

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH  
STUDIÍ, O.P.S., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

**VYBRANÉ KONTROLNÍ MECHANISMY V RÁMCI  
VEŘEJNÉHO SEKTORU ČR**

**Autor práce: Miroslav Zavacký**

**Studijní obor: Regionální studia**

**Forma studia: Prezenční**

**Vedoucí práce: Ing. Jiří Dušek**

**Katedra: Katedra společenských věd**

**2010**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně s využitím uvedených pramenů a literatury.

Souhlasím, aby práce byla uložena v knihovně Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích a zpřístupněna ke studijním účelům.

.....

Děkuji vedoucímu bakalářské práce Ing. Jiřímu Duškovi za cenné rady, připomínky a metodické vedení práce.

## OBSAH

<b>ÚVOD .....</b>	<b>6</b>
<b>1 METODIKA A CÍL BAKALÁŘSKÉ PRÁCE .....</b>	<b>7</b>
<b>2 VEŘEJNÝ SEKTOR .....</b>	<b>8</b>
2.1 Úloha, funkce a činnost veřejného sektoru .....	8
2.2 Veřejný sektor jako část národního hospodářství .....	9
2.2.1 <i>Struktura veřejného sektoru</i> .....	9
2.3 Řízení veřejného sektoru .....	9
2.4 Veřejná správa .....	10
2.4.1 <i>Pojem správa, charakteristika a členění</i> .....	10
2.4.2 <i>Pojem veřejná správa, charakteristika a členění</i> .....	11
2.5 Činnost veřejné správy .....	11
2.6 Rozhodování ve veřejné správě .....	12
2.7 Reforma veřejné správy po roce 1989 .....	13
<b>3 POJETÍ A DRUHY KONTROL .....</b>	<b>15</b>
3.1 Pojetí kontroly .....	15
3.2 Druhy kontrol .....	16
3.3 Kontrolní systém .....	17
3.4 Kontrola veřejné správy a kontrola ve veřejné správě .....	18
3.4.1 <i>Kontrola veřejné správy v České republice</i> .....	18
3.5 Povědomí veřejnosti o kontrole ve veřejné správě .....	22
<b>4 ČINNOST VYBRANÝCH KONROLNÍCH MECHANISMŮ ....</b>	<b>25</b>
4.1 Parlamentní kontrola .....	25
4.2 Soudní kontrola .....	26
4.2.1 <i>Ústavní soud</i> .....	26
4.2.2 <i>Správní soudnictví</i> .....	27
4.3 Státní kontrola .....	27
4.4 Služební dohled .....	29

4.5	Správní dozor .....	29
4.6	Veřejný ochránce práv .....	30
4.6.1	<i>Evropský ombudsman</i> .....	33
4.7	Česká inspekce životního prostředí.....	35
4.8	Česká obchodní inspekce .....	37
4.9	Další vybrané instituce státní inspekce .....	39
<b>5</b>	<b>NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD</b> .....	<b>41</b>
5.1	Historie NKÚ .....	41
5.2	Postavení a působnost NKÚ.....	43
5.3	Organizační struktura NKÚ .....	44
5.4	Činnost NKÚ.....	46
<b>6</b>	<b>SPOLUPRÁCE KONTROLNÍCH ORGÁNŮ S EU</b> .....	<b>48</b>
6.1	NKÚ a celosvětová mezinárodní spolupráce .....	48
6.1.1	<i>INTOSAI</i> .....	48
6.2	NKÚ a spolupráce s EU .....	49
6.2.1	<i>EUROSAI</i> .....	49
6.2.2	<i>Evropský účetní dvůr</i> .....	49
6.2.3	<i>Kontaktní výbor</i> .....	50
6.2.4	<i>Visegrádská skupina "V4+2"</i> .....	50
	<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>52</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY</b> .....	<b>54</b>
	<b>SEZNAM PŘÍLOH</b> .....	<b>56</b>
	<b>SEZNAM ZKRATEK</b> .....	<b>57</b>
	<b>PŘÍLOHY</b> .....	<b>58</b>
	<b>ABSTRAKT</b> .....	<b>63</b>
	<b>ABSTRACT</b> .....	<b>64</b>

## ÚVOD

V dnešní době je existence kontrolního systému zcela nutná a v podstatě v každém demokratickém zřízení takový systém existuje, ať už je více či méně rozvinutý. Kontrolní mechanismy zajišťují, zda jsou poskytnuté zdroje využívány efektivně, účelně a hospodárně. Obecně lze říci, že kontrola vlastně zajišťuje bezproblémový chod různých organizací. Jednoduše se stará o to, aby organizace fungovala tak, jak by měla.

Ač se to nezdá, na našem území má kontrola dlouholetou tradici. Její počátky u nás sahají až do 18. století, kdy jsme byli součástí Rakouska-Uherska. Na tuto tradici bylo navázáno i po roce 1918, kdy vznikla Československá republika. Kontrola se neustále měnila a to hlavně vlivem politických změn a i nadále se měnit bude. Obzvláště pak v době komunismu byly veškeré instituce spravovány ústřední mocí. Neexistovaly žádné nezávislé instituce, jako je dneska např. Nejvyšší kontrolní úřad. Na rozdíl od prvních cca deseti let po roce 1989, kdy byla kontrola opomíjena, a to ať už na základě neznalosti, nebo z různých úmyslných důvodů, se kontrole dneska dostává zasloužené pozornosti. Má zasloužené místo v každé činnosti a u každého typu ziskové i neziskové organizace.

Vstup České republiky do EU znamenal v této oblasti velké změny a s nimi spojenou hlavně náhlou reorganizaci kontrolního systému. Protože EU v podstatě vyžaduje, aby byl systém kompatibilní s ostatními zeměmi Unie, bylo nutno vzájemně a efektivně sladit kontrolní systém v jednotlivých odvětvích veřejného sektoru a také i v celé struktuře veřejné správy.

# 1 METODIKA A CÍL BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Práce bude řešena na základě dostupných literárních a elektronických zdrojů a bude také využita jejich komparace. V první polovině této bakalářské práce budou informace čerpány především z literárních zdrojů a z dotazníkového šetření. Ve druhé polovině budou z větší části zastoupeny i zdroje elektronické.

Z elektronických zdrojů budou čerpány informace především z oficiálních internetových portálů, např. oficiální webová stránka Nejvyššího kontrolního úřadu, která poskytuje přehledné a hlavně aktuální informace. Celá práce bude vycházet především z aktuálních článků.

Cílem práce je celková analýza a princip kontrolních mechanismů ve veřejném sektoru ČR, obzvláště pak analýza Nejvyššího kontrolního úřadu. Text popisuje jednotlivé kontrolní okruhy, instituce i nástroje a také jejich vzájemnou spjatost, dále rozebírá možné pojetí kontroly a druhy kontrol, které jsou používány v praxi. Práce se zabývá současnou situací v oblasti veřejné kontroly a vysvětluje, jaké změny nastaly ve veřejném sektoru po roce 1989. Jedním z hlavních cílů je také zjistit povědomí veřejnosti o kontrolních mechanismech. K tomuto účelu práce využívá výše zmíněný veřejný průzkum, který proběhl v časovém období od února 2010 do dubna 2010. Osloveno bylo celkem 100 respondentů různých věkových kategorií. Z toho 35 dotázaných bylo z Českých Budějovic, 22 z Českého Krumlova a 43 z města Kaplice. Výzkum probíhal náhodným výběrem na ulici.

V druhé části se tato bakalářská práce mimo jiné zabývá také mezinárodní spoluprací kontrolních orgánů. Popisuje především spolupráci nejvyšších auditních institucí s Evropskou unií. Cílem je také vysvětlit, proč je vlastně existence kontrolního systému tolik důležitá?

## 2 VEŘEJNÝ SEKTOR

*„Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve které se ve veřejném zájmu realizují veřejné služby, je financována z veřejných rozpočtů, je řízena a spravována veřejnou správou, rozhoduje se v ní veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole.“<sup>1</sup>*

### 2.1 Úloha, funkce a činnost veřejného sektoru

V každém státě je veřejný sektor velmi významnou částí národního hospodářství. Veřejný sektor má funkci ekonomickou, sociální a politickou. Také můžeme hovořit o funkci alokační, redistribuční a stabilizační, které jsou odvozeny od funkcí veřejných financí. Funkce, úkoly a priority veřejného sektoru stanoví veřejná politika.<sup>2</sup>

Nutnost existence veřejného sektoru můžeme zdůvodnit těmito skutečnostmi:<sup>3</sup>

- a) nedokonalá konkurence zboží a výrobních faktorů, tendence k monopolizaci trhu;
- b) existence veřejných, čistých a smíšených veřejných statků. V důsledku tzv. tržního selhání nemohou být některé statky zajišťovány soukromým sektorem v požadované kvalitě a kvantitě;
- c) je nutné brát ohled na kvalitu životního prostředí a kvalitu lidského potenciálu;
- d) nutnost zmírňovat vznikající nerovnosti mezi subjekty, která vzniká polarizací bohatství a chudoby.

K základním činnostem veřejného sektoru patří:<sup>4</sup>

- a) zajišťování potřebných veřejných statků;
- b) pomoc při vytváření podmínek pro fungování privátního sektoru. Také je důležité zajistit produkci privátních statků, když tržní sektor selhává;
- c) přispívání k ekonomickému růstu např. vzděláním a také zvyšováním kvalifikace pracovních sil;

---

<sup>1</sup> REKTOŘÍK, J. A KOL. *Ekonomika veřejného sektoru*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001. s. 14.

<sup>2</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 10.

<sup>3</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 10.

<sup>4</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 10.



- d) vytvoření podmínek pro lepší kvalitu lidského života;
- e) snaha o větší spravedlnost v rozdělování;
- f) vytvoření podmínek pro růst zaměstnanosti v soukromém sektoru.

## **2.2 Veřejný sektor jako část národního hospodářství**

Veřejný sektor zaměstnává významnou část průceschopného obyvatelstva v produktivním věku a přispívá ke zvýšení zaměstnanosti. Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která zabezpečuje veřejné statky kolektivní spotřeby pro obyvatelstvo na neziskovém principu. Je financována z finančních prostředků, které jsou soustředěné v rozpočtové soustavě a to zejména v soustavě veřejných rozpočtů. Veřejný sektor je část národního hospodářství, která je řízena veřejnou správou (státní a územní samosprávou) a která je zároveň resortem veřejného sektoru.<sup>5</sup> Veřejný statek není ani vylučitelný, ani rivalitní. Nelze tudíž zabránit lidem, aby veřejný statek používali. Požitek jednoho člověka z tohoto statku nesnižuje požitek někoho jiného. Příkladem může být např. ohňostroj, u kterého není možné zabránit někomu, aby se na něj díval, protože není snižován požitek ostatních z jeho pozorování.<sup>6</sup>

### **2.2.1 Struktura veřejného sektoru**

Veřejný sektor je možné různě strukturovat a to např. podle resortů (toto členění je nejčastější, kritériem členění jsou specifika činnosti dané části veřejného sektoru) a institucí. Do veřejného sektoru patří: vlastní veřejná správa (má specifický význam, neboť řídí a rozhoduje o efektivnosti veřejného sektoru), justice, policie, školství, armáda, kultura, tělesná kultura a sport, věda a výzkum, zdravotnictví, sociální služby, veřejná doprava, spoje, energetické a vodní hospodářství, bydlení, informační systémy a masmédiá.<sup>7</sup>

## **2.3 Řízení veřejného sektoru**

Subjektem řízení veřejného sektoru je veřejná správa, tj. státní správa a územní samospráva. Existence veřejných statků si vynucuje veřejné rozhodování o jejich

---

<sup>5</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 10-11.

<sup>6</sup> MANKIW, G. *Zásady ekonomie*. Praha: GRADA Publishing, 2000. s. 232-233.

<sup>7</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 10-11.

strukturu i o způsobu jejich financování. Ekonomický trh nahrazuje trh politický, kterého se účastní občané, tj. voliči a spotřebitelé veřejných statků a daňový poplatníci; politikové; nátlakové skupiny (snaží se ovlivnit rozhodování volených orgánů např. zastrašováním, podplácením); byrokraté (úředníci, kteří plní rozhodnutí volených orgánů).<sup>8</sup>

Dle Pavláka (2008) existuje několik postupů veřejného rozhodování a to:<sup>9</sup>

- a) jednomyslná shoda – tato možnost je však zdlouhavá a často neefektivní. Může zde dojít k vydírání jedincem;
- b) většinové pravidlo – zde je problém nebezpečí tyranie většiny a proto se někdy požaduje tzv. kvalifikovaná většina. Po tomto opatření však může na druhou stranu k opačnému extrému a to k tzv. teroru menšiny, kdy většina se bojí nařčení z porušení práv menšiny, a proto se podřídí menšině. Většinové pravidlo je v demokratických společnostech základním pravidlem veřejného rozhodování;
- c) pluralitní – volič může řadit své varianty podle svých preferencí;
- d) podle počtu získaných bodů – vítězí ta varianta, která získala největší počet bodů.

## **2.4 Veřejná správa**

### **2.4.1 Pojem správa, charakteristika a členění**

Pojem správa není právně definován. Lze ho vymezit jako cílevědomou společenskou činnost, která směřuje k dosažení určitého cíle. Jedná se tedy o činnost účelovou, svými procesy podmíněnou charakterem cíle. Lze teda hovořit o správě soukromé a veřejné, jejichž hranice nemusí být vždy zřejmé a přesně definované. V nejširším smyslu se definování pojmu správa odvíjí od spravovaných úseků, v užším smyslu může být správa vyložena jako souhrn činností státu s cílem jeho fungování. Určujícími prvky správy jsou nejen prvek účelový, ale i prvek právní. Rámec správy je stanoven právním řádem. Pojem správa můžeme charakterizovat podle subjektů a cílů.

---

<sup>8</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 12.

<sup>9</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 12.

Na rozdíl od správy veřejné je soukromá správa správou, která je vykonávána subjekty v soukromém zájmu.<sup>10</sup>

Soukromá správa se vztahuje k oblasti soukromoprávních vztahů, jako např. podniková správa. Soukromá správa se řídí právním řádem, ale i vlastními právními akty. Je pro ni charakteristické, že zavazuje pouze osoby, které jsou ve specifickém vztahu s danou správou (např. sdružení, zaměstnanci podniku).<sup>11</sup>

#### **2.4.2 Pojem veřejná správa, charakteristika a členění**

V nejširším pojetí ji lze vymezit jako správu veřejných záležitostí. Vytváří předpoklady a zabezpečuje realizaci úkolů, které také sama uskutečňuje. Při svém působení veřejná správa vychází z principů ústavnosti, legality a legitimacy. Správní orgány jsou oprávněny vykonávat jen takovou činnost, kterou jim zákony ukládají. Veřejná správa není pojmem právním, nýbrž účelovým. Pojem veřejná správa lze vymezit i z hlediska organizačního, funkčního, tvorby právních norem, ale i obslužného či informačního. Celkově lze pojem veřejná správa charakterizovat zejména jako aktivní cílevědomou činnost, která je vykonávána ve veřejném zájmu a k plnění veřejných úkolů. Jde o činnost podzákonnou, výkonnou, nařizovací, ochrannou i donucovací, realizovanou v mezích právního řádu. Jako složky výkonu činnosti státu veřejná správa zahrnuje státní správu a samosprávu.<sup>12</sup>

### **2.5 Činnost veřejné správy**

Veřejná správa zajišťuje na základě zákona a zákonnými způsoby správní dozor, např. stavební dozor, veterinární dozor, celní dozor, živnostenskou kontrolu, školní inspekci. Jedná se o formu ochrany veřejného zájmu. Veřejná správa je kontrolována a to zejména Parlamentem, Nejvyšším kontrolním úřadem, vládou, soudy, občany. Jedná se např. o kontrolu formou petic a stížností, nebo účastí. Decentralizované orgány státní správy a orgány územní samosprávy spolu tvoří tzv. místní správu. Základním článkem územní samosprávy je obec, která vykonává nejen úkony vlastní samosprávy, ale

---

<sup>10</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy I. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 8.

<sup>11</sup> *Správa, veřejná správa a samospráva* [online]. České Budějovice: JČU [cit. 2009-12-25]. Dostupný z WWW: <[http://eamos.pf.jcu.cz/amos/ksb/externi/ksb\\_7434/1.htm](http://eamos.pf.jcu.cz/amos/ksb/externi/ksb_7434/1.htm)>.

<sup>12</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy I. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 9.

v mezích zákona také některé úkony státní správy. Mezi instituce veřejné správy lze zahrnout volený Parlament (ten vytváří zákonodárnou činností zákonný rámec pro postavení, působnost, činnost a hospodaření státní správy a územní samosprávy); prezidenta republiky (významná je zejména jeho pravomoc vyhlášovat volby do parlamentu a do volených orgánů územní samosprávy); vládu (ta nese odpovědnost za výkon státní správy); ostatní orgány státní správy; orgány územní samosprávy, ostatní instituce.<sup>13</sup>

Pavláková (2008) uvádí, že subjektem veřejné správy může být:<sup>14</sup>

- a) stát (státní instituce vykonávají veřejnou správu přímo, ostatní odvozeně);
- b) územní samospráva (vykonávají ji občané a to buď sami, nebo prostřednictvím volených orgánů);
- c) jiné subjekty (zde patří např. zájmová samospráva, např. Komora daňových poradců, Advokátní komora apod., dále vysoké školy, veřejné fondy, nadace).

## 2.6 Rozhodování ve veřejné správě

Jedním z hlavních požadavků, které jsou kladeny na veřejnou správu, je aby si zachovala svoji nezávislost a aby nebyla vystavena vnějším vlivům. Zkrátka je požadováno, aby veřejná správa fungovala jako uzavřený rozhodovací systém. Bohužel veřejná správa musí komunikovat s vnějším světem a také je předmětem zájmu politických stran, nátlakových skupin a dalších faktorů. Díky těmto skutečnostem je tento požadavek v praxi nerealizovatelný. Veřejná správa se tedy stává otevřeným rozhodovacím systémem. Neznamena to ale, že by se mělo rezignovat na požadavek nestrannosti veřejné správy a naopak je potřeba zajistit všechny předpoklady (právní, organizační, personální a další), aby nestrannost byla zajištěna. Také je nutno zajistit otevřenost veřejné správy. Veřejná správa je charakteristická tím, že činí mocenská rozhodnutí (akty aplikace práva), tím se ale její úkoly a funkce nevyčerpávají. Kromě nich přijímá i rozhodnutí účelová. Přicházejí v úvahu tam, kde lze exaktně stanovit cíl.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 12-13.

<sup>14</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 13.

<sup>15</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 12-13.

## 2.7 Reforma veřejné správy po roce 1989

V souvislosti s kontrolou je důležité zmínit reformu veřejné správy. Cílem reformy je naplnit určitá kritéria, uplatnit hlediska demokracie, právního státu, efektivnosti, správní kultury a etiky, decentralizace a subsidiarity. Reforma veřejné správy je tedy komplexní změna celého systému veřejné správy.<sup>16</sup>

Probíhá ve třech rovinách:<sup>17</sup>

- reforma územní veřejné správy,
- reforma ústřední státní správy,
- reforma výkonu veřejné správy (modernizace, informatizace, vzdělávání ve veřejné správě atd.).

Po roce 1989 bylo nutné v ČR komplexně přebudovat systém moci zákonodárné, výkonné, soudní a obnovit právo občanů na samosprávu. Reforma veřejné správy a její transformace na moderní veřejnou správu budovanou na principech demokracie začala zrušením systému okresních a krajských národních výborů v roce 1990. Na stejném principu přistoupilo Československo v roce 1990 k reformě územní samosprávy obnovením obecního zřízení. Po rozpadu federace pokračovala v roce 1993 reforma celé veřejné správy.<sup>18</sup>

Hlavním problémem veřejné správy v ČR v 90. letech:<sup>19</sup>

- Poměrně vysoká míra centralizace rozhodování (vytvoření nových územně správních celků a také přenos některých kompetencí na obce a kraje by tento problém měl řešit).
- Velké kompetence státu ve srovnání s kompetencemi územní samosprávy.
- Nízká odborná úroveň pracovníků výkonných orgánů veřejné správy na úrovni státní správy a také na úrovni územní samosprávy.
- Centrální plánování toku financí od ministerstev přes okresní úřady atd.
- Státní moc je centralizována (úřady státní správy sídlí obvykle ve větších, městech a lidé musí překonávat značné vzdálenosti, aby vyřídili své záležitosti).

---

<sup>16</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 24.

<sup>17</sup> PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. s. 24.

<sup>18</sup> PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2005. s. 90.

<sup>19</sup> PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2005. s. 90.

Tyto problémy se postupně snaží řešit jednotlivé etapy reformy veřejné správy. V posledních letech se reforma zaměřila především na:<sup>20</sup>

- zkvalitnění veřejné kontroly, nejenom účetní a finanční kontroly,
- vytvoření předpokladů pro občanskou kontrolu a její zkvalitňování,
- změny územního členění,
- oddělení územní samosprávy od státní správy a moci,
- vytvoření legislativních a ekonomických předpokladů pro fungování územní samosprávy,
- změny v dělbě práce mezi jednotlivými články na horizontální a vertikální linii, včetně linií státní správa a územní samospráva,
- vytvoření nové struktury státní správy,
- dekoncentrace (tj. přesun kompetencí na obce a kraje),
- decentralizace ve veřejném sektoru, přesun řady kompetencí ze státu na územní samosprávu, doprovázená postupnou fiskální decentralizací, resp. hledáním optimální míry fiskální decentralizace,
- začlenění regionální politiky do hospodářské politiky státu (v regionální politice EU mají významné postavení regiony soudržnosti NUTS II s počtem obyvatel 1-2 mil. Bylo nutno vytvořit 8 regionů NUTS II),
- vytvoření smíšeného modelu obecní a krajské samosprávy,
- změny v kategorizaci obcí podle rozsahu přenesené působnosti obcí,
- vytvoření vyšších územních samosprávních celků – 13 krajů a hlavní město Praha,
- reforma nástrojů veřejných financí. Zejména nástroje ovlivňující přerozdělovací vztahy mezi státem a územní samosprávou – dotace a rozpočtové určení daní, zvážení míry daňové pravomoci územní samosprávy,
- zvýšení efektivnosti veřejných výdajů na všech úrovních veřejné správy,
- změny v pojetí rozpočtu jako finančního plánu, zdůraznění významu rozpočtové prognózy,
- úprava rozpočtových pravidel,
- reforma hospodaření obcí a krajů, zvýšení relativní finanční soběstačnosti.

---

<sup>20</sup> PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektor*. Praha: ASPI, 2005. s. 90.

## 3 POJETÍ A DRUHY KONTROL

### 3.1 Pojetí kontroly

V lidské společnosti má kontrola tisíciletou tradici. Svědčí o tom i to, že název vychází z latinského slova *contra* – proti a *rotulus* – svitek, tzn. proti zápis, proti svitek.<sup>21</sup>

Rektořík uvádí 6 základních pojetí kontroly:<sup>22</sup>

- a) informační – tato kontrola slouží k zjištění skutečnosti o kontrolovaném objektu, které jsou konfrontovány s očekáváním. Příkladem může být audit hospodaření obce.
- b) regulační – má podobný charakter, jako kontrola informační, ale navíc odstraňuje nežádoucí odchylky. V tomto případě se jedná o kontrolu se zpětnou vazbou.
- c) institucionální – stejné, jako pojetí regulační, ale je popisováno ve vztahu k instituci, která kontrolu realizuje. Patří sem např. Nejvyšší kontrolní úřad, Česká obchodní inspekce, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Česká školní inspekce, státní zastupitelství ve vztahu k vězeňství, Veřejný ochránce práv, některé nevládní neziskové organizace, auditorské a účetní firmy, ale i kontroly finančních úřadů, živnostenských úřadu, či úřadů práce.
- d) represivní – v podstatě jde o dříve zmiňované regulační pojetí, ale s vyvozením represivních důsledků. Příklad: důsledky z kontrol bank a kempeliček a následné odvolání a případné obžalování managementu.
- e) motivační – toto pojetí vychází z principu, že kontrola má nejenom postihovat viníky neplnění norem, ale především zhodnotit dobře vykonanou práci.
- f) výchovná – pojetí spočívá v tom, že subjekt kontroly „vychovává“ kontrolovaný objekt. Vychovává jej k přesnosti, čestnosti a odpovědnosti při výkonu práce. Může jít např. o výchovu proti korupci, k používání etických principů při výkonu funkce ve veřejné správě.

---

<sup>21</sup> REKTOŘÍK, J. *Kontrola ve veřejném sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 22.

<sup>22</sup> REKTOŘÍK, J. *Kontrola ve veřejném sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 22-23.

## 3.2 Druhy kontrol

Kontroly lze rozlišovat podle různých kritérií a dále jsou uvedena ta kritéria, která mají obecnou platnost, ale také mají bezprostřední vztah k veřejnému sektoru.<sup>23</sup>

- a) podle subjektu kontroly – rozlišujeme kontrolu individuální a koordinovanou. Individuální kontrola je vykonávána jedním subjektem, koordinovaná kontrola je vykonávána více subjekty. Obě kontroly lze rozdělit na soubornou (úplná), namátkovou (je kontrolována pouze část souboru) a výběrovou (podle přijatého pravidla výběru).
- b) podle vztahu kontroly k objektu kontroly – kontrolu můžeme rozdělit na vnější a vnitřní, kdežto vnitřní kontrola je realizována zaměstnancem instituce a vnější kontrolu provádí zástupce nezávisle instituce.
- c) podle vymezení kontrolního systému k určitému objektu kontroly – v tomto případě se jedná o kontrolu v určitém odvětví veřejné správy, např. v odvětví dopravy (Drážní úřad, Drážní inspekce, Dopravní úřad, Státní letecká inspekce), v odvětví zdravotnictví (Hlavní hygienik ČR, Český inspektorát lázní a zříděl), nebo kontrolní systém v odvětví školství (Česká školní inspekce, senáty vysokých škol).
- d) podle organizačního vztahu – dělíme na vertikální a horizontální kontrolu, kde vertikální kontrola je realizována mezi nadřízeným a podřízeným. Naproti tomu horizontální kontrola se provádí mezi pracovníky a pracovními kolektivy na stejné řídicí úrovni.
- e) podle systému kontroly – členíme na plánovitou a operativní se zaměřením na prevenci řízených systémů.
- f) podle časového vztahu kontroly a kontrolované činnosti – můžeme dělit na kontrolu předběžnou, průběžnou, následnou, soustavnou a občasnou.
- g) globální forma kontroly – při tomto typu kontroly jsou využívány specifické nástroje jako např. účetnictví, statistické výkazy a pravidelná hlášení.
- h) podle vztahu kontroly k podstatě věci – kontrola formální a neformální. Formální kontrola se zaměřuje na úplnost údajů, číselnou správnost, podpisové oprávnění atd.
- i) podle způsobu měření jevů a procesů – dělíme na slovní (verbální), hmotnou (naturální) a hodnotovou (finanční). Slovní kontrolu používáme jako výraz pro

---

<sup>23</sup> REKTOŘÍK, J. *Kontrola ve veřejném sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 23-25.



příčiny, tendence, závěry, pro hodnocení pracovníků atd. Fyzikálními jednotkami je vyjádřena kontrola hmotná. Hodnotová kontrola umožňuje převod jednotlivých jevů a procesů na společné jmenovatele.

- j) podle odborného výkonu – členíme na odbornou a laickou. Odborná kontrola je pak prováděna speciálními útvary uvnitř organizace, nebo odbornými organizacemi zvnějšku. Laická kontrola je vykonávána občany. Jsou to teda ty činnosti, které může občan (laik) posoudit.
- k) veřejná kontrola – jedná se o specifický druh kontroly, který představuje jeden z charakteristických znaků veřejné správy. Název je odvozen od skutečnosti, že je prováděna ve veřejném zájmu.
- l) podle výkonu kontroly z pohledu hierarchické úrovně uspořádání státu lze členit kontrolu na státní, krajskou a obecní.

### 3.3 Kontrolní systém

Kontrolu lze obecně vymezit jako činnost spočívající v zjišťování skutečného stavu a v jeho hodnocení na základě porovnání se zamýšleným stavem. Prioritou kontroly je zajišťovat předcházení různých odchylek od žádaného stavu. Je určena k tomu, aby byl narušený stav odstraněn. Celkově kontrola nemůže být zaměřena jen zjištění a popis skutečného stavu kontrolovaného subjektu, ale také příčiny různých odchylek. Obecně lze kontrolu rozdělit na vnější a vnitřní. Činnost kontroly spočívá ve funkci zajišťovací, pozorovací, ověřovací, hodnotící a nápravné. Pro uskutečnění těchto funkcí má podstatný význam charakter standardu, s nímž je pozorováno zjištěné chování kontrolovaného subjektu. Každá činnost kontroly musí být samozřejmě v souladu s právními předpisy.<sup>24</sup>

Není jednoznačné, jestli je součástí kontroly rovněž realizace nápravných opatření a sankcí přijímaných kontrolujícími subjekty v případě, že se skutečný stav odchyluje od cílového stavu. Z hlediska časového průběhu rozlišujeme kontrolu předběžnou (týká se způsobu přípravy určitých správních činností), průběžnou (je prováděna během vlastní správní činnosti), následní (týká se výsledků ukončení správní činnosti).<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 8-9.

<sup>25</sup> KADEŘÁBKOVÁ, J., MATES, P. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 177-178.

Instituce všech kontrolních systémů musí vždy při realizaci svého poslání dodržovat zákony v platném znění. Kontrolní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi. Musí jim dát vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit. Při posuzování problematiky kontroly nelze přehlédnout to, že v literatuře, ale ani v legislativní a právní praxi nejsou příslušné pojmy a instituty v dané oblasti vymezovány, užívány a chápány jednotně. Široké pojetí institutu kontroly v obecném slova smyslu akcentuje kontrolu jako souhrn činností, které jsou součástí řídicí práce.<sup>26</sup>

### **3.4 Kontrola veřejné správy a kontrola ve veřejné správě**

Subjektem kontroly mohou být jak sami vykonavatelé veřejné správy (patří sem správní úřady, orgány územní samosprávy, orgány zájmové samosprávy), tak i osoby stojící mimo veřejnou správu. Subjektem kontroly jsou vykonavatelé veřejné správy a státní orgány stojící mimo hranice veřejné správy (např. Nejvyšší kontrolní úřad, soudy). Z hlediska veřejné správy je důležité, jestli je objektem kontroly veřejná správa, pak se jedná o kontrolu veřejné správy, nebo jestli jsou subjektem kontroly orgány veřejné správy. V tom případě se jedná o kontrolu vykonávanou veřejnou správou. Vzhledem k tomu, že veřejná správa je činnost, která je vykonávána na základě zákona a v jeho mezích, tak je při kontrole veřejné správy a ve veřejné správě uplatněno především hledisko zákonnosti. Postupy při kontrole jsou upravovány právními předpisy. Předmětem právní úpravy jsou práva a povinnosti kontrolujících, jejich pravomoc zjednávat a iniciovat nápravu nalezených nedostatků a vyvozovat odpovědnost či k jejímu uplatnění dávat podnět, jakož i práva a povinnosti kontrolovaných.<sup>27</sup>

#### **3.4.1 Kontrola veřejné správy v České republice**

Kontrolu veřejné správy můžeme rozdělit na kontrolu vnější a vnitřní, kde vnitřní je založena na vztahu nadřízenosti a podřízenosti. U vnější kontroly jsou orgány

---

<sup>26</sup> ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. Praha: C. H. Beck, 1999. s. 12-13.

<sup>27</sup> KADEŘÁBKOVÁ, J., MATES, P. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 178.

veřejné správy spolu s jejich činností kontrolovány jinými subjekty než orgány veřejné správy.<sup>28</sup>

Dle Průchy a Kadečky (2006) může být kontrola vykonávána následujícími institucemi:<sup>29</sup>

- a) kontrola vykonávána zákonodárným, resp. zastupitelskými orgány – tato kontrola vyjadřuje podstatu vztahů orgánů veřejné správy a zákonodárného, resp. zastupitelských orgánů. Zákonodárný orgán má oprávnění kontrolovat veřejnou správu v nejobecnějším slova smyslu. Také má v konkrétních případech možnost kontrolovat činnost vlády, i jednotlivých členů. Kontrolu vykonávanou zastupitelskými orgány vykonávají zastupitelstva obcí a krajů. Tato činnost, kterou vykonávají, spadá do okruhu samostatné působnosti.
- b) kontrola vykonávaná soudy – tato kontrola vyjadřuje ústavně zakotvené právo na soudní ochranu. Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy je především věcí tzv. správního soudnictví. V některých případech tato úloha přechází na ústavní soud. V případě soudního přezkoumání individuálních správních aktů platí systém správního soudnictví, který byl zaveden v roce 2002 soudním řádem správním. Zásadně ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy pomocí specializovaných senátů. Nejvyšší správní soud zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že se usnází na tzv. zásadních usneseních. Zabývá se také kasačními stížnostmi. Vedle správního soudnictví naše platná právní úprava s ohledem na existenci ústavního soudnictví počítá ve sféře přezkoumání rozhodnutí správních orgánů soudem. Stejně tak s možností ústavně soudního přezkoumání pravomocných rozhodnutí správních orgánů jako orgánů veřejné moci. Pokud účastník správního řízení podá ústavní stížnost proti pravomocnému rozhodnutí správního soudu z důvodu porušení jeho ústavně zaručeného práva nebo svobody, řeší tuto stížnost právě ústavní soud.
- c) kontrola vykonávána Nejvyšším kontrolním úřadem – Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) je ústavně zřízeným nezávislým kontrolním orgánem. Prezident republiky jmenuje a odvolává prezidenta a viceprezidenta NKÚ. Posláním Úřadu je kontrola hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.

---

<sup>28</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. s. 327.

<sup>29</sup> PRŮCHA, P., KADEČKA, S. *Správní právo – obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 52-58.

Bližší úpravu postavení, organizace a působnosti Úřadu najdeme v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. NKÚ zjišťuje, zda jsou kontrolované předpisy v souladu s právními předpisy, zda jsou věcně a formálně správné a také posuzuje účelnost a hospodárnost kontrolovaných činností. Samostatnou kapitolou zabývající se NKÚ se budu zabývat později.

- d) kontrola vykonávána správními orgány – zde se jedná hlavně o státní kontrolu (vykonávanou ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy), o kontrolu vykonávanou místními orgány státní správy a obcemi a o kontrolu vykonávanou ostatními orgány státní správy (sem náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů). Základním právním předpisem pro státní kontrolu je zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem kontroly vykonávané ministerstvy je hlavně hospodaření s finančními prostředky. Kontrolní působnost orgánů specializované kontroly, odborného dozoru a inspekčních orgánů je upravena zvláštními předpisy. Ještě je potřeba zmínit tzv. instanční kontrolu, kterou provádí instančně nařízené orgány v souvislosti s rozhodováním o tzv. opravných prostředcích. Zákon o státní kontrole neumožňuje, aby kontrolní orgány samy přijímaly opatření ke zjednání nápravy zjištěných nedostatků. Společně pro všechny kontrolní orgány jsou zákonem upravena pravidla kontrolní činnosti jako „kontrolní řád“. Kontrolní pracovníci jsou vybaveni řadou oprávnění jako např. vstup do objektů, možnost požadovat předložení osobních dokladů a další.
- e) kontrola vykonávána na základě podání občanů – jde o kontrolu veřejné správy vykonávanou z iniciativy a za přispění občanů. Podstata tkví v tom, že občan má právo usilovat prostřednictvím stížností, oznámení podnětů o odstranění zjištěných nedostatků v nejrůznějších oblastech života společnosti. Stížnost je následně vyřešena tehdy, jestliže byla řádně prošetřena. Orgány vyřizující stížnosti dohlíží na to, zda jsou plněna opatření uložená ke zjednání nápravy. Můžou také vyvozovat další důsledky. Podávání stížností je buď ústní, nebo písemné, kdežto u ústních stížností, které není možno vyřídit hned je nutno sepsat zápis. Pokud se jedná o hromadné, neboli kolektivní stížnosti, mluvíme o tzv. peticích. Každý občan má právo sám, nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se svými návrhy a stížnostmi. Orgán pak po posouzení petice

zaujme stanovisko. Shledá-li, že petice je odůvodněna, má povinnost zajistit sjednání nápravy.

- f) kontrola vykonávána ve spojení s institutem tzv. Veřejného ochránce práv – institut Veřejného ochránce práv je nejmladším kontrolním mechanismem v ČR a byl zaveden právní úpravou z r. 1999. Hlavním posláním Veřejného ochránce práv je přispívat k ochraně základních lidských práv a svobod. Působí na ochranu osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně, pokud je jejich jednání v rozporu s právem nebo neodpovídá-li principům demokratického právního státu a chrání před jejich nečinností. Působnost ochránce se vztahuje na 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, obce a kraje při výkonu státní správy, Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky atd. Působnost se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, NKÚ, státní zastupitelství a soudy s výjimkou orgánů správy soudů. Ochránce je volen na dobu šesti let poslaneckou sněmovnou a té také odpovídá za výkon funkce. Může být zvolen maximálně na dvě po sobě jdoucí funkční období. Ochránce jedná na základě podnětu fyzické či právnické osoby, na základě podnětu adresovaného poslanci či senátorovi, některé z komor Parlamentu anebo z vlastní iniciativy. Pokud zjistí nějaké porušení předpisů, může navrhnout opatření k nápravě.
- g) kontrola vykonávána ve spojení s právem na informace ve veřejné správě – ve veřejné správě právo na informace, či svobodný přístup k informacím patří v demokratických státech k ústavně zaručeným politickým právům. V ČR je právo „poskytování informací“ či „práce s informacemi“ vymezeno v Listině základních práv a svobod, především pak v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Na základě tohoto zákona musí tzv. povinné subjekty zveřejňovat základní informace o své činnosti tak, aby byly všeobecně přístupné. Jedná se o specializované či dekoncentrované orgány státní správy, jako např. finanční úřady, úřady práce, dále ministerstva a jiné správní orgány, orgány územně samosprávných celků a jiné. Ostatní dostupné informace vydají povinné subjekty na požádání každé fyzické, či právnické osobě, pokud dané informace nejsou zákonem prohlášeny za utajované, nebo pokud by porušovaly ochranu osobnosti a soukromí osob.

### 3.5 Povědomí veřejnosti o kontrole ve veřejné správě

Jedním z cílů této práce bylo zjistit, jaké má povědomí o kontrole ve veřejné správě veřejnost. Zda má představu o tom, že v našem státě existují kontrolní mechanismy, jaký má názor na smysl kontroly obecně apod. Byl proto připraven krátký dotazník (viz příloha I), který měl za úkol zjistit alespoň přibližnou odpověď ze strany veřejnosti. Celkově bylo osloveno přesně 100 respondentů a to náhodným výběrem na ulici. Konkrétně bylo dotázáno 35 respondentů z Českých Budějovic, 22 z Českého Krumlova a 43 z Kaplice. Byli vybíráni respondenti z různých věkových kategorií, aby byl výsledek pokud možno co nejobjektivnější.

#### **Odpovědi respondentů:**

**1. otázka:** Kolik Vám je let?

**Odpovědi:** (viz příloha II)

Nejvíce lidí, celkem 30 % bylo osloveno ve věku kolem 20 až 25 lety. Právě tato skupina lidí měla o kontrole obvykle velmi dobré znalosti. Ještě o něco lépe na tom byla skupina lidí ve věku mezi 25 až 30 lety. Jak se dalo předpokládat, nejmenší znalosti o kontrolních mechanismech měli lidé ve věku od 15 do 20 let.

**2. otázka:** Máte představu o existenci kontrolních mechanismů v našem státě? (Nejvyšší kontrolní úřad, Veřejný ochránce práv, Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí atd.)

**Odpovědi:** (viz příloha III)

Odpověď na tuto otázku znalo přesně devadesát ze sta dotázaných. 10 % dotázaných označilo odpověď – Ne, nikdy jsem o tom neslyšel. Tito lidé pak dále dotazník nevyplňovali. 67 % respondentů a tudíž podstatná většina obvykle odpovídala, že už o kontrolních mechanismech slyšela. Zároveň se mezi lidmi jednalo asi o nejdiskutovanější otázku.

**3. otázka:** Myslíte si, že má kontrola obecně význam pro stát a pro občana (jednotlivce)?

**Odpovědi:** (viz příloha IV)

Zde byla nadpoloviční většina, přesně 55 % respondentů přesvědčena o tom, že kontrola ve státě rozhodně význam má. Dalších 30 % dotázaných bylo také kladného názoru. Jen opravdu část lidí, dohromady 5 %, odpověděla negativně. Lze tedy

jednoznačně konstatovat, že lidé, kteří mají o kontrole povědomí, jsou obvykle zastánci názoru, že kontrola má určitě velký význam.

**4. otázka:** Slyšeli jste někdy o Veřejném ochránci práv (ombudsman) a máte představu o jeho činnosti?

**Odpovědi:** (viz příloha V)

Odpovědi jsou i zde poměrně jasné. Dotázaní mají představu i o Veřejném ochránci práv a velká většina lidí, celých 73 % ví, v čem práce ombudsmana spočívá. Odpovědi na tuto otázku vzhledem k očekávání jednoznačně překvapily.

**5. otázka:** Slyšeli jste někdy o České obchodní inspekci (ČOI) a máte představu o její činnosti?

**Odpovědi:** (viz příloha VI)

Tahle otázka byla rozhodně nejednoznačnější ze všech. Ani jeden z respondentů neodpověděl záporně, všichni dotázaní velmi dobře vědí, co je to Česká obchodní inspekce. Celkem 63 % respondentů o ČOI už někdy alespoň slyšelo a celých 37 % přesně vědělo, v čem práce České obchodní inspekce spočívá. Podobné výsledky se ale daly očekávat.

**6. otázka:** Slyšeli jste někdy o Nejvyšším kontrolním úřadě (NKÚ) a máte představu o jeho činnosti?

**Odpovědi:** (viz příloha VII)

Tahle otázka byla zřejmě největším překvapením z celého průzkumu. Skoro polovina, celých 47 % dotázaných nemělo vůbec představu, o co se jedná. Jen 11 % dotázaných vědělo, v čem jeho práce spočívá. Na druhou stranu celých 42 % alespoň o NKÚ někdy slyšelo. Z tohoto grafu teda lze vyvodit, že o existenci NKÚ má v podstatě představu dost malé procento lidí.

**7. otázka:** Myslíte si, že je Nejvyšší kontrolní úřad důležitý pro chod státu?

**Odpovědi:** (viz příloha VIII)

Zde už odpovídalo pouze 48 zbylých respondentů, kteří o NKÚ měli představu. Tito lidé, dohromady 48 % odpovídalo většinou kladně a myslí si, že NKÚ má pro chod státu význam. 21 % dotázaných ale odpověď na tuto otázku neznalo a označilo odpověď - Nevím.

### **Závěrem k dotazníku:**

Z výsledků průzkumu lze konstatovat, že lidé mají o kontrole velmi dobré znalosti a minimálně o vybraných kontrolních mechanismech slyšeli. Jen 10 % veškerých dotázaných nemá o kontrole vůbec žádnou představu.

Lidé velmi dobře vědí o existenci České obchodní inspekce, stejně jako i o Veřejném ochránci práv. Určitě největší problém dělal dotázaným Nejvyšší kontrolní úřad, o kterém celkem 47 % respondentů vůbec nikdy neslyšelo. Zároveň je ale pravdou, že právě NKÚ se ze všech zmiňovaných institucí objevuje v médiích nejméně. Z výsledků grafů lze vyvodit, že veřejné mínění o kontrole ve veřejné správě je velmi dobré a lidé jsou přesvědčeni, že má pro ně velký význam.



## 4 ČINNOST VYBRANÝCH KONROLNÍCH MECHANISMŮ

### 4.1 Parlamentní kontrola

Parlamentní kontrola je vykonávána jednou z komor Parlamentu. Jedná se o Poslaneckou sněmovnu, které je vláda ze své činnosti odpovědna. Hlavním cílem této kontroly je zjišťovat, zda výkonná moc a veřejná správa působí v souladu s politikou státu vyjadřovanou v zákonech a jiných aktech Parlamentu. Následně se vyvozují politické a právní důsledky. Povahově se tedy jedná o politicko-právní kontrolu. Tato kontrola se uplatňuje již při tzv. konstituování vlády: vyslovení důvěry vládě na základě jejího programového prohlášení je vlastně předběžnou kontrolou zaměření její budoucí činnosti. Poslanecká sněmovna může vládě vyslovit nedůvěru, nebo taky zamítnout žádost o vyslovení důvěry. Parlamentní kontrola se mimo činnosti vlády jako celku vztahuje i na její členy a na jimi řízená ministerstva. Také se může v určitých případech vztahovat na územní samosprávu. Kontrola je často vykonávána souběžně s projednáváním návrhů zákonů. V souvislosti s tím může být hodnocen stav v dané oblasti státní správy, nebo také může být posouzen i návrh prováděcího předpisu. Při projednávání plnění státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, zpráv o stavu a úkolech v určité oblasti státní správy a při kontrole činnosti institucí, které mohou ohrozit práva a svobodu občanů, se Poslanecká sněmovna zaměřuje výlučně na kontrolu. Parlamentní kontrolu uskutečňuje Poslanecká sněmovna na svých schůzích a především výbory, komise, vyšetřovací komise a poslanci formou ústních a písemných interpelací. Závěry vyvozené Poslaneckou sněmovnou mohou být právně závazné a vláda je povinna podat demisi, pokud je vyslovena nedůvěra. Je ale možné, že takovou povahu nemají, ale působí svou politickou vahou. V oblasti územní samosprávy je Poslanecká sněmovna oprávněna kontrolovat opatření obecního zastupitelstva, obecní rady a jejich orgánů v samostatné působnosti. Poslanecká sněmovna je oprávněna zasáhnout, je-li obecní zastupitelstvo nečinné.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> KADEŘÁBKOVÁ, J., MATES, P. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 181-182.

## 4.2 Soudní kontrola

Soudní kontrola veřejné správy je realizována především Ústavním soudem ve smyslu příslušných ustanovení Ústavy ČR, jako orgánu ochrany ústavnosti. Mimo Ústavního soudu realizují kontrolu veřejné správy také soudy obecné v souvislosti s uplatněním institutu správního soudnictví, které je z hlediska předmětu rozhodování orientováno do oblasti činnosti veřejné správy. Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků rozhodnutí orgánů veřejné správy. Může se jednat např. o rozhodnutí státní správy, územní samosprávy, orgánů zájmové samosprávy, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy. Soud přezkoumává zákonnost takových rozhodnutí. Při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí je rozhodující skutkový stav, který existoval v době vydání napadení rozhodnutí. Řádné soudy nepřezkoumávají obecně závazné normativní akty, rozhodnutí organizační povahy a rozhodnutí upravující vnitřní poměry orgánu, který je vydal. V zákoně je pak vysloveně stanoveno v jakých případech soud nepřezkoumává rozhodnutí, pokud se jedná o individuální správní akty.<sup>31</sup>

### 4.2.1 Ústavní soud

Jak již bylo řečeno výše, významná úloha v zabezpečování ústavnosti a zákonnosti v oblasti veřejné správy náleží Ústavnímu soudu. Má za úkol přezkoumávat ústavnost a zákonnost právních předpisů, které vydává veřejná správa, jejich postup ve věcech týkajících se základních práv a svobod fyzických a právnických osob a také dodržování předpisů o jejich kompetenci. Při přezkoumávání právních předpisů a postupů orgánů veřejné správy se uplatňuje výlučně hledisko ústavnosti a zákonnosti. Může rozhodovat o zrušení jiných právních předpisů (jedná se o nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, nařízení okresních úřadů atd.) než zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Dále může být tímto soudem realizována kontrola veřejné správy v souvislosti s ústavní stížností orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu. Rozhoduje také o tzv. kompetenčních sporech a může se jednat o spory mezi státními orgány, mezi státními

---

<sup>31</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 16-17.

orgány a orgány územní samosprávy, mezi orgány územní samosprávy téhož stupně, nebo také mezi orgány základního a vyššího územního samosprávného celku.<sup>32</sup>

#### **4.2.2 Správní soudnictví**

Je těžké konkrétně podat všeobecně platnou definici správního soudnictví, jelikož je jeho rozsah a organizační uspořádání v jednotlivých zemích rozdílné. Lze říci, že správní soudnictví je atributem a pojmovým znakem právního státu. Zabezpečuje, aby ve sporu o právo mezi fyzickou a právnickou osobou na straně jedné a správním orgánem na straně druhé objektivně rozhodoval nezávislý orgán. Správní soudnictví v České republice můžeme vymezit jako kontrolu zákonnosti individuálních správních akt, kterou uskutečňují soudy na návrh nositele subjektivních práv. Ústavně je soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů zakotven v čl. 36 odst. 2 listiny základních práv a svobod, podle něhož platí: „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...“ Předmětem přezkumu jsou rozhodnutí správních orgánů a rozumíme jimi rozhodnutí orgánů státní správy, orgánů územní samosprávy, jakož i orgánů zájmové samosprávy a dalších právnických osob, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Soudy přezkoumávají rozhodnutí jenom z hlediska zákonnosti.<sup>33</sup>

### **4.3 Státní kontrola**

Státní kontrola je upravena zákonem o státní správě. Státní kontrolu pak ve smyslu tohoto zákona vykonávají ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy. Dále jsou to místní orgány státní správy a orgány územní samosprávy, pokud vykonávají státní správu a ostatní orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů. Je to kontrolní činnost uvedených kontrolních orgánů, která je zaměřena na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů. Kontrola,

---

<sup>32</sup> KADEŘÁBKOVÁ, J., MATES, P. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 184-185.

<sup>33</sup> KADEŘÁBKOVÁ, J., MATES, P. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 187-188.

kteřá je vykonávaná v rámci vztahu nadřizenosti a podřizenosti se za státní kontrolu nepovažuje. Státní kontrole nepodléhají soudy, státní zastupitelství a notářství, rozhodovací činnost orgánů státní správy. Nepodléhá jí ani výkon působnosti ozbrojených bezpečnostních sborů a služeb vykonávané podle zvláštních předpisů. Samotný výkon státní kontroly je upravován kontrolním řádem. Ten upravuje základní pravidla kontrolní činnosti, tzn. postup při výkonu kontroly a vztahy mezi nositeli kontroly a kontrolovanými osobami, dále upravuje postavení osob, které jsou pověřené výkonem kontrolní činnosti (kontrolní pracovníci). Upravuje otázky podjatosti a vyloučení kontrolního pracovníka z výkonu kontroly, práva a povinnosti osob na tomto úseku včetně postupů při podání námitek a při ukládání pokut při porušení povinností. Lze říci, že zde platí obdobná pravidla a zásady postupů, jaká jsou uplatňována při realizaci kontrol Nejvyšším kontrolním úřadem. Podle kontrolního řádu postupují ministerstva a ostatní kontrolní orgány postupují podle kontrolního řádu jen v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Kontrolní pracovníci mají povinnost zjistit skutečný stav věci a tento stav prokázat příslušnými doklady a šetřit práv a oprávněných zájmů kontrolovaných osob. Mezi další povinnosti patří zachování mlčenlivosti o zjištěných skutečnostech. Kontrolní pracovník má právo ke vstupu na nemovitosti kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly. Může taktéž požadovat předložení dokladů a písemností. Následně může kontrolní pracovník uložit pořádkovou pokutu. Naproti tomu jsou kontrolované osoby povinny vytvořit základní podmínky ke kontrole. O výsledku kontroly se pořizuje protokol, který obsahuje popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny, dále protokol obsahuje označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokol je podepsán kontrolními pracovníky, kteří se kontroly účastnili. Samozřejmě je povinnost kontrolních pracovníků seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim stejnopis protokolu. Kontrolovaná osoba může proti protokolu podat písemné a zdůvodněné námítky ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem. O těchto námitkách pak rozhoduje kontrolní pracovník, a pokud by jim nevyhověl, má kontrolovaná osoba právo podat odvolání k vedoucímu kontrolního orgánu ve lhůtě patnácti dnů od doručení rozhodnutí o námitkách. Výsledkem může být změna rozhodnutí o námitkách, zrušení rozhodnutí nebo zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 14-15.

#### 4.4 Služební dohled

Služební dohled je vykonáván v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Je též často označován jako hierarchická kontrola. Právním základem jsou pracovněprávní normy, pokud jde o kontrolu pracovníků veřejné správy ze strany vedoucích, a normy správního práva, jde-li o kontrolu podřízených orgánů a organizací. Služební dohled vykonává nadřízený subjekt. Může jim být vedoucí vůči pracovníkům nebo správní orgán vyššího stupně vůči podřízenému orgánu a to např. okresní úřady vůči obcím při výkonu státní správy. Kontrolováni jsou podřízení pracovníci, organizační útvary správního úřadu, správní úřady a popř. jimi řízené organizace a zařízení. Při provádění služebního dohledu se uplatňuje hledisko zákonnosti, disciplinovanosti, věcné správnosti a účelnosti. Jeho hlavním účelem je zabezpečit, aby podřízené subjekty vykonávaly svou činnost v souladu s právními předpisy, směrnicemi a služebními pokyny. Kontrolující má pravomoc ukládat podřízeným, aby zjednali nápravu. Může také sám přijímat opatření a ukládat disciplinární a správní sankce. Služební dohled je vykonáván z iniciativy řídicí činnosti nadřízeného, nebo také na základě vnějších podnětů. Státní dohled a jeho soustavně provádění je pro zajištění náležitého výkonu velmi důležité.<sup>35</sup>

#### 4.5 Správní dozor

Na rozdíl od výše zmiňovaného služebního dohledu je správní dozor vykonáván vůči nepodřízeným osobám. Subjektem správního dozoru jsou dozorčí orgány (vykonavatelé veřejné správy, jimž zákon svěřuje dozorčí působnost). Jsou jimi správní úřady, úřední osoby, někdy i právnické osoby soukromého práva a i fyzické osoby jako např. lesní stráž. Tato kontrola je vykonávána buď jako součást běžné činnosti orgánů veřejné správy (např. státní stavební dohled okresními obcemi a úřady), nebo jako hlavní činnost speciálních orgánů (Česká obchodní inspekce, Česká zemědělská inspekce, Česká potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí). Objektem dozoru jsou státní orgány, právnické a fyzické osoby. Hlediska hodnocení objektů, které podléhají správnímu dozoru, je dáno tím, zda jejich činnost je nebo není v souladu s předpisy nebo s veřejnoprávními smlouvami. Dozorčí orgán má právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládat, aby je dozorovaný objekt odstranil ve

---

<sup>35</sup> KADEŘÁBKOVÁ, J., MATES, P. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 178-179.

stanovené lhůtě. Může také udílet závazné pokyny k jejich odstranění. Dozorčí orgán může za přestupky (např. přestupek proti stavebnímu úřadu), nebo jiné právní delikty ukládat sankce.<sup>36</sup>

## 4.6 Veřejný ochránce práv

Veřejného ochránce práv, který je známý také pod pojmem ombudsman lze nalézt ve středověkých výrazech „umbup“ (moc, autorita), případně také ve švédském slově „ombud“, které označuje osobu, jenž vystupuje jako zástupce, zmocněnec či mluvčí jiných. Tuto funkci poprvé zřídil v 18. století švédský král Karel XII. s tím, že od roku 1713 měl tento královský institut dbát především na správné chování královských úředníků. Později se roku 1809 instituce pevně zakotvila ve švédské ústavě. Byla definována jako orgán parlamentu, který měl dohlížet na to, jak soudci a ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy. Největšího rozvoje tato instituce dosáhla ve 20. století a to zejména po 2. světové válce, kdy vnikala v různých modifikacích závislých na historickém a politicko-společenském vývoji konkrétní země téměř ve 100 státech světa. Název je v různých zemích pochopitelně odlišný. Stejně tak rozsah působnosti je rozdílný a v každé zemi je vymezení jeho zákonných oprávnění odlišné. Základní modely této instituce můžeme odvodit od jejich vzniku. Obecně teda rozlišujeme parlamentního ombudsmana, který je volen zákonodárným sborem a svým způsobem je mu také odpovědný, dalším modelem, který už není tolik rozšířený je tzv. ombudsman moci výkonné, který je volený vládou a je jí zodpovědný a dalším může být ombudsman smíšeného typu. Můžeme je také rozdělit na ombudsmany všeobecné (zaměřují se obecně na všechny činnosti veřejné správy) a na ombudsmany speciální (věnují se pouze určité oblasti výkonu veřejné správy). Ombudsmani mohou být centralizováni v jednom místě, či působit lokálně (např. Itálie, Švýcarsko). Český veřejný ochránce práv náleží do většinové skupiny všeobecných parlamentních ombudsmanů působících centrálně, kteří v současné době s určitými modifikacemi působí téměř ve všech zemích EU.<sup>37</sup>

Veřejný ochránce práv je, jak již bylo zmíněno poměrně novým institutem. V současné době se jedná o velmi významný prvek systému právních záruk zákonnosti

---

<sup>36</sup> KADERÁBKOVÁ, J., MATES, P. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 179-180.

<sup>37</sup> *Historie a obecné zakotvení ombudsmana* [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, Ombudsman [cit. 2010-01-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.ochrance.cz/ombudsman/ochrance.php>>.

ve veřejné správě. Byl ustanoven zákonem o Veřejném ochránci práv, prováděcím právním předpisem, nařízením vlády byla zřízena Kancelář veřejného ochránce práv, v čele s vedoucím, kterého jmenuje a odvolává Veřejný ochránce práv.<sup>38</sup>

Posláním ochránce je teda působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně v případě že je toto jednání v rozporu s právem, nebo pokud neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy. Stejně tak má za úkol chránit i před nečinností úřadů a jiných institucí a přispívat tím k ochraně základních práv a svobod. Působnost se vztahuje ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, dále Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, obce a kraje při výkonu státní správy, dále na Policii České republiky, armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny. Působnost se nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na vyšetřovatele Policie České republiky, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů státní správy soudů. Ochránce je volen Poslaneckou sněmovnou a to na období šesti let. Může být zvolen na pouze dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Je volen z kandidátů, které, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát. Může jim být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu.<sup>39</sup>

Z výkonu své funkce odpovídá Poslanecké sněmovně. Osoba, která je zvolena do výkonu této funkce musí být občanem České republiky, má právo volit a dosáhla věku 40 let. Povinností ochránce je zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu své funkce. Nelze ho trestně stíhat, pokud k tomu nedá souhlas Poslanecká sněmovna. Funkce ochránce je neslučitelná s funkcí prezidenta, poslance, senátora a soudce, stejně tak s jakoukoliv činností ve veřejné správě. Ochránce také nesmí provádět jinou výdělečnou funkci. Výjimky v tomto případě může stanovit pouze zákon. Nesmí být ani členem v politických stranách a hnutích. Ochránce jedná na buď základě vlastní iniciativy, nebo na základě nějakého podnětu, který může vzejít od fyzické nebo právnické osoby a tento podnět může být adresovaný buď přímo ochránci,

---

<sup>38</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 18.

<sup>39</sup> PRŮCHA, P., KADEČKA, S. *Správní právo – obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 57-58.

poslanci, popř. také senátorovi, a ten ho ochránci postoupil. Je možné, že podnět může být adresován také některé z komor Parlamentu a ta jej postoupila ochránci. Podnět lze učinit písemně nebo ústně do protokolu. Ochránce může za zákonem stanovených podmínek podnět odložit, nebo poučit stěžovatele o řádném postupu nebo zahájení šetření podnětu. O odložení podnětu a důvodu jeho odložení ochránce písemně vyrozumí stěžovatele. Při šetření má ochránce právo např. s vědomím vedoucích úřadů vstupovat do prostoru úřadu, provádět šetření, nahlížet do spisů, vstupovat do kontaktu se zaměstnanci úřadu, rozmlouvat s osobami umístěnými ve vazbě, výkonu trestu apod. Úřady mají povinnost na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené poskytnout informace, předložit písemnosti, provést důkazy, které ochránce navrhne a poskytovat další součinnosti. Ve výsledku Veřejný ochránce písemně vyrozumí stěžovatele, že nezjistil porušení právních předpisů nebo vyrozumí stěžovatele i úřad o opatřeních k nápravě, které příslušný úřad přijal a které ochránce považuje za právně dostatečné. V případě kdy úřad opatření nepřijal nebo v zákonem stanovené lhůtě se nevyjádřil, sdělí ochránce toto závěrečné stanovisko stěžovateli i úřadu s návrhem na opatření. Opatření k nápravě spočívají např. v navržení zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního řízení, zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody. Zákon pamatuje i na případy, kdy příslušný správní úřad neplní povinnosti plynoucí ze zákona nebo jsou-li jeho opatření nedostatečná. V těchto případech ochránce vyrozumí jeho nadřízený úřad a není-li takového úřadu, informuje vládu, nebo veřejnost. Ochránce disponuje také oprávněním, které spočívá v doporučení k vydání, změně nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Veřejný ochránce každoročně podává Poslanecké sněmovně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Tuto zprávu zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu a vhodným způsobem ji zveřejňuje. Se svou činností seznamuje i veřejnost.<sup>40</sup>

Tato instituce je často terčem kritiky. Jde hlavně o to, že Veřejný ochránce práv je dost nevděčná instituce. Často se říká, že kdyby jí nebylo, tak se v podstatě nic nestane. Ostatně je to podobné jako s některými dalšími kontrolními institucemi. Samozřejmě, že názory se dost různí. Já osobně se s tímto názorem rozhodně

---

<sup>40</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 19-20.



neztotožňuji. Co ale o této funkci říká sám nynější český ombudsman pan JUDr. Otakar Motejl (viz příloha IX)? Nyní cituji z jeho knížky, kde popisuje, jak se stal ombudsmanem.

„S nápadem uzákonit Veřejného ochránce práv přišla paní poslankyně Petra Buzková. Tehdy jsem tento projekt zkritizoval, částečně zironizoval a pouze jako společenskou náplast na svůj odsudek jsem slíbil, že jsem ochoten se podílet na nějaké podstatné korekci tohoto projektu. Tvorbu ombudsmana doprovázely mnohé příhody. Například při vytváření podmínek, které bude muset kandidát na tuto funkci splnit, se už dopředu přemýšlelo, co by na koho sedělo či nesesedělo. Jednou z podmínek například bylo, že ochránce práv by měl mít právnické vzdělání. Dnes tomu tak ale skutečně být nemusí. Od jara 1999 probíhaly opakovaně a neúspěšně pokusy ombudsmana zvolit a na oslavě výročí Slovenského národního povstání přítomní politici vyslovili něco na způsob, proč se o funkci neucházím já. Do té doby jsem byl ministrem spravedlnosti. Na to se pak začaly řetězit podobné dotazy z různých politických stran a začal jsem o návrzích vážně uvažovat. Přitom jsem měl skutečně výčitky svědomí, že vlastně uvažuji o funkci, kterou jsem někdy až trošku lehkomyšlně odsuzoval. Nakonec jsem se rozhodl kandidovat a zvítězil jsem. Ombudsmanem jsem od roku 2000.“<sup>41</sup>

Pan Motejl sám říká, že tato funkce není nijak extra důležitá a že by se bez ní vlastně i šlo obejít, zároveň ale dodává, že díky práci jeho lidí je české právní prostředí kulturnější a naše zákony jsou lidštější.

#### **4.6.1 Evropský ombudsman**

V Evropském společenství se již od 70. let diskutovalo o zřízení úřadu ombudsmana. Nakonec byl zakotven v maastrichtské Smlouvě o Evropské unii. Evropský ombudsman je volen Evropským parlamentem na pět let. V červenci 1995 byl prvním Evropským ombudsmanem zvolen bývalý finský ministr spravedlnosti Jacob Söderman, kterého do funkce na další volební období potvrdil v roce 1999 i nově zvolený Evropský parlament. Od dubna 2003 je současným ombudsmanem Řek Nikiforos Diamandouros (viz příloha X). Ten byl v letech 1998-2003 prvním Národním ombudsmanem Řecka. Evropský ombudsman se zabývá stížnostmi na činnost orgánů Evropské unie. Je tedy zmocněn přijímat od kteréhokoli občana Unie nebo od kterékoli

---

<sup>41</sup> KALENSKÁ, R. *Lexikon Otakara Motejla*. Praha: Lidové noviny, 2006. s. 230-233.

fyzické či právnické osoby s bydlištěm nebo registrovaným sídlem v členském státu stížnosti, které se s výjimkou Soudního dvora a Soudu prvního stupně při jejich soudní činnosti týkají chybného jednání orgánů Společenství. Právo podávat stížnosti mohou i občané z jiných než z členských zemí Unie, pokud trvale žijí na území EU. Evropský ombudsman může zahájit šetření také na žádost poslance Evropského parlamentu a rovněž z vlastní iniciativy. Předpokladem podání stížnosti o přezkoumání postupu instituce EU úřadem Evropského ombudsmana je skutečnost, že úřad, na nějž chce konkrétní osoba podat stížnost, jejím námitkám vzneseným při dalším jednání nevyhověl. Občané pomohou podávat stížnosti jen na vlastní práci evropských institucí a nikoliv na to, jaký má dopad v členských zemích Unie. Mezi nejčastější důvody stížností jsou diskriminace určitých skupin obyvatelstva, zneužívání pravomoci nějakým úředníkem, zatajení informací, nepřiměřené průtahy při vyřizování dotazů úřady atd. Rozhodně jednoznačný důvod pro podání stížnosti u Evropského ombudsmana je například odmítnutí uchazeče o místo v některé instituci EU na základě pohlaví uchazeče. Ombudsman však stížnost může zamítnout, ukáže-li se, že důvodem odmítnutí konkrétního uchazeče je jeho nedostatečná kvalifikace. Shledá-li Úřad Evropského ombudsmana stížnost oprávněnou, požádá dotyčnou instituci o vysvětlení, které musí být poskytnuto do tří měsíců. Práce ombudsmana spočívá v tom, že se snaží případně stížnosti řešit smířčí cestou. Pokud ale není takovýto postup možný, adresuje dotyčnému úřadu veřejné doporučení, které je obecně považováno za veřejné pokárání. Pozoruhodné je, že často opravdu velké množství stížností nespadá do pravomoci ombudsmana a tudíž nemohou být vyřízeny. Obvykle nejvíc stížností přichází od občanů na práci Evropské komise.<sup>42</sup>

I tato instituce se samozřejmě často stává terčem kritiky. Obvykle se jedná o kritiku neefektivně vynaložených finančních prostředků, které je potřeba k vyřešení případných stížností. Je samozřejmě jasné, že když bude řešit nějaký místní problém právě ombudsman EU, bude to několikanásobně dražší, než kdyby problém vzal do svých rukou český ombudsman. Proto je někdy opravdu důležité zvážit, jestli lokální problémy není lepší řešit přímo na místě. Na druhou stranu, těchto případů opravdu není moc. Větší problém je, že je tato instituce možná nevyužívána dostatečně. Myslím si, že to bude ve velké většině i z neznalosti. Jak už bylo řečeno výše, drtivá většina stížností nemůže být vyřešena vůbec, protože spadá mimo působnost Evropského ombudsmana.

---

<sup>42</sup> PAJAS, P., ROSSITER, T. *O Evropské unii*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2000. s. 69-70.

Tato instituce není více využívána možná i z toho důvodu, že přetrvává mylná představa, že k podání stížnosti je nutná znalost cizího jazyka. Evropský ombudsman ale samozřejmě už ze své podstaty přijme a vyřídí stížnosti v každém jazyce. A stěžovatel zároveň dostane odpověď rovněž ve svém rodném jazyce. Také je důležité zdůraznit, že Evropský ombudsman není vůbec nadřazeným českého ombudsmana.

#### **4.7 Česká inspekce životního prostředí**

ČIŽP je odborný orgán státní správy, který je pověřen dozorem nad respektováním zákonných norem v oblasti životního prostředí. Tento orgán byl zřízen v roce 1991 a to zákonem ČNR č. 282/1991 Sb. O České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesů. Další složky se k ní připojili v průběhu let 1991 - 1992. Inspekce životního prostředí dohlíží na dodržování závazných rozhodnutí správních orgánů v oblasti životního prostředí.<sup>43</sup>

Působnosti a kompetence ČIŽP vychází z pěti hlavních složek ochrany životního prostředí. Jsou jimi ochrana ovzduší, ochrana vod, ochrana přírody, ochrana lesa a odpadové hospodářství a nově též ze zákona o integrované prevenci a omezování znečištění.

ČIŽP v rámci své činnosti:<sup>44</sup>

- sleduje dodržování zákonů na ochranu životního prostředí,
- provádí inspekce (kontroly),
- předepisuje opatření k nápravě zjištěných nedostatků,
- stanovuje sankce za nedodržování zákonů životního prostředí,
- kontroluje obchod a nakládání s ohroženými druhy živočichů a rostlin (nelegálně získané jedince odebírá),
- omezuje a případně i zastavuje provozy, pokud vážně ohrožují životní prostředí,
- v ochraně ovzduší uděluje povolení na nové technologie,
- stanovuje emisní limity,
- podílí se na řešení starých ekologických zátěží,
- řeší stížnosti občanů i právnických osob,

---

<sup>43</sup> *Česká inspekce životního prostředí* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 2009 [cit. 2010-04-09]. Dostupný z WWW: <<http://www.cizp.cz/O-nas/Kdo-jsme>>.

<sup>44</sup> *Působnosti a kompetence* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 2009 [cit. 2010-04-09]. Dostupný z WWW: <<http://www.cizp.cz/Pusobnosti>>.

- informuje veřejnost i sdělovací prostředky a jiné orgány státní správy o údajích o stavu ŽP, které ČIŽP získává při inspekční činnosti,
- vypracovává stanoviska pro jiné orgány státní správy,
- podílí se na řešení havárií na vodách,
- spolupracuje s inspekčními orgány zemí Evropské unie.

### **Organizační struktura ČIŽP (viz příloha XI)**

ČIŽP je instituce s celostátní působností, která v současné době zaměstnává přibližně 585 pracovníků, z nichž 75 % tvoří inspektoři oblastních inspektorátů a ředitelství. Organizačně je členěna podle věcné a územní působnosti. Pokud ji členíme podle věcné působnosti, dělíme ji na 5 složek: ochrana ovzduší, ochrana vod, odpadové hospodářství, ochrana přírody a krajiny, ochrana lesa. Územně je Česká inspekce životního prostředí členěna na ředitelství se sídlem v Praze a deset oblastních inspektorátů, mezi které patří: Praha, České Budějovice, Plzeň, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Havlíčkův Brod, Brno, Olomouc a Ostrava.<sup>45</sup>

Ředitelství kromě řídicí práce zabezpečuje koordinaci činnosti oblastních inspektorátů, metodické vedení odborných složek inspekce, sběr a zpracování dat a jejich analýzu a rovněž technicko-ekonomické zabezpečení inspekční práce. Ředitelství inspekci zastupuje navenek. Zastřešuje její práci v celostátním kontextu a zabezpečuje, resp. koordinuje zahraniční kontakty a aktivity inspekce. Ředitelství členíme do tří sekcí a v jejich čele stojí náměstci ředitele. Sekce pro odpady, ochranu ovzduší a vody a sekce pro ochranu lesa, přírody a krajiny zahrnují celkem 5 odborných oddělení. Ekonomicko-provozní sekce je tvořena oddělením ekonomiky, oddělením informatiky a souhrnných agend a oddělení technicko-organizačních služeb. V čele inspekce stojí ředitel, který je jmenován ministrem životního prostředí. Organizačně odpovídá za inspekci náměstek ministra MŽP a ředitel technické ochrany životního prostředí. Přímě řediteli je podřízeno oddělení personalistiky, oddělení vnitřního auditu a kontroly, oddělení právní a IPPC. Samostatnou výkonnou složkou ředitelství je specializovaná měřicí skupina podléhající oddělení ochrany ovzduší.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> *Organizační struktura* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 2009 [cit. 2010-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.cizp.cz/O-nas/Organizacni-struktura>>.

<sup>46</sup> *Organizační struktura* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 2009 [cit. 2010-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.cizp.cz/O-nas/Organizacni-struktura>>.

Oblastní inspektoráty jsou vytvořeny na regionálním (krajském) principu. Obvykle kopírují hranice správních obvodů s rozšířenou působností (oddělení ochrany ovzduší, odpadového hospodářství a ochrany lesa). Oddělení ochrany přírody mají působnost upravenou podle hranic velkoplošných zvláště chráněných území (CHKO, národní parky). Oddělení ochrany vod mají územní působnost vyčleněnou logicky podle jednotlivých povodí. Oblastní inspektoráty dělíme každý osobitně na 5 odborných oddělení a sekretariát ředitele oblastního inspektorátu. V čele stojí ředitel oblastního inspektorátu.<sup>47</sup>

## 4.8 Česká obchodní inspekce

Česká obchodní inspekce kontroluje právnické a fyzické osoby prodávající nebo dodávající výrobky a zboží nebo poskytující služby na vnitřní trh, poskytující spotřebitelský úvěr nebo provozující tržnice.<sup>48</sup>

Podrobný přehled zaměření ČOI:<sup>49</sup>

- dodržování podmínek stanovených k zabezpečení jakosti zboží nebo výrobků včetně zdravotní nezávadnosti, dále podmínek pro skladování a dopravu a požadavků na osobní hygienu a hygienickou nezávadnost provozu,
- zda se používají při prodeji ověřená měřidla a zda ověřená měřidla odpovídají zvláštním právním předpisům nebo technickým normám,
- dodržování dohodnutých nebo stanovených podmínek a kvality poskytovaných služeb,
- dodržování státních podmínek stanovených zvláštními právními předpisy nebo jinými závaznými opatřeními pro provozování nebo poskytování činností,
- zda nedochází ke klamání spotřebitele,
- zda jsou výrobky uváděné na trhu bezpečné,
- zda osoby poskytující spotřebitelský úvěr dodržují podmínky stanovené zvláštním právním předpisem,
- zda při uvádění stanovených výrobků na trh byly podle zvláštního právního předpisu výrobky řádně opatřeny stanoveným označením a jestli vlastnosti

---

<sup>47</sup> *Organizační struktura* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 2009 [cit. 2010-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.cizp.cz/O-nas/Organizacni-struktura>>.

<sup>48</sup> *Kdo jsme - Kompetence* [online]. Praha: Česká obchodní inspekce, 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.coi.cz/cs/ocoi/kdo-jsme-kompetence.html>>.

<sup>49</sup> *Kdo jsme - Kompetence* [online]. Praha: Česká obchodní inspekce, 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.coi.cz/cs/ocoi/kdo-jsme-kompetence.html>>.

stanovených výrobků uvedených na trhu odpovídají stanoveným technickým požadavkům.

ČOI nekontroluje potraviny, pokrmy a tabákové výrobky, s výjimkou kontroly poctivosti prodeje. Dozor nad kvalitou potravinářských výrobků vykonává Státní zemědělská a potravinářská inspekce. Dozor nad zdravotní nezávadností potravin živočišného původu, dále nad ochranou našeho území před možným zavlečením nebezpečných nákaz nebo jejich nositelů vykonává Státní veterinární správa České republiky. Dozor nad dodržováním zákazů a plněním dalších povinností stanovených zákonem a zvláštními právními předpisy k ochraně veřejného zdraví vykonávají orgány ochrany veřejného zdraví. Kontrola vykonávaná ČOI může být prováděná na základě vlastního podnětu nebo podnětu jiného státního orgánu nebo na základě podnětu spotřebitele. Inspektoři mohou vstupovat do objektů výrobce, dovozce nebo distributora. Mají právo požadovat od kontrolovaných osob potřebné dokumenty a vysvětlení. Mohou také odebírat vzorky výrobků nebo zboží za účelem posouzení jejich jakosti a bezpečnosti. Dále mohou být kontrolovaným subjektům uloženy i peněžité pokuty. Jedná se o pokuty v maximální výši až 50 000 000 Kč. Za méně závažné porušení zákona může inspektor uložit kontrolované osobě pokutu do 5000 Kč a to na místě nebo v určitých případech může udělit blokovou pokutu rovněž do výše 5000 Kč.<sup>50</sup>

### **Organizační struktura ČOI (viz příloha XII)**

Česká obchodní inspekce se člení na ústřední inspektorát a jemu podřízené inspektoráty se sídly v krajských městech. Jedná se o 7 inspektorátů a 7 poboček. V čele ČOI je ústřední ředitel, jmenovaný ministrem průmyslu a obchodu. V čele inspektorátu je ředitel, jmenovaný ústředním ředitelem. Ústřední inspektorát je řídicím, metodickým a odvolacím orgánem.<sup>51</sup>

Česká obchodní inspekce je orgánem, který plní v našem a samozřejmě i dalších státech opravdu velmi důležitou funkci. Pokud by tato instituce neexistovala, na trh by se dostávalo velké množství nekvalitních věcí. Prodejci a poskytovatelé různých služeb by měli větší zisky, ale spotřebitelé by byli ohroženi. V médiích je velmi často vidět

---

<sup>50</sup> *Kdo jsme - Kompetence* [online]. Praha: Česká obchodní inspekce, 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.coi.cz/cs/ocoi/kdo-jsme-kompetence.html>>.

<sup>51</sup> *Kdo jsme - Kompetence* [online]. Praha: Česká obchodní inspekce, 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.coi.cz/cs/ocoi/kdo-jsme-kompetence.html>>.

kolik nebezpečných výrobků se dostává na trh. A je důležité, aby toto bylo omezováno. Jedním z posledních zveřejněných případů, které ČOI řeší, se týká některých internetových prodejců, kteří se snaží různými způsoby obcházet kupní smlouvy a obejít tak standardní povinnosti vůči zákazníkovi.

## **4.9 Další vybrané instituce státní inspekce**

### **Česká školní inspekce**

Česká školní inspekce byla zřízena od 1. ledna 2005 na základě zákona č. 561/2004 o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání. Organizačně je členěna na ústředí ČŠI se sídlem v Praze a inspektoráty ČŠI. Jedná se o organizační složku, která patří pod Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a svoji činnost vykonává na území celé České republiky.<sup>52</sup>

### **Český inspektorát lázní a zřídél**

Jedná se o organizační jednotku Ministerstva zdravotnictví. V rámci ministerstva vykonává odborné práce, vyplývající ze zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon).<sup>53</sup>

### **Státní energetická inspekce**

Je orgánem státní správy s postavením a působností určenými hlavou čtvrtou zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon) a zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií. Tato inspekce sídlí v Praze a je organizační složkou Ministerstva průmyslu a obchodu ČR. Členíme ji na ústřední inspektorát a územní inspektoráty.<sup>54</sup>

### **Státní zemědělská a potravinářská inspekce**

Je správním úřadem zřízeným podle zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci. Sídlí v Brně a je organizační složkou státu spadající pod Ministerstvo zemědělství, z jehož rozpočtu je financována. Členění se na

---

<sup>52</sup> REKTOŘÍK, J. *Kontrola ve veřejném sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 31.

<sup>53</sup> REKTOŘÍK, J. *Kontrola ve veřejném sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 31.

<sup>54</sup> REKTOŘÍK, J. *Kontrola ve veřejném sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 33.

ústřední inspektorát a sedm inspektorátů SZPI. V čele ústředního inspektorátu je ředitel jmenovaný a odvolávaný podle služebního zákona.<sup>55</sup>

### **Drážní inspekce**

Je správním úřadem podřízeným Ministerstvu dopravy. Sídlí v Praze. Je organizační složkou státu podle zákona č 266/1994 Sb., o drahách v platném znění. Členíme ji na ústřední inspektorát a územní inspektoráty. Provádí například zjišťování příčin a okolností vzniku mimořádných událostí v drážní dopravě a odpovědných osob.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> REKTOŘÍK, J. *Kontrola ve veřejném sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 33.

<sup>56</sup> REKTOŘÍK, J. *Kontrola ve veřejném sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 32.



## 5 NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD

### 5.1 Historie NKÚ

První kontrolní institucí, která měla velké pole působnosti v oblasti kontroly a v oblasti řízení účetnictví, zřídila císařovna Marie Terezie v roce 1761. V době založení nesla název Dvorská účetní komora (Hofrechnungskammer). Název instituce, která měla působnost pro celou habsburskou monarchii, byl později několikrát změněn. V období let 1792 – 1794 vystupovala tato instituce pod názvem Hlavní státní účtárna (Staatshauptbuchhaltung), v letech 1794 – 1805 jako Nejvyšší státní kontrola (Oberste Staatskontrolle) a do roku 1840 fungovala tato instituce pod názvem Generální účetní ředitelství (General-Rechnungs-Direktorium). Následným vývojem monarchie a potřebou rozšíření kompetencí v oblasti kontroly došlo v roce 1840 ke zřízení Nejvyššího účetního kontrolního úřadu (Oberste Rechnungs-Kontroll-Behörde). Byly mu podřízeny veškeré účtárny včetně ústřední účtárny ve Vídni i státní účtárny v jednotlivých zemích.<sup>57</sup>

V roce 1867 zahájil činnost Nejvyšší účetní dvůr (Oberster Rechnungshof). Tato instituce se vyznačovala působností pro naše země. Byla zcela nezávislá na ministerstvech podřízena přímo císaři. Pokud jde o kontrolu, už se nezaměřovala pouze na kontrolu správnosti účetnictví v příjmech, vydáních a správě státního majetku, ale také začala kontrolovat, zda přijatá opatření odpovídají rozpočtu, platným předpisům a nově požadavkům hospodárnosti. Po vzniku samostatné Československé republiky v roce 1918 navázal na tradici Nejvyššího účetního dvora Nejvyšší účetní kontrolní úřad v Praze. Ten vznikl roku 1919 zákonem č. 175/1919 Sb., k doзору na státní hospodářství, státní majetek a státní dluh. V roce 1920 byla existence úřadu zakotvena i v ústavě. V našich zemích byla kontrola zaměřena na kontrolu pokladní správy, kontrolu státní a kontrolu správní. Kontrola pokladní správy sledovala práci výkonných orgánů a soulad jejich postupu s platnými předpisy. Kontrola správní sledovala, jestli se příjmy a vydání realizují podle zákonů, předpisů a nařízení a v mezích rozpočtu. Třetí typem byla kontrola státní a ta se zabývala stanovením hospodářského plánu pro určité hospodářské nebo účetní období. Zajišťovala také, zda se státní správa tímto autoritativně předepsaným plánem řídí. Státní kontrola byla ústavním právem

---

<sup>57</sup> HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost*. Praha: Lidové noviny, 2005. s. 316.

Parlamentu, který ji vykonával jednak stanovením rozpočtu a jednak projednáním účetní uzávěrky, a týkala se odpovědnosti ministerstev. Úřad byl podřízený parlamentu, byl monokratický, ze zákona samostatný, rovnocenný ministerstvům a zároveň byl na nich i závislý a prováděl zejména následnou kontrolu hospodaření. Byl mu určen dozor nad státním hospodářstvím a státním dluhem. V čele úřadu stál předseda, který byl jmenován prezidentem republiky. Tento úřad fungoval až do roku 1951, kdy bylo zřízeno ministerstvo státní kontroly jako jeden z nástrojů centralizovaného direktivního způsobu řízení. Zřízení ministerstva státní kontroly bylo zasazeno do období první poloviny padesátých let, kdy řízení národního hospodářství v našich zemích probíhalo dle sovětského modelu. Tato instituce se stala ústředním orgánem státní správy, v jejímž čele stál ministr, člen vlády. Výkon vrcholné kontroly byl zaměřen výhradně na prosazování politických cílů totalitního režimu řízeného komunistickou stranou a na ideologii jejího způsobu hospodaření. Ministerstvo bylo roku 1960 nahrazeno Ústřední komisí státní kontroly a statistiky. Kontrolní činnost spočívala v plnění plánu ve výrobních odvětvích a na shromažďování hlavních statistických údajů. Úplně minimální pozornost byla věnována kontrole centrálních orgánů a prověřování finančního hospodaření státu podle jednotlivých kapitol rozpočtu. Po krátkém reformním období roku 1969 vzniká Nejvyšší kontrolní úřad ČSR, který se zabývá kontrolou tvorby a užití prostředků státního rozpočtu, dále kontrolou hospodaření s hmotnými, finančními a ostatními prostředky státu. V roce 1970 ale dochází k upevnění politických poměrů, ústavním zákonem byla odstraněna možnost zákonodárné moci zřídit si vlastní kontrolní orgán a ke zřízení obdobného orgánu v rámci federace nedošlo. Vzniká Výbor lidové kontroly ČSSR, jako ústřední orgán státní správy na federální úrovni v čele s předsedou, který byl zároveň členem vlády. V roce 1971 byla zřízena soustava orgánů lidové kontroly, která byla dále členěna na federální a republikové a staly se přímým nástrojem řízení státu a společnosti vedoucí komunistickou stranou. Po sametové revoluci v roce 1989 na základě probíhajících demokratických změn došlo v rámci několika etap nejprve ke zřízení Federálního ministerstva kontroly. Zároveň vznikla i republiková ministerstva pro Českou a Slovenskou republiku (1990). Ministerstva byla ústředními orgány státní správy v čele s ministry. Od roku 1991 v rámci druhé etapy dochází k výrazným změnám v činnosti státní kontroly. Především byla nově vymezena působnost na státní správu a jí podřízené orgány a další subjekty, jimž byly poskytnuty prostředky ze státního rozpočtu. Třetí etapa změn koncepce kontrolní činnosti znamenala přípravu na obnovení Nejvyššího kontrolního úřadu. Ústavním zákonem

ČNR č. 481/1991 Sb., byl zřízen Nejvyšší kontrolní úřad ČR, jako orgán nezávislý na vládě, jejich orgánech a ústředních orgánech státní správy. Působnost a organizace úřadu byla upravena zákonem č. 61/1992 Sb. Tento zákon umožňoval úřadu v rámci své působnosti kontrolovat i výkon státní správy. Po vzniku samostatné České republiky v roce 1993 byl institut Nejvyššího kontrolního úřadu zapracován v Ústavě České republiky, v hlavě páté jako nezávislý orgán. Nově byla definována i působnost orgánu, která již neumožňovala kontrolu výkonu státní správy.<sup>58</sup>

## 5.2 Postavení a působnost NKÚ

NKÚ je nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Sídlo tohoto Úřadu je Praha. Činnost je hrazena ze státního rozpočtu České republiky. V čele úřadu stojí prezident, jehož jmenuje na návrh Poslanecké sněmovny prezident republiky. Jeho orgány jsou dále viceprezident, kolegium, senát a kárná komise. Postavení, působnost, organizační strukturu, další úkoly Nejvyššího kontrolního úřadu a práva a povinnosti členů, orgánů a pracovníků Úřadu jsou upraveny zákonem o Nejvyšším kontrolním úřadu, ale i předpisy dalšími, např. zákoníkem práce ve vztahu k postavení kontrolorů apod. Úřad vykonává kontrolu 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. Kontroluje také státní závěrečný účet republiky a jeho plnění, hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí, vydávání a umořování státních cenných papírů a zadávání státních zakázek. Tuto kontrolu Úřad vykonává u ministerstev, jiných správních úřadů a státních orgánů a fyzických právnických osob, pokud zvláštní zákon toto nevyklučuje. Na základě novely zákona o České národní bance z roku 2002 může vykonávat i kontrolu hospodaření České národní banky, ale pouze v oblasti týkající se výdajů na pořízení majetku a výdajů na její provoz. Předmětem další kontroly je kontrola zadávání státních zakázek. Právě tato kontrola je nejčastěji zmiňována v médiích v souvislosti s porušením a nedodržením právních předpisů. Všeobecně při vykonávání kontroly je samozřejmě důležitá určitá objektivita. Byl proto uzákoněn kolektivní princip, kdy o plánování a závěrech z kontrolní činnosti NKÚ rozhodují jeho kolektivní orgány – Kolegium a senát Úřadu. Vzhledem k ústavnímu vymezení působnosti Úřadu tento orgán není

---

<sup>58</sup> *Historie kontroly v našich zemích* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/urad/historie-kontroly.htm>>.

nadán žádnou pravomocí exekutivní ani soudní, což v praxi znamená, že činnost úřadu „končí“ se zpracováním výsledků kontroly. Při kontrole je prověřován především soulad s právními předpisy, soulad věcný a formální, účelnost a také hospodárnost při nakládání s majetkem a prostředky státu. Výsledkem této činnosti jsou kontrolní závěry. Jedná se o písemné zprávy, které obsahují shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole.<sup>59</sup>

### **5.3 Organizační struktura NKÚ**

Jak již bylo zmíněno výše, mezi orgány Úřadu patří prezident NKÚ, viceprezident NKÚ, Kolegium NKÚ, senáty NKÚ a Kárná komora NKÚ. Organizační struktura je obsažena ve třetí části zákona č. 166/1993 Sb. Orgány Úřadu jsou prezident Úřadu, viceprezident Úřadu, Kolegium Úřadu, senáty Úřadu a Kárná komora Úřadu. Kolektivní orgány (Kolegium, senáty, Kárná komora) se ve své činnosti řídí zákonem o NKÚ a vlastními jednacími řády, které projednává a schvaluje Kolegium. NKÚ je členěn na sekce. Mezi vedoucí pracovníky Úřadu patří vrchní ředitelé sekcí, ředitel kanceláře prezidenta, ředitelé odborů, vedoucí oddělení a vedoucí sekretariátu.<sup>60</sup>

#### **Prezident a viceprezident NKÚ**

NKÚ je institucí ústavní, proto i jeho prezident je ústavním činitelem, který nemá žádného nadřízeného a to je zárukou nezávislosti na politických vlivech. V čele úřadu je tedy prezident, který jej řídí, jedná jeho jménem navenek, předsedá Kolegiu a Kárné komoře Úřadu a koordinuje činnost orgánů Úřadu. Prezident předkládá Kolegiu návrh plánu kontrolní činnosti, návrh rozpočtu a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly Úřadu, všechny kontrolní závěry, z nichž vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu, dále návrh výroční zprávy o činnostech Úřadu za uplynulý rozpočtový rok, návrh organizačního a pracovního řádu, návrh jednacího řádu Kolegia a senátů Úřadů, návrh kárného řádu a podněty Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgány a vlády. Při projednání návrhů a stanovisek, které předložil, se může účastnit schůzí obou komor a pokud požádá o slovo, musí mu být uděleno. Prezident je povinen účastnit se jednání, vyžádá-li si to Poslanecká sněmovna, Senát nebo jejich orgány. Nemá však povinnost

---

<sup>59</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 11.

<sup>60</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 11-12.

účastnit se zasedání vlády a nemá vůči ní přímou povinnost nebo pravomoc. Obvykle se těchto zasedání neúčastní, ale může na ně být vládou zván, pokud vláda projednává materiály zaslané jí prezidentem, např. kontrolní závěry. Jestliže prezident ani viceprezident Úřadu nevykonává po přechodnou dobu svoji funkci, vykonává tuto funkci vždy nejstarší člen Úřadu. Od roku 2005 až dosud je ve funkci prezidenta NKÚ pan Ing. František Dohnal (viz příloha XIII). Prezidentem a viceprezidentem Úřadu se může stát jedině občan České republiky, který je způsobilý k právním úkonům, je zcela bezúhonný, vysokoškolsky vzdělaný, zkušený a odpovídajícího věku. Funkční období prezidenta i viceprezidenta je 9 let. Funkce se ujímají po složení slibu, který skládají do rukou prezidenta republiky. Tyto funkce samozřejmě nesou určitá omezení. Nejsou s nimi slučitelné funkce poslance nebo senátora, soudce, prokurátora, jakákoliv funkce ve veřejné správě, funkce člena orgánů územní samosprávy a funkce v politických stranách a hnutích. Prezident a viceprezident nemají právo zastávat jinou placenou funkci, ani vykonávat výdělečnou činnost s výjimkou vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké, pokud tato činnost nenarušuje důstojnost nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost Úřadu. Ze své funkce může být prezident viceprezident NKÚ odvolán prezidentem republiky na návrh poslanců, nebo na ni může rezignovat. Na rozdíl od některých jiných ústavních činitelů podléhá soudní moci. Na základě rozhodnutí Kárné komory může poslanecká sněmovna navrhnout prezidentu České republiky odvolání prezidenta i viceprezidenta NKÚ jen v případě, že nevykonává funkci po dobu delší než 6 měsíců. Viceprezident Úřadu zastupuje prezidenta v plném rozsahu za jeho nepřítomnosti a v některých dalších případech na základě jeho pověření. Za svá rozhodnutí přijatá při zastupování viceprezidenta odpovídá prezidentovi Úřadu.<sup>61</sup>

### **Kolegium NKÚ**

Kolegium NKÚ se skládá z prezidenta, viceprezidenta a všech členů NKÚ, jemuž předsedá prezident Úřadu. Kolegium může hlasováním rozhodnout o plánu kontrolní činnosti. K hlavním úkolům patří zejména schvalování plánu kontrolní činnosti, návrh rozpočtu Úřadu, jednacího a kárného řádu, předem stanovených kontrolních závěrů, dále pak rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o námitce proti

---

<sup>61</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 11-12.

kontrolnímu protokolu, atd. Závěr je přijat v případě, že pro něj hlasovala nadpoloviční většina hlasů. Jednání Kolegia Úřadu se řídí jednacím řádem.<sup>62</sup>

### **Senáty NKÚ**

Senáty NKÚ jsou složené ze tří a více členů Úřadu. Jsou tedy kolektivními orgány. Zřizuje je Kolegium Úřadu při schvalování plánu kontrolní činnosti, a kterému předsedá člen Úřadu určený Kolegiem. Senát může hlasováním rozhodovat o kontrolních závěrech, pro které byl zřízen. Dále rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí, o námitkách ke kontrolním protokolům, které jsou podkladem pro kontrolní závěry v jeho působnosti. Rozhodnutí Senátu nemůže změnit nebo zrušit ani prezident, ani Kolegium NKÚ.<sup>63</sup>

### **Kárná komora NKÚ**

Kárná komora ukládá kárná opatření a zajišťuje kárnou odpovědnost. Je složena z předsedy a dvou členů Úřadu, které jmenuje předseda tohoto soudu, stejně jako jejich náhradníky. Kárná komora může rozhodnout o kárném opatření, které jsou zákonem vymezena taxativně. Ze zákonem stanovených důvodů může řízení zastavit, přerušit nebo vynést zprošťující rozhodnutí. Proti rozhodnutí o kárném opatření se lze odvolat u soudu ve lhůtě patnácti dnů, odvolání má odkladný účinek. Kárné provinění zaniká, uplyne-li od jeho spáchání jeden rok. Kárné komoře předsedá prezident NKÚ. Pokud návrh na zahájení kárného řízení směřuje proti prezidentovi Úřadu, předsedá Kárné komoře viceprezident Úřadu. Kárné řízení zahajuje Kárná komora na návrh prezidenta, viceprezidenta a člena Úřadu, poslance u orgánů Poslanecké sněmovny nebo z vlastního podnětu. Řízení před Kárnou komorou je neveřejné.<sup>64</sup>

## **5.4 Činnost NKÚ**

Hlavním posláním NKÚ je zajistit, aby bylo nakládáno hospodárně s prostředky daňových poplatníků, s prostředky vybíraných na základě zákona a s majetkem státu. K naplnění kontrolní působnosti Úřadu Kolegium každoročně sestavuje a schvaluje plán

---

<sup>62</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl.* Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 12.

<sup>63</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl.* Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 12.

<sup>64</sup> GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl.* Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. s. 12.

kontrolní činnosti za příslušný rok. Úřad se při kontrolní činnosti zaměřuje především na to, zda státní a další subjekty se svěřeným majetkem a prostředky nakládají účelně a hospodárně a zda postupují v souladu s právními předpisy. NKÚ podobně postupuje i při kontrole využívání prostředků, které byly poskytnuty České republice ze zahraničí a při kontrole prostředků, za které převzal stát záruky. Na základě výsledků své kontrolní činnosti NKÚ zpracovává a ve stanovené předkládá Poslanecké sněmovně kvalifikovaná stanoviska ke zprávě o plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu. Dále pak zpracovává na požádání Parlamentu ČR a jeho orgánů připomínky a stanoviska k návrhům právních předpisů. Zejména, týkají-li se rozpočtu, účetnictví, statistiky a kontrolní, daňové a inspekční činnosti. NKÚ také neformálně spolupracuje v rámci legislativního procesu s vládou, jednotlivými ministerstvy i ostatními ústředními orgány. Hlavním účelem kontrolních závěrů NKÚ je upozornit na systémové nedostatky, které se objevují v činnosti jednotlivých resortů v souvislosti s nakládáním se státním majetkem v souladu s právními předpisy a rozpočtovým hospodařením.<sup>65</sup>

Hlavní problém ale je, že Úřad nedisponuje dost širokými pravomocemi na to, aby efektivně využil svůj účel. Jak jsem již zmiňoval výše, NKÚ podobně jako další kontrolní instituce nemůže udělovat pokuty, nemůže vlastně nijak ovlivnit případnou nápravu. Na rozdíl od jiných států je naše kontrolní působnost dost omezena. V tomto je Úřad také dost často kritizován. Pokud se ale zamyslím nad touto problematikou, zjišťuji, že nějak podobně to vlastně funguje i v soukromém sektoru. Pokud se stane, že například auditor určité firmy přijde na nějakou nesrovnalost a dá o tom vědět vlastníkovu firmy a ten s tímto nic neudělá, je to už jeho vlastní odpovědnost. V tomto případě bych to vůbec neviděl jako chybu auditora, ten svoji práci splnil a víc se o to zajímat nemusí. Podobně je to i v případě NKÚ. Mnohem více záleží na reakci ze strany státu, jak se k problému postaví. I přesto si ale myslím, že kdyby Nejvyšší kontrolní úřad disponoval většími pravomocemi, mnohem snáz by naplnil svůj účel.

---

<sup>65</sup> DVOŘÁČEK, J. *Interní audit a kontrola*. Praha: C.H.Beck, 2000, s. 23-24.

## 6 SPOLUPRÁCE KONTROLNÍCH ORGÁNŮ S EU

### 6.1 NKÚ a celosvětová mezinárodní spolupráce

Mezinárodní spolupráce mezi nejvyššími auditními institucemi přispívá ke zvyšování kvality práce především v oblasti hospodaření se státním majetkem, s finančními prostředky státu a s finančními prostředky poskytnutými ze zahraničí.<sup>66</sup>

Cílem NKÚ v oblasti mezinárodní spolupráce je:<sup>67</sup>

- seznamovat se všemi aktuálními auditními postupy, které jsou používány ostatními institucemi světa,
- rozvíjet metodologie a dělit se o zkušenosti s kolegy ze zahraničí,
- podporovat výměnu informací v oblasti auditu finančních prostředků ve státní správě,
- nepřetržitě vzdělávat zaměstnance a podporovat jejich účast na mezinárodních seminářích a konferencích,
- rozvíjet vztahy národními a mezinárodními institucemi a organizacemi,
- iniciovat a účastnit se koordinovaných auditů na bilaterální a multilaterální úrovni,
- zvyšovat reputaci NKÚ na mezinárodní úrovni.

#### 6.1.1 INTOSAI

INTOSAI (Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí – International Organisation of Supreme Audit Institutions) je nezávislá a nepolitická mezinárodní organizace sdružující nejvyšší auditní instituce celého světa. Byla založena v roce 1953 a v současné době ji tvoří více než 180 států. Jejím cílem je podporovat výměnu jejich zkušeností v oblasti auditu finančních prostředků veřejného sektoru.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> *Mezinárodní spolupráce* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/default.htm>>.

<sup>67</sup> *Mezinárodní spolupráce* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/default.htm>>.

<sup>68</sup> *Mezinárodní vztahy* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/mezinarodni-vztahy.htm>>.



## 6.2 NKÚ a spolupráce s EU

V rámci Evropské unie spolupracuje NKÚ zejména s Evropským účetním dvorem. Úřad také udržuje vztahy s Evropskou komisí a je velmi aktivní také v rámci spolupráce Kontaktního výboru vedoucích představitelů nejvyšších auditních institucí.<sup>69</sup>

### 6.2.1 EUROSAI

EUROSAI (Evropská organizace nejvyšších auditních institucí – European Organization of Supreme Audit Institutions) je jednou ze 7 regionálních organizací světové organizace INTOSAI. Jejím hlavním cílem je podporovat profesionální a odbornou spolupráci členských organizací EUROSAI, vytvořit jednotnou odbornou auditorskou terminologii, pořádat vzdělávací kurzy a semináře, podporovat výměnu informací a také udržovat vztahy s národními a mezinárodními institucemi, které se zabývají auditem. Přestože je tato organizace v podstatě velmi mladá, první myšlenka Evropské organizace nejvyšších kontrolních institucí se zrodila už v roce 1953. Poprvé se o založení vážně hovořilo v roce 1974 při sedmém kongresu INTOSAI v Madridu. EUROSAI byla založena v roce 1990 a měla 30 členů (29 evropských států a Evropský účetní dvůr). V současnosti je složena z 50 členů (49 evropských států a Evropský účetní dvůr).<sup>70</sup>

### 6.2.2 Evropský účetní dvůr

Výdaje institucí Evropské unie podléhají jak vnitřní, tak vnější kontrole. Vnitřní kontrolu provádí jednak Generální ředitelství finanční kontroly Evropské komise, jednak interní kontrolní organizační jednotky každé instituce EU. Od roku 1977 účetnictví navíc nezávisle kontroluje Evropský účetní dvůr. Účetní dvůr garantuje, že se s penězi v EU bude hospodařit podle zásad přísné finanční kázně a že bude účetnictví průhledné. Posláním Účetního dvora a jeho auditorů je zkoumat, zda se prostředky využívají v souladu s právními předpisy a podle rozpočtových a účetních pravidel EU. Jeho dalším úkolem je dohlížet na, jestli prostředky byly využity efektivně a v souladu

---

<sup>69</sup> *Mezinárodní vztahy* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/mezinarodni-vztahy.htm>>.

<sup>70</sup> *Mezinárodní vztahy* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/mezinarodni-vztahy.htm>>.

s původními úmysly. Hlavní rolí Účetního dvora je na zjištěné nedostatky upozorňovat, konečná odpovědnost však leží na institucích, kterým byly prostředky svěřeny.<sup>71</sup>

NKÚ s Evropským účetním dvorem spolupracuje už od svého vzniku v roce 1993. EÚD se významně podílel na posilování institucionální kapacity nejvyšších auditních institucí kandidátských zemí s cílem jejich přípravy na vstup do EU. Smlouva o založení ES vyžaduje, aby EÚD a nejvyšší auditní instituce členských států spolupracovaly v duchu důvěry při respektování své nezávislosti. Tato spolupráce se uskutečňuje zejména v rámci auditních návštěv EÚD v členských státech EU. NKÚ spolupracuje s EÚD i v rámci tzv. sekundmentu, institutu založeném na principu časově omezeného vysílání pracovníků z institucí členských států do mezinárodních organizací. Na multilaterální úrovni se spolupráce NKÚ s EÚD uskutečňuje především v rámci Kontaktního výboru.<sup>72</sup>

### **6.2.3 Kontaktní výbor**

Kontaktní výbor je shromáždění vedoucích představitelů nejvyšších auditních institucí členských států EU a Evropského účetního dvora. Toto shromáždění je autonomní, nezávislé a nepolitické. Jeho úkolem je prohlubovat výměnu odborných znalostí a zkušeností o auditu finančních prostředků EU. Kontaktní výbor poskytuje vzájemnou podporu a iniciuje a koordinuje společné aktivity na poli EU s cílem přispívat ke zlepšení finančního řízení. Rozvíjí kontakty a výměnu informací zainteresovanými stranami. Schůzky se konají jednou ročně a to v jedné z členských zemí EU.<sup>73</sup>

### **6.2.4 Visegrádská skupina "V4+2"**

Visegrádská skupina "V4+2" je neformální, nezávislé a profesní fórum vedoucích představitelů nejvyšších auditních institucí Visegrádské skupiny (Česká republika, Maďarsko, Polsko a Slovensko), Rakouska a Slovinska. Tato skupina byla založena v roce 1991 zeměmi původní Visegrádské skupiny. Po vstupu do EU přistoupily nejvyšší auditní instituce Rakouska a Slovinska. Ideou je vzájemná

---

<sup>71</sup> PAJAS, P., ROSSITER, T. *O Evropské unii*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2000. s. 71.

<sup>72</sup> *Mezinárodní vztahy* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/mezinarodni-vztahy.htm>>.

<sup>73</sup> *Mezinárodní vztahy* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/mezinarodni-vztahy.htm>>.

spolupráce a výměna zkušeností svých zemí na vládní úrovni. Mezi současné cíle můžeme zařadit nalezení společných okruhů zájmů v oblasti auditu veřejného sektoru, identifikace problémových oblastí a nalezení odpovídajících řešení, dále reprezentaci společných zájmů na půdě Kontaktního výboru nejvyšších auditních institucí zemí EU a plnění role spojovacího mostu mezi nejvyššími auditními institucemi Visegrádské skupiny a kandidátských zemí na členství v EU. V neposlední řadě plní úkol fóra pro výměnu názorů a postojů.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> *Mezinárodní vztahy* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/mezinarodni-vztahy.htm>>.

## ZÁVĚR

Cílem této bakalářské práce byla zejména důkladná analýza vybraných kontrolních orgánů České republiky, popsat jejich fungování, strukturu a popřípadě i jejich vzájemnou spjatost. Práce je z velké části zaměřena na Nejvyšší kontrolní úřad, především na jeho strukturu, historické kořeny, činnost a v neposlední řadě i důvod vzniku. Za celé období svého působení prošel NKÚ řadou změn a jeho činnost je neustále přizpůsobována nastaveným evropským standardům, které zlepšují jeho postavení mezi orgány státu. Pokud bychom mluvili o jeho smyslu, určitě je nepostradatelným zdrojem informací o způsobech vynakládání státních finančních prostředků. NKÚ se nesnaží za každou cenu objevit nedostatky hospodaření, jeho práce spočívá především v ověření správnosti používání prostředků a povinnosti upozornit v případě nalezení neshod příslušné orgány. Výsledky svých šetření předkládá ve Věstníku v podobě kontrolních závěrů. Ty předkládá Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě České republiky a České národní bance. V případě souvislosti s daňovou povinností předkládá NKÚ své závěry také správci daně. Oznámení o podezření z trestné činnosti podává prezident NKÚ státnímu zástupci nebo orgánům policie.

Lze se domnívat, že největší nevýhodou Úřadu je to, že ze své pravomoci jednoduše nemůže trestat ty, kteří pochybili. Nemá příkazovací opatření na rozdíl od řady zemí ve střední a severní Evropě. Ve srovnání s kolegy ze sousedních zemí je naše kontrolní působnost omezena nejvíce. Sankcionování případného protizákonného chování je už otázkou ochoty výše zmíněných státních orgánů na tyto závěry reagovat. Povinnost reagovat na výsledky práce NKÚ v naší právní úpravě zakotvena bohužel není. Pak se opravdu vyskytují situace, kdy jsou závěry NKÚ jednoduše přehlíženy a stejné chyby jsou neustále opakovány. Nabízí se pak otázka, kdo je vlastně na vině? V tomto případě by se dalo přiklánět spíše k pochybení ze strany státu. Výsledkem kontroly by mělo být zjištění, nebo ověření, zda kontrolované mechanismy fungují správně a jestli plní svůj účel. Jestli ale po zjištění nedochází k nápravě, není to už chyba kontrolní instituce. V poslední době se diskutuje o rozšíření pravomocí NKÚ. Díky připravované novele zákona by mohl Úřad získat možnost kontrolovat hospodaření krajů a obcí, které nakládají s veřejnými financemi. Doposud se NKÚ zabýval nakládáním se státním majetkem a kontrolou státního rozpočtu. Na základě této novely by mohl Úřad kontrolovat i to, zda obce, kraje, fyzické a právnické osoby hospodaří s veřejnými penězi podle zákona. Novela nenařizuje kontrolovat všechny

města a obce, to zůstane na rozhodnutí Úřadu. Celkově lze říci, že právní úprava kontrolních postupů je u nás značně roztržitá a nejednotná. Určitou sjednocující úlohu plnil do jisté míry zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Dnes však již tuto funkci zdaleka neplní. Diskutuje se o novém návrhu zákona o kontrole a zároveň i souvisejícího změnového zákona, který by obsahoval návrh změn 129 zákonů. Tento návrh byl 6. listopadu 2009 předložen vládě a účinnost se předpokládá dnem 1. ledna 2011. Jedním z hlavních cílů této právní úpravy by bylo sjednocení procesních pravidel různých druhů kontrolních činností a tím zamezení nejednotnosti a roztržitosti kontrolních postupů. Důležitou změnou je rozšíření působnosti nového zákona o kontrole zahrnující v podstatě všechny kontrolní činnosti ve veřejné správě. Jednou z dalších úprav je také zahájení a ukončení kontroly, tak aby byla v co největší míře zachována právní jistota kontrolovaných osob. Dále je zde zmíněna určitá úprava kontrolního oprávnění. Nový zákon také navrhuje zlepšení informovanosti veřejnosti a navrhuje posílení spolupráce kontrolních orgánů.

Podstatná část práce se zabývá také Veřejným ochráncem práv a taktéž se snaží objasnit opodstatněnost jeho funkce. Samozřejmě i zde je důkladně popsána jeho činnost a působnost, podobně jako u NKÚ. Zkrátka nepřišly ani další různé dozorčí inspekce, zmiňovány jsou především ČIŽP a ČOI. Tyto a další, v práci zmiňované inspekce, jsou taktéž jednou ze základních složek dobře fungující společnosti. Závěr práce je vymezen popisem mezinárodní spolupráce mezi nejvyššími auditními institucemi, především je pak vymezen na rozbor spolupráce NKÚ s Evropskou unií. Tato část práce mimo jiné objasňuje funkci Kontaktního výboru a popisuje také spolupráci NKÚ s Evropským účetním dvorem.

Závěrem lze tedy jednoznačně konstatovat, že kontrola veřejné správy je pro chod státu a také pro jednotlivce velmi důležitá, což potvrdilo po uskutečnění dotazníkového šetření i veřejné mínění. Naprostá většina lidí se přiklání k názoru, že kontrola je určitě nezbytná. Bez ní bychom žili v neuspořádané společnosti.

# SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

## Literární zdroje

1. DVOŘÁČEK, J. *Interní audit a kontrola*. Praha: C. H. Beck, 2000. ISBN 80-7179-410-4. 195 s.
2. GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy I. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. 56 s. ISBN 80-244-0125-8.
3. GADASOVÁ, D., POLIÁN, M. *Správní právo. Právní základ veřejné správy IV. díl*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. 56 s. ISBN 80-244-0128-2.
4. HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost*. Praha: Lidové noviny, 2005. 517 s. ISBN 80-7106-709-1.
5. KADERÁBKOVÁ, J., MATES, P. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Codex Bohemia, 1998. 216 s. ISBN 80-85963-69-8.
6. KALENSKÁ, R. *Lexikon Otakara Motejla*. Praha: Lidové noviny, 2006. 371 s. ISBN 80-7106-860-8.
7. MANKIW, G. *Zásady ekonomie*. Praha: GRADA Publishing, 2000. 763 s. ISBN 80-7169-891-1.
8. PAJAS, P., ROSSITER, T. *O Evropské unii*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2000. 179 s. ISBN 80-86345-04-1.
9. PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2008. 112 s. ISBN: 978-80-7043-722-3.
10. PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektor*. Praha: ASPI, 2005. 556 s. ISBN 80-7357-052-1.
11. PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6.
12. PRŮCHA, P., KADEČKA, S. *Správní právo – obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 74 s. ISBN 80-210-3600-1.

13. REKTOŘÍK, J. *Kontrola ve veřejném sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 58 s. ISBN 80-210-3505-6.
14. REKTOŘÍK, J. A KOL. *Ekonomika veřejného sektoru*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 219 s. ISBN 80-210-2045-8.
15. ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. Praha: C. H. Beck, 1999. 80 s. ISBN 80-7179-133-4.

## **Elektronické zdroje**

1. *Česká inspekce životního prostředí* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 2009 [cit. 2010-04-09]. Dostupný z WWW: <<http://www.cizp.cz/O-nas/Kdo-jsme>>.
2. *Historie a obecné zakotvení ombudsmana* [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, Ombudsman [cit. 2010-01-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.ochrance.cz/ombudsman/ochrance.php>>.
3. *Historie kontroly v našich zemích* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-15]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/urad/historie-kontroly.htm>>.
4. *Kdo jsme - Kompetence* [online]. Praha: Česká obchodní inspekce, 2010 [cit. 2010-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.coi.cz/cs/ocoi/kdo-jsme-kompetence.html>>.
5. *Mezinárodní spolupráce* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/default.htm>>.
6. *Mezinárodní vztahy* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/mezinarodni-vztahy.htm>>.
7. *Organizační struktura* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 2009 [cit. 2010-04-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.cizp.cz/O-nas/Organizacni-struktura>>.
8. *Působnosti a kompetence* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 2009 [cit. 2010-04-09]. Dostupný z WWW: <<http://www.cizp.cz/Pusobnosti>>.
9. *Správa, veřejná správa a samospráva* [online]. České Budějovice: JČU [cit. 2009-12-25]. Dostupný z WWW: <[http://eamos.pf.jcu.cz/amos/ksb/externi/ksb\\_7434/1.htm](http://eamos.pf.jcu.cz/amos/ksb/externi/ksb_7434/1.htm)>.

## SEZNAM PŘÍLOH

- I. Dotazník – Povědomí veřejnosti o kontrolních mechanismech
- II. Graf k otázce č. 1 - Kolik Vám je let?
- III. Graf k otázce č. 2 - Máte představu o existenci kontrolních mechanismů v našem státě? (Nejvyšší kontrolní úřad, Veřejný ochránce práv, Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí atd.)
- IV. Graf k otázce č. 3 - Myslíte si, že má kontrola obecně význam pro stát a pro občana (jednotlivce)?
- V. Graf k otázce č. 4 - Slyšeli jste někdy o Veřejném ochránci práv (ombudsman) a máte představu o jeho činnosti?
- VI. Graf k otázce č. 5 - Slyšeli jste někdy o České obchodní inspekci (ČOI) a máte představu o její činnosti?
- VII. Graf k otázce č. 6 - Slyšeli jste někdy o Nejvyšším kontrolním úřadě (NKÚ) a máte představu o jeho činnosti?
- VIII. Graf k otázce č. 7 - Myslíte si, že je Nejvyšší kontrolní úřad důležitý pro chod státu?
- IX. JUDr. Otakar Motejl - foto
- X. Nikiforos Diamandouros - foto
- XI. Organizační struktura ČIŽP
- XII. Organizační struktura ČOI
- XIII. Ing. František Dohnal - foto



## SEZNAM ZKRATEK

CHKO	-	Chráněná krajinná oblast
ČIŽP	-	Česká inspekce životního prostředí
ČOI	-	Česká obchodní inspekce
ČR	-	Česká republika
ČSR	-	Československá republika
ČŠI	-	Česká školní inspekce
EU	-	Evropská unie
EUROSAI	-	Evropská organizace nejvyšších auditních institucí - European Organization of Supreme Audit Institutions
EÚD	-	Evropský účetní dvůr
INTOSAI	-	Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí – International Organisation of Supreme Audit Institutions)
IPPC	-	Integrovaná prevence a omezování znečištění (Integrated Pollution Prevention and Control)
MŽP	-	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	-	Nejvyšší kontrolní úřad
NUTS	-	Územně statistické jednotky používané v rámci EU
SZPI	-	Státní zemědělská a potravinářská inspekce

# PŘÍLOHY

## Příloha I – Dotazník – Povědomí veřejnosti o kontrolních mechanismech

Draží spoluobčané,

jsem studentem Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích. Pracuji na své bakalářské práci na téma „Vybrané kontrolní mechanismy v rámci veřejného sektoru České republiky“ a tímto bych Vás chtěl poprosit o spolupráci při vyplnění tohoto krátkého dotazníku. Dotazník je samozřejmě anonymní a všechny údaje budou sloužit výhradně pro moji bakalářskou práci. Cílem dotazníku je zjistit, jestli mají lidé povědomí o kontrolních mechanismech v našem státě.

1. Kolik vám je let?

- 15 – 20
- 20 – 25
- 25 – 30
- 30 – 50
- 50 a více

2. Máte představu o existenci kontrolních mechanismů v našem státě? (Nejvyšší kontrolní úřad, Veřejný ochránce práv, Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí atd.)

- Ano, vím o co se jedná
- Ano, párkrát jsem už o nich slyšel
- Ne, nikdy jsem o tom neslyšel

*(v případě kladných odpovědí, prosím, pokračujte na další otázku)*

3. Myslíte si, že má kontrola obecně význam pro stát a pro občana (jednotlivce)?

- Rozhodně ano
- Spíše ano
- Nevím
- Spíše ne
- Ne

4. Slyšeli jste někdy o Veřejném ochránci práv (ombudsman) a máte představu o jeho činnosti?

- Ano, slyšel jsem o něm a vím, v čem jeho práce spočívá
- Ano, slyšel jsem už o něm
- Ne, nikdy jsem o něm neslyšel

5. Slyšeli jste někdy o České obchodní inspekci (ČOI) a máte představu o její činnosti?

- Ano, slyšel jsem o ní a vím, v čem její práce spočívá
- Ano, slyšel jsem už o ní
- Ne, nikdy jsem o ní neslyšel

6. Slyšeli jste někdy o Nejvyšším kontrolním úřadě (NKÚ) a máte představu o jeho činnosti?

- Ano, slyšel jsem o něm a vím, v čem jeho funkce spočívá
- Ano, slyšel jsem už o něm
- Ne, nikdy jsem o něm neslyšel

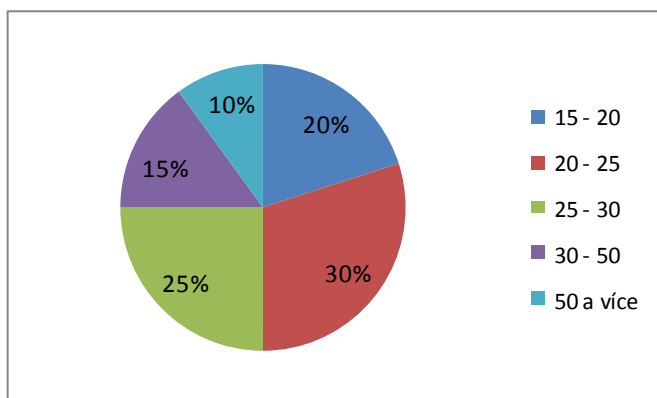
*(v případě kladných odpovědí, prosím, pokračujte na další otázku)*

7. Myslíte si, že je Nejvyšší kontrolní úřad důležitý pro chod státu?

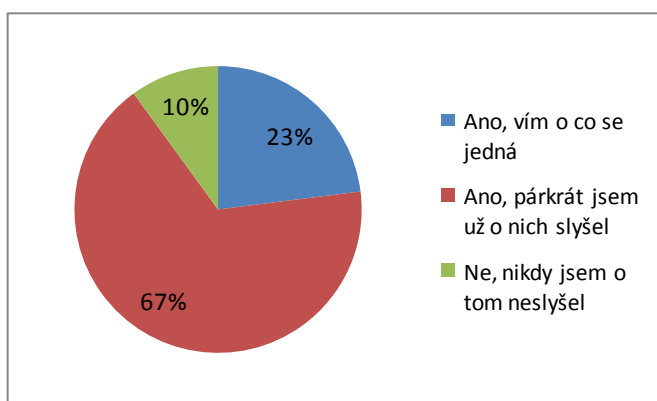
- Rozhodně ano
- Spíše ano
- Nevím
- Spíše ne
- Ne

***Děkuji Vám za trpělivost při vyplňování dotazníku!***

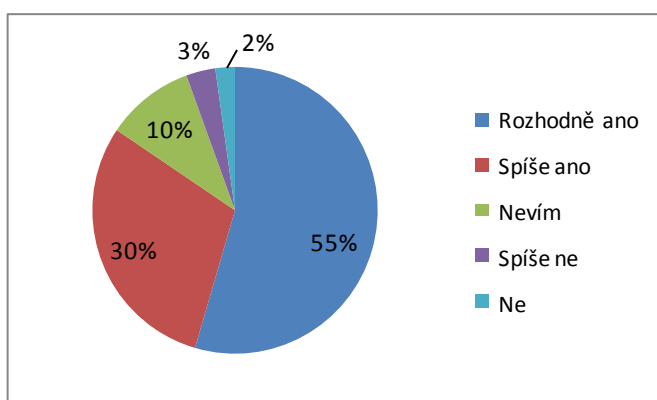
**Příloha II – Graf k otázce č. 1 - Kolik Vám je let?<sup>75</sup>**



**Příloha III – Graf k otázce č. 2 - Máte představu o existenci kontrolních mechanismů v našem státě? (Nejvyšší kontrolní úřad, Veřejný ochránce práv, Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí atd.)<sup>76</sup>**



**Příloha IV – Graf k otázce č. 3 - Myslíte si, že má kontrola obecně význam pro stát a pro občana (jednotlivce)?<sup>77</sup>**

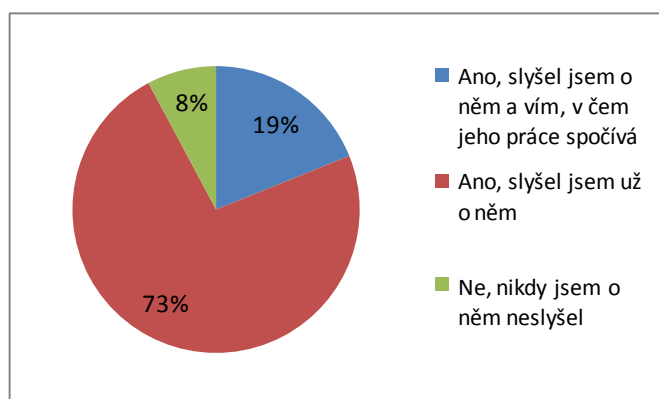


<sup>75</sup> vlastní výzkum

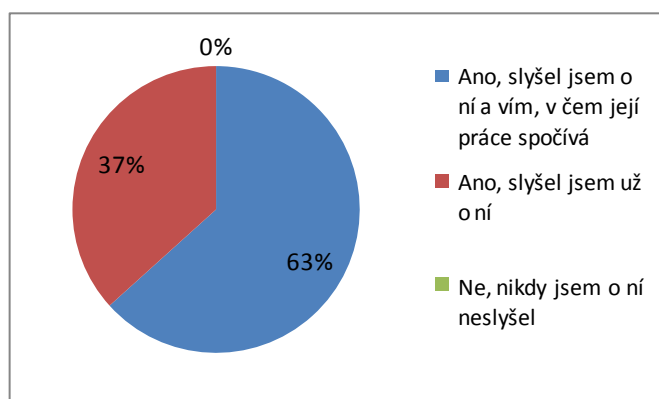
<sup>76</sup> vlastní výzkum

<sup>77</sup> vlastní výzkum

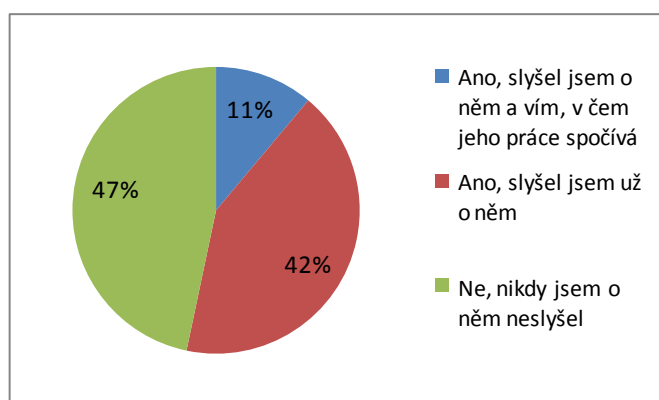
**Příloha V – Graf k otázce č. 4 - Slyšeli jste někdy o Veřejném ochránci práv (ombudsman) a máte představu o jeho činnosti?<sup>78</sup>**



**Příloha VI – Graf k otázce č. 5 - Slyšeli jste někdy o České obchodní inspekci (ČOI) a máte představu o její činnosti?<sup>79</sup>**



**Příloha VII – Graf k otázce č. 6 - Slyšeli jste někdy o Nejvyšším kontrolním úřadě (NKÚ) a máte představu o jeho činnosti?<sup>80</sup>**

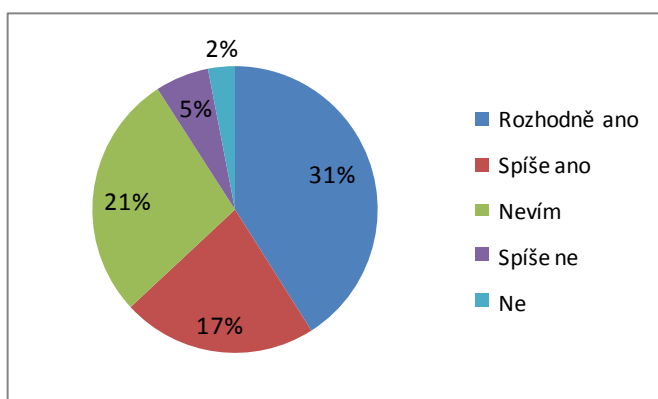


<sup>78</sup> vlastní výzkum

<sup>79</sup> vlastní výzkum

<sup>80</sup> vlastní výzkum

**Příloha VIII – Graf k otázce č. 7 - Myslíte si, že je Nejvyšší kontrolní úřad důležitý pro chod státu?<sup>81</sup>**



**Příloha IX – JUDr. Otakar Motejl<sup>82</sup>**



**Příloha X – Nikiforos Diamandouros<sup>83</sup>**



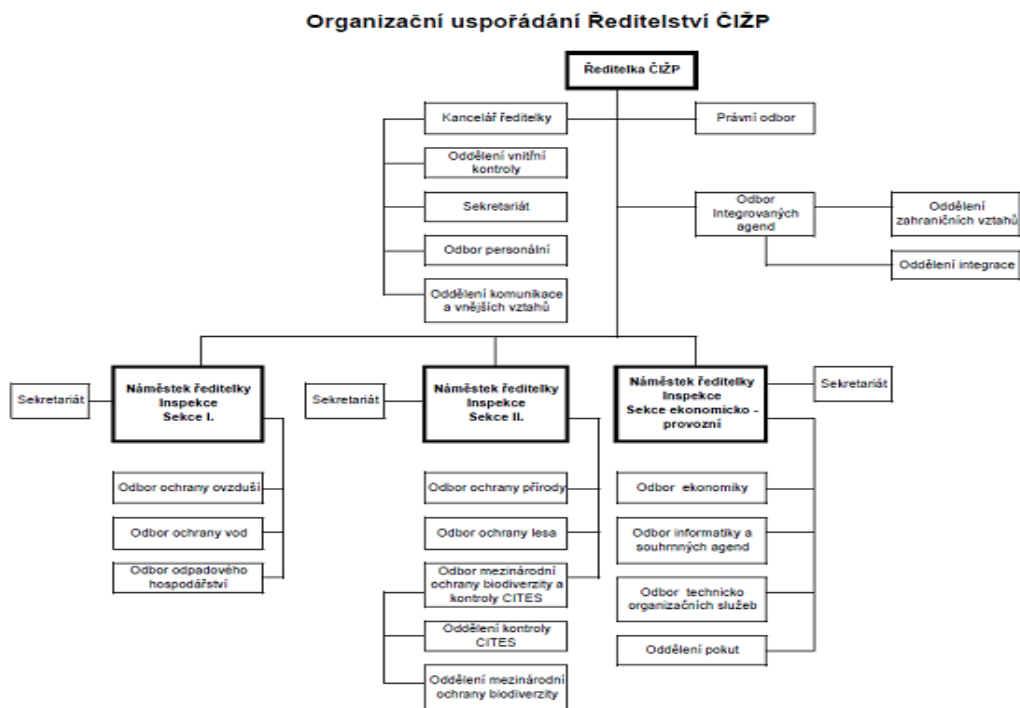
---

<sup>81</sup> vlastní výzkum

<sup>82</sup> *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, Ombudsman [cit. 2010-04-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.ochrance.cz/>>.

<sup>83</sup> *Evropský ombudsman* [online]. Praha: EUROSKOP, 2005 [cit. 2010-04-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.euroskop.cz/84/sekce/evropsky-ombudsman/>>.

## Příloha XI – Organizační struktura ČIŽP<sup>84</sup>



## Příloha XII – Organizační struktura ČOI<sup>85</sup>

Organizační struktura České obchodní inspekce



## Příloha XIII – Ing. František Dohnal<sup>86</sup>



<sup>84</sup> *Organizační struktura* [online]. Praha: Česká inspekce životního prostředí, 2009 [cit. 2010-04-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.cizp.cz/files/=2180/Schema+29.7.08.pdf>>.

<sup>85</sup> *Organizační struktura* [online]. Praha: Česká obchodní inspekce, 2010 [cit. 2010-04-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.coi.cz/files/documents/organizacni-struktura-ceske-obchodni-inspekce.JPG>>.

<sup>86</sup> *Prezident NKÚ* [online]. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 2010-04-16]. Dostupný z WWW: <<http://nku.cz/cz/urad/prezident-nku.htm>>.

## **ABSTRAKT**

ZAVACKÝ, M. *Vybrané kontrolní mechanismy v rámci veřejného sektoru České republiky : bakalářská práce.* České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, o. p. s., 2010. 64 s. Vedoucí bakalářské práce Ing. Jiří Dušek.

**Klíčová slova:** kontrolní mechanismy, Nejvyšší kontrolní úřad, veřejný sektor

Tato práce analyzuje jednotlivé kontrolní instituce a podrobněji popisuje činnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Řeší problematiku kontroly, rozebírá možné pojetí a druhy kontrol a podrobně popisuje funkci vybraných kontrolních mechanismů. Jedním z hlavních cílů je objasnit, proč je kontrola ve veřejném sektoru tolik důležitá.

Práce objasňuje existenci veřejného sektoru a také popisuje mezinárodní spolupráci nejvyšších auditních institucí. V této oblasti se zaměřuje hlavně na spolupráci s Evropskou unií.

Po praktické stránce popisuje za pomoci dotazníkového šetření veřejné mínění o kontrolních mechanismech ve veřejné správě.

## **ABSTRACT**

ZAVACKÝ, M. *Selected control mechanisms within the public sector of Czech republic : Bachelor thesis*. České Budějovice : The College of European and Regional Studies, o. p. s., 2010. 64 p. Supervisor: Ing. Jiří Dušek.

**Key words:** control mechanisms, Supreme Audit Office, public sector

This thesis analyzes the various control institutions and describes in detail the activity of the Supreme Audit Office. Solves the problem of control, anatomizes possible concept and types of controls and describe in detail function of the selected control mechanisms. One of the main objectives is to explain, why the control in the public sector is so important.

The thesis clarifies existence of the public sector and also describes international co-operation of the Supreme Audit Institutions. In this area thesis focuses mainly on cooperation with the European Union.

Practically describes with the help of questionnaire survey the public opinion about control mechanisms in the public service.