

Univerzita Pardubice

**Fakulta ekonomicko-správní
Ústav správních a sociálních věd**

Vnitřní kontrola ve státní správě

Ilona Tauchmanová

**Bakalářská práce
2012**

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: **2012/2013**

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Ilna Tauchmanová**
Osobní číslo: **E100018**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa**
Název tématu: **Vnitřní kontrola ve státní správě**
Zadávací katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

Zásady pro vypracování:

V bakalářské práci budou objasněny vnitřní kontrolní mechanismy v rámci státní správy. Cílem práce je analyzovat a zhodnotit fungování, účinnost a dopady kontrolního mechanismu výkonu přenesené působnosti na vybraných obecních úřadech.

V práci budou zpracovány mj. tyto oblasti:

- státní správa (jako součást veřejné správy)
- právní vymezení kontroly
- kontrola ve státní správě
- kontrola výkonu přenesené působnosti na vybraných obecních úřadech

Rozsah grafických prací: –
Rozsah pracovní zprávy: cca 30 stran
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická
Seznam odborné literatury:

DVOŘÁČEK, J. Interní audit a kontrola. 2. přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2003

HENDRYCH, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009

KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C.H.Beck, 2003

NEMEC, J. a kolektiv. Kontrola ve veřejné správě. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010

SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, 2005


Vedoucí bakalářské práce:


JUDr. Martin Šmíd

Ústav správních a sociálních věd

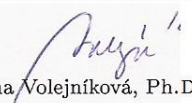
Datum zadání bakalářské práce: 27. června 2012

Termín odevzdání bakalářské práce: 30. dubna 2013


doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.

děkanka

L.S.


doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.

vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 16. října 2012

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

V Pardubicích dne 25.4.2013

Ilona Tauchmanová

PODĚKOVÁNÍ

Ráda bych poděkovala svému vedoucímu práce, panu JUDr. Martinu Šmídovi, za jeho odbornou pomoc, cenné rady a připomínky, kterými velkou měrou přispěl ke zpracování mé bakalářské práce. Také bych chtěla velmi poděkovat vedoucí Oddělení kontroly Městského úřadu v Novém Bydžově, paní Ing. Daně Rudolfové, za poskytnutí informací, interních dokumentů MěÚ a za ochotu při zodpovězení všech mých dotazů.

ANOTACE

Práce je zaměřena v první řadě na kontrolní činnost ve státní správě, jakožto činnost spadající pod působení veřejné správy. Jsou zde popsány charakteristické rysy veřejné a státní správy, jejich členění, fungování a kontrolní činnost. Konkrétně se práce zabývá charakteristikou města Nový Bydžov a kontrolou vykonávanou Městským úřadem Nový Bydžov. Na závěr jsou uvedeny specifické příklady kontrolní činnosti tohoto městského úřadu.

KLÍČOVÁ SLOVA

Veřejná správa, státní správa, vnitřní kontrola, finanční kontrola, audit, obec.

TITTLE

Internal control in state administration

ANNOTATION

The work focuses especially on the inspection activities of the civil service in the framework of public administration. It covers main characteristics of the public and state administration, their structure, operation and inspection activities. There is a description of the town Nový Bydžov as well as inspection activities practised by the municipal authority of Nový Bydžov. Last of all it comprises the list of particular examples of the municipal authority of this town.

KEYWORDS

Public administration, state administration, internal control, financial control, audit, municipality.

