respektovat daná pravidla, ale zároveň jeden z hlavních činitelů, který selhává zejména pod vidinou značných zisků při obcházení pravidel. V těchto případech po selhání vnitřních mechanismů zpravidla nastupují orgány činné v trestním řízení, které rozplétají jednotlivá pochybení. Proto pod tíhou tohoto konstatování nelze ani do budoucna polevit při stanovování zejména vnitřních pravidel na úseku kontroly činnosti veřejné správy a i v budoucnu na kontrolu veřejné správy klást značný důraz spolu s principy demokratického právního státu a dobré správy.

V závěru své práce považuji za nezbytné se zmínit o institutu veřejného ochránce práv. Dle mého názoru je to jedna z možných kontrol veřejné správy, která je pro běžného občana nejsrozumitelnější a nejdostupnější už jen proto, že jeho řízení není podmíněno

žádným poplatkem a formulář k podnětu veřejnému ochránci práv je přístupný široké veřejnosti na internetu. Jeho činnost a působnost hodnotím velice pozitivně a jeho úřad je vždy spojen s velkou osobností zejména v právním světě. Bylo tomu, jak u bývalého ombudsmana JUDr. Otakara Motejla, tak u současného JUDr. Pavla Varvařovského, což jistě dodává jeho úřadu na vážnosti. Jako nedostatek právní úpravy spatřuji v nemožnosti či naopak v neexistenci oprávnění nařídit zjednání nápravy kontrolovanému orgánu. Náprava je v současné době pouze v rukách orgánu, který pochybil. Za přínosné v souvislosti s upevněním jeho postavení bych považovala vymezení veřejného ochránce práv v Ústavě České republiky, neboť je zde riziko zrušení této instituce běžným zákonem a tedy pro jeho schválení postačuje nadpoloviční většina v Poslanecké sněmovně.

Na rozdíl od institutu veřejného ochránce práv, jehož řízení se vyznačuje neformálností a jak již bylo uvedeno nepodléhá žádnému poplatku, se může zdát přinejmenším problematickou z pohledu běžného občana soudní kontrola. Soudní řízení je přesně upraveno a zahájení řízení ve správním soudnictví podléhá poplatku. Správní soudnictví sice nevyžaduje zastoupení žalobce advokátem. Jedná se však zpravidla o složité případy pochybení a účast advokáta lze jen doporučit. I přes poměrně problematickou soudní ochranu pro běžného občana, je však nutno uvést, že se jedná v mnoha případech o poslední možnost, jak se svých oprávněných zájmů domoci.

Systém kontroly veřejné správy v ČR po provedené analýze a zhodnocení současné platné právní úpravy na úseku kontroly veřejné správy a na základě provedeného výzkumu hodnotím jako dostatečný a vyvážený, zaručující kontrolu celé veřejné správy a zároveň využitelný z pohledu běžného občana, který nemá právnické vzdělání. Systém kontroly veřejné správy v České republice je schopný poukázat na stav, který není v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Samostatným tématem je v tomto ohledu po takovémto zjištění či odhalení sama náprava a její vymahatelnost. V tomto případě se jistě jedná o možné další téma na samostatnou práci.

9. Seznam použitých zdrojů

Publikace

ČMEJREK, J., KOPŘIVA, R., Základy veřejné správy, Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, Praha 2010. 124 s. ISBN 978-80-213-1626-3

FRUMAROVÁ, K., Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Linde Praha, a.s. Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka. Praha 2005. 246 s. ISBN 80-7201-505-2

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. BECK, 2006 822 s. ISBN 80-7179-442-2

HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., Správní právo procesní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2008. 352 s. ISBN 978-80-87212-01-1

HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., Základy organizace veřejné správy v ČR. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 2008. 234 s. ISBN 978-80-7380-096-3

KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D., Základy správního práva. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 298 s. ISBN 978-80-7380-190-8

KLÍMA, K., Ústavní právo 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 759 s. ISBN 80-7380-000-4

KORBEL, F. a kol. Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání. Praha. Linde Praha, a.s., 2005. 416 s. ISBN 80-7201-532-X

NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V., Kontrola ve veřejné správě. 1.vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 160 s. ISBN 978- 80-7357-558-8

PIKOLA, P., JANSA, V., Správní právo prakticky. ČZU v Praze, PEF, Katedra práva. 2008. 15 s. ISBN 978-80-213-1819-9

PRŮCHA, P., Správní právo obecná část, 7., doplněné a aktualizované vydání. Vydala Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk. Brno 2007. 420 s. ISBN 978-80-210-4276-6

REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. Odborné nakladatelství Ekopress, s.r.o., 2003. 214 s. ISBN 80-86119-72-6

SEDLÁČEK, S., Soudní kontrola veřejné správy. Masarykova univerzita: Brno. 2011 126 s. ISBN 978-80-210-5746-3

SCHELLEOVÁ, I., Správní soudnictví. Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o. 2004. 100 s. ISBN 80-86432-90-4

SLÁDEČEK, V., Obecné správní právo. 2., aktualizované a přepracované vydání, Praha ASPI- Wolters Kluwer, 2009. 464s. ISBN 978-80-7357-382-9

SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2

SLÁDEČEK, V., Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2000. 167 s. ISBN 80-7179-445-7

SOVOVÁ, O., Základy správního práva. Univerzita Hradec Králové Ústav sociální práce, Gaudeamus 2011. 112 s. ISBN 978-80-7435-125-9

SVOBODA, I., SCHELLE, K., SCHELLEOVÁ, I., VIČAR, R., Základy správního práva a veřejné správy, KEY Publishing s.r.o. Ostrava 2008. 204 s. ISBN 978-80-87071-76-2

VOLEK, P., PŘENOSIL, J., Veřejná správa, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně. 2005. 162 s. ISBN 978-80-7157-847-5

Judikatura

<http://nalus.usoud.cz/>

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 1996 sp. zn. I. ÚS 95/96

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 9/04

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994 sp. zn. I. ÚS 21/94

Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002 sp. zn. III. ÚS 156/02

<http://www.nssoud.cz/>

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003 sp. zn. 7 A 56/2002 publikované pod č. 162/2004 Sb. NNS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004, publikovaný pod č. 506/2005 Sb. NSS

Internetové zdroje

Nejvyšší kontrolní úřad. [online]. 2012 [cit. 2012-08-04]. Kontrolní činnost NKÚ. Dostupné z www: <http://www.nku.cz/cz/kontrola/default.htm>

Nejvyšší kontrolní úřad [online]. 2012 [cit. 2013-03-16]. Strategie kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Dostupné z www: <http://www.nku.cz/cz/publikace/strategie-kontrolni-cinnosti-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-id1974/>

Nejvyšší kontrolní úřad [online]. 2012 [cit. 2013-03-16]. Vize Nejvyššího kontrolního úřadu. Dostupné z www: <http://www.nku.cz/cz/publikace/vize-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-id1973/>

Nejvyšší kontrolní úřad [online]. 2013 [cit. 2013-02-05]. Zpráva o poskytování informací za rok 2011. Dostupné z www: <http://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=5902>

Policie České republiky [online]. 2010 [cit. 2013-03-16]. Stop korupci. Dostupné z www: <http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [online]. 2012 [cit. 2012-07-15]. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Dostupné z www: <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html>

Veřejný ochránce práv [online]. 2012 [cit. 2012-07-22]. Působnost veřejného ochránce práv. Dostupné z www: <http://www.ochrance.cz/verejny-ochrance-prav/>

Veřejný ochránce práv [online]. 2012 [cit. 2012-07-22]. Působnost veřejného ochránce práv. Dostupné z www: <http://www.ochrance.cz/pusobnost-verejneho-ochrance-prav/>

Veřejný ochránce práv [online]. 2012 [cit. 2012-07-22]. Působnost veřejného ochránce práv. Dostupné z www: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/jak-probiha-setreni-dalsi/>

Veřejný ochránce práv [online]. 2013 [cit. 2013-02-22]. Zprávy pro Poslaneckou sněmovnu. Dostupné z www: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>

Veřejný ochránce práv [online]. 2013 [cit. 2013-02-22]. Zprávy pro Poslaneckou sněmovnu. Dostupné z www: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrna_zprava_VOP_2011.pdf

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., novelizován zákonem č. v176/2001 Sb.,

Zákon č. 128/2000 Sb., v platném znění o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb., v platném znění o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 131/2000 Sb., v platném znění o hlavním městě Praze

Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, v platném znění

Zákon č. 22/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech

Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení v platném znění

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších změn

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších změn

Zákon č. 6/2002 Sb., zákon o soudech a soudcích

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších změn

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, v platném znění

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších změn

10. Přílohy

10.1 Stop korupci

Stop korupci

Co je korupce

Korupci je možno charakterizovat jako zneužití postavení, které je spojeno s porušením principu nestrannosti při rozhodování. Je motivováno snahou po materiálním zisku nebo získání jiných výhod. Korupce je projevem chyby v rozhodovacím a řídicím procesu. Součástí korupčního vztahu je vždy ten, kdo rozhoduje, jeho moc odchylovat se od stanovených pravidel, výměna takto vychýleného rozhodnutí za výhodu a nesprávnost, protiprávnost nebo amorálnost takového vztahu výměny. V širším smyslu je účast v korupčním vztahu etickým a mravním selháním jednotlivců. Schopnost instituce korupci potlačovat a bránit se jí je indikátorem kvality vnitřní kultury celého institucionálního systému jako takového a z ní vyplývajících norem chování v příslušných institucích. Výskyt korupce může ohrozit životaschopnost demokratických institucí a tržních ekonomik a zároveň bezpečnost státu, a to jak z hlediska vnitřní, tak i vnější bezpečnosti.

Přestože trestní zákoník nepoužívá samotný pojem „korupce“, je tento negativní společenský jev postihovaný především trestnými činy uvedenými v části druhé hlavy X. trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) nazvané „Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných“. Zejména podle dílu 3 „Úplatkářství“ jde o trestný čin podle:

- § 331 Přijetí úplatku,
- § 332 Podplácení,
- § 333 Nepřímé úplatkářství,
- § 334 Společné ustanovení pak vymezuje pojmy „úplatek“, „úřední osoba“ a „obstarávání věci obecného zájmu“.

Díl 3 trestního zákoníku chrání před různými formami korupce především čistotu veřejného života a nestranné a objektivní obstarávání věci obecného zájmu osobami, které věci obecného zájmu obstarávají.

Kromě úplatkářství je v právním řádu zakotveno několik dalších skutkových podstat trestných činů, které definují korupční chování.

Protože rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží v oblasti veřejné správy včetně moci zákonodárné a moci soudní, jde především o vybrané činy úředních osob podle části druhé hlavy X. dílu 2 trestního zákoníku „Trestné činy úředních osob“:

- § 329 Zneužití pravomoci úřední osoby,
- § 330 Maření úkolů úřední osoby z nedbalosti.

K trestným činům, které mají znaky korupčního chování, lze řadit také trestné činy:

- § 180 Neoprávněné nakládání s osobními údaji,
- § 255 Zneužití informace a postavení v obchodním styku,
- § 256 Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě,
- § 257 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži,
- § 258 Pletichy proti veřejné dražbě,

případně některé další skutkové podstaty obsažené zejména v hlavě VI. a X. zvláštní části trestního zákoníku.

Zdroj: Policie České republiky [online]. 2010 [cit. 2013-03-16]. Stop korupci. Dostupné z [www: http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx](http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx)

10.2 Strategie kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu

Strategie kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu

Strategický cíl 1. Finanční audit státního rozpočtu

- Každoročně ověřit spolehlivost údajů účetních závěrek a informací v závěrečných účtech nejvýznamnějších kapitol státního rozpočtu
- Výsledky ověřování by měly být k dispozici v takovém termínu, aby byly využitelné pro stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu

Návaznost ve střednědobém výhledu

- V největších kapitolách státního rozpočtu docílit pravidelného každoročního ověření účetních závěrek subjektů s největším objemem výdajů (předpoklad zahrnutí více než 70 % výdajů státního rozpočtu)
- Připravit podmínky pro průběžné ověřování vykazovaných údajů
- Ve většině kapitol připravit podmínky pro pravidelný každoroční audit

Strategický cíl 2. Zahraniční finanční zdroje

- Dosáhnout u všech nástrojů pravidelnou kontrolu legality
- Zpracovávat pravidelnou roční zprávu

Návaznost ve střednědobém výhledu

- Každoročně připravit kontrolní akce u části operačních programů a společné zemědělské politiky
 - Připravit shrnující informace o jednotlivých programech a našich kontrolních závěrech
-

Strategický cíl 3. Dotační politika státu

- Kontrolu soustředit na dotační podmínky a pravidla
- Každoročně podrobit část existujících dotačních programů auditu legality a výkonnosti

Návaznost ve střednědobém výhledu

- Docílit podrobné zmapování dotačních programů
 - Zmapovat slabiny kontrolních mechanismů dotačních titulů
-

Strategický cíl 4. Hospodaření s majetkem státu

- Provéřit kontrolou všechny organizační složky státu, příspěvkové organizace, státní podniky a státní fondy
- Každoročně zařadit audity legality v organizačních složkách státu, příspěvkových organizacích a státních podnicích
- Vždy prověřit vznik nových organizačních složek státu, příspěvkových organizací a státních podniků
- Vždy prověřit významné změny a zánik organizačních složek státu, příspěvkových organizací, státních podniků a státních fondů

Návaznost ve střednědobém výhledu

- Docílit podrobné zmapování organizačních složek státu, příspěvkových organizací, státních podniků a státních organizací
 - Kontrolu soustředit na stav základních dokumentů, vnitřních pravidel a hospodaření
 - Zmapovat slabiny řízení, rozpočtování a správy majetku
-

Strategický cíl 5. Příprava a realizace investic

- U významných programů a investičních akcí podrobit kontrole jejich přípravu
- U dlouhodobých programů a akcí provádět průběžnou kontrolu realizace

Návaznost ve střednědobém výhledu

- Docílit podrobné zmapování zamýšlených i připravených investic
- Kontrolu soustředit na přípravu i realizaci investic

Zdroj: Nejvyšší kontrolní úřad [online]. 2012 [cit. 2013-03-16]. Strategie kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Dostupné z www:

<http://www.nku.cz/cz/publikace/strategie-kontrolni-cinnosti-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-id1974/>

Vize Nejvyššího kontrolního úřadu

- Chceme být respektovanou institucí, která profesionálně vykonává nezávislou kontrolu.
- Výsledky naší práce musí být přesné a objektivní, jakákoliv zjištění budeme moci doložit a prokázat.
- Chceme prosazovat dobrou praxi v hospodaření s veřejnými financemi i majetkem.

Zdroj: Nejvyšší kontrolní úřad [online]. 2012 [cit. 2013-03-16]. Vize Nejvyššího kontrolního úřadu. Dostupné z www: <http://www.nku.cz/cz/publikace/vize-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-id1973/>