OBSAH

SEZNAM OBRÁZKŮ	9
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	10
ÚVOD	11
1 STÁTNÍ SPRÁVA	12
1.1 Státní správa jako součást veřejné správy.....	12
1.1.1 Funkční a organizační pojetí veřejné správy	13
1.1.2 Členění veřejné správy	14
1.2 Charakteristické rysy státní správy	16
1.2.1 Podzákonný, výkonný a nařizovací charakter státní správy.....	16
1.2.2 Zaměření státní správy.....	17
1.2.3 Funkční a organizační pojetí státní správy	18
1.2.4 Přímá a nepřímá státní správa.....	18
1.3 Orgány státní správy	19
1.3.1 Ústřední orgány	20
1.3.2 Další orgány státní správy s celostátní působností	24
1.3.3 Orgány mimo organizační strukturu státní správy	27
1.3.4 Územní orgány	28
2 KONTROLA VE STÁTNÍ SPRÁVĚ	30
2.1 Právní vymezení kontroly	30
2.1.1 Státní kontrola	31
2.2 Členění kontroly	31
2.3 Orgány vykonávající vnější kontrolu veřejné správy	33
2.3.1 Parlamentní kontrola	33
2.3.2 Nejvyšší kontrolní úřad	33
2.3.3 Soudní kontrola	34
2.3.4 Veřejný ochránce práv	34
2.3.5 Správní dozor.....	35
2.3.6 Kontrola vykonávaná na základě podání občanů	36

2.4	Vnitřní kontrola.....	36
2.4.1	Vnitřní kontrola a interní audit	36
2.4.2	Druhy vnitřní kontroly.....	37
3	CHARAKTERISTIKA MĚSTA NOVÝ BYDŽOV	39
3.1	Organizační struktura města	41
3.2	Městský úřad.....	45
4	KONTROLA NA MĚSTSKÉM ÚŘADĚ V NOVÉM BYDŽOVĚ.....	50
4.1	Finanční kontrola podle vnitřní směrnice č. 16	50
4.1.1	Vnitřní kontrolní systém (řídící kontrola)	51
4.1.2	Organizační opatření.....	51
4.2	Kontrolní řád města Nový Bydžov	52
4.2.1	Pravidla kontroly na místě.....	53
4.3	Příklady kontrolní činnosti MěÚ Nový Bydžov	54
4.3.1	Interní audit MěÚ Nový Bydžov	54
4.3.2	Veřejnosprávní kontrola na místě – ZŠ Karla IV., Nový Bydžov.....	55
4.4	Zhodnocení kontrolní činnosti MěÚ.....	57
	ZÁVĚR	58
	POUŽITÁ LITERATURA	59

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Schéma veřejné moci	13
Obrázek 2: Schéma veřejné správy	15
Obrázek 3: Systém územní správy	16
Obrázek 4: Přímá a nepřímá státní správa	19
Obrázek 5: Správní obvod ORP Nový Bydžov	40
Obrázek 6: Porovnání území správního obvodu ORP a mikroregionu Novobydžovsko	41
Obrázek 7: Organizační struktura Města Nový Bydžov	44
Obrázek 8: Struktura MěÚ Nový Bydžov	49
Obrázek 9: Ukázka plánu interního auditu	55

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

BOZP	Bezpečnost a ochrana zdraví při práci
ČNB	Česká národní banka
ČR	České republika
DSO	Dobrovolný svazek obcí
EU	Evropská unie
IA	interní audit
MěÚ	Městský úřad
MF	Ministerstvo financí
NATO	Severoatlantická aliance
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ORP	obec s rozšířenou působností
OSN	Organizace spojených národů
POÚ	pověřeným obecním úřadem
Sb.	Sbírka zákonů
ÚSC	územně samosprávní celek
VKS	vnitřní kontrolní systém
ZL	zřizovací listina

ÚVOD

Tato bakalářská práce poskytuje základní přehled o veřejné správě, státní správě a kontrole v ní vykonávané.

Veřejná správa je ve své podstatě jedním typem správy jako takové, kterou lze definovat jako každou lidskou činnost sloužící k dosažení určitého cíle. Veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu a disponuje veřejnou mocí. Lze ji chápat jako souhrn činností orgánů veřejné správy, prostřednictvím státních nebo jiných veřejných institucí, které směřují k dosažení stanoveného cíle.

Součástí veřejné správy je státní správa, která se uskutečňuje jménem a v zájmu státu. Státní správa je spojena s výkonnou mocí, konkrétně s vykonáváním zákonů a má podzákonný, výkonný a nařizovací charakter. Lze říci, že státní správa je určitou řídicí činností, jejíž nedílnou součástí je kontrola zajišťující provádění veškerých potřebných činností v odpovídajícím rozsahu, směru i čase. Kontrolou se zjišťuje skutečný stav, ověřuje se plánovaný stav a v případě nesrovnalostí mezi stavem skutečným a plánovaným se stanovují případná opravná opatření. Hlavním důvodem kontroly je předcházení či náprava již vzniklých chyb.

Práce je rozdělena na 4 kapitoly. V první kapitole je podrobněji rozebrána obecná charakteristika veřejné správy, její členění a fungování. Dále charakteristika a členění státní správy a její návaznosti na veřejnou správu.

Druhá kapitola přibližuje kontrolu ve státní správě, její právní vymezení, členění a orgány, které kontrolu vykonávají.

Organizační struktura města a Městského úřadu v Novém Bydžově je popsána ve třetí kapitole.

V poslední kapitole je popsán kontrolní systém MěÚ Nový Bydžov, charakteristika a postup při finanční kontrole a pravidla vykonávané kontroly na místě. K závěru této kapitoly jsou uvedeny konkrétní příklady kontroly, kterou vykonává Oddělení kontroly zřízené MěÚ.

Cílem práce je analyzovat a zhodnotit fungování, účinnost a dopady kontrolního mechanismu výkonu přenesené působnosti na vybraném obecním úřadě – Městský úřad Nový Bydžov.

1 STÁTNÍ SPRÁVA

V následujících podkapitolách je podrobněji rozebrána státní správa, její charakteristické rysy, její fungování, členění a zařazení do celého konceptu veřejné správy.

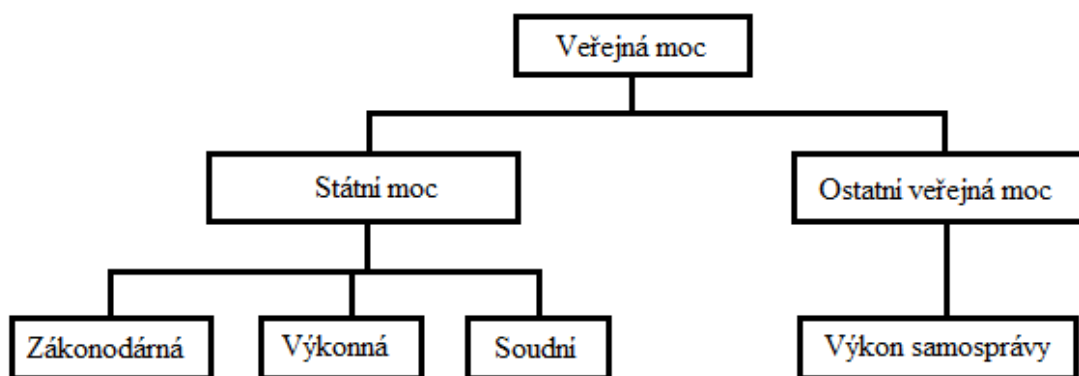
1.1 Státní správa jako součást veřejné správy

Veřejná správa vychází z obecného pojmu správa, kterou lze zjednodušeně charakterizovat jako každou lidskou činnost, která slouží k dosažení určitého cíle. Jedná-li se o činnost, která sleduje soukromé či veřejné cíle, rozlišuje se správa soukromá a veřejná. Soukromá správa je vykonávána soukromými osobami v soukromém zájmu. Tyto osoby sledují vlastní cíl a řídí se přitom vlastní vůlí. Naproti tomu veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu subjekty, které mají výkon této správy daný zákonem.

Veřejná správa je hlavním pojmem správního práva. Dle definice P. Průchy je veřejná správa chápána jako: „*Správa veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, je projevem realizace výkonné moci ve státě, a to včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci [22].*“

Jak již bylo uvedeno, veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu, kdy vymezení tohoto pojmu je velmi problematické. Průcha, P. uvádí, že veřejný zájem je takový zájem, který lze označit za veřejné resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené společenství osob, popř. zájmy, u nichž jde o zájmy celé společnosti [22].

Dalším znakem veřejné správy je fakt, že disponuje veřejnou mocí, jejímž prvotním nositelem je stát. Stát uskutečňuje veřejnou moc přímo, prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní nebo tuto moc uloží jiným subjektům, které jsou vykonavateli veřejné správy (viz Obrázek 1). Z toho vyplývá, že veřejnou moc je možné rozdělit na státní moc vykonávanou státem a na ostatní veřejnou moc, kterou stát přenesl na subjekty nestátního charakteru. Ostatní veřejná moc je určitým způsobem odvozena od státní moci a nemůže s ní být v rozporu. U veřejné moci je postavení mezi subjekty právně nerovnoměrné, jeden subjekt musí respektovat rozhodnutí druhého subjektu.



Obrázek 1: Schéma veřejné moci

Zdroj: upraveno podle [5]

1.1.1 Funkční a organizační pojetí veřejné správy

Pojem veřejná správa lze chápat ve dvojitým smyslu. Buď jako určitý druh činnosti nebo jako instituci (organizaci, úřad), která správu vykonává. Je-li veřejná správa chápána jako druh činnosti, jde o správu ve funkčním (materiálním) pojetí, ve druhém případě se jedná o správu v organizačním (formálním) pojetí [2].

Ve funkčním pojetí je veřejná správa chápána jako souhrn činností orgánů veřejné správy, především prostřednictvím státních nebo jiných veřejných institucí, které směřují k dosažení stanoveného cíle. Podstatou tohoto pojetí je obsah veřejné správy, jakožto naplnění funkcí veřejné správy, zkoumání metod a forem jednotlivých úkolů, činností, které slouží k dosažení stanovených cílů. Veřejná správa se zde projevuje dvěma základními funkcemi¹, a to funkce řídicí a regulativní, nebo také funkce organizátorská a mocensko-ochranná. První z dvojice funkcí, tedy řídicí (organizátorská) je založena na pozitivním, aktivním, do budoucni zaměřeném charakteru. Tato funkce je vždy vykonávána subjektem veřejné správy, v rámci jeho pravomoci a působnosti. Druhá funkce, regulativní resp. mocensko-ochranná potom představuje funkce typické pro veřejnou správu, v níž se projevuje mocenská podstata samotné veřejné správy, s možností využití potenciálního, event. efektivního donucení. K realizaci této funkce existuje podrobná právní úprava, neboť jde o uplatňování veřejné moci, a to její výkonné složky [26].

Je-li na veřejnou správu nahlíženo z organizačního pojetí, jsou sledovány jednotlivé prvky a vztahy mezi nimi, ze kterých je veřejná správa tvořena. Organizační stránka veřejné správy

¹ P. Průcha v „Základech správního práva a veřejné správy“ uvádí, že funkce veřejné správy lze obecně charakterizovat jako směry či zaměření činnosti veřejné správy, v nichž se realizují základní úkoly směřující k dosažení cílů veřejné správy.

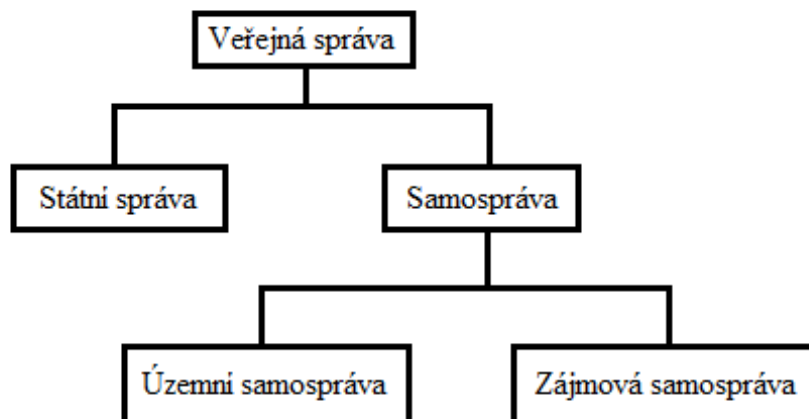
je vymezena právními předpisy, někdy se lze setkat i s vytvářením organizační struktury přímo subjekty vykonávajícími veřejnou správu. Organizační pojetí je tedy chápáno jako soustava orgánů, které vykonávají veřejnou správu. Mezi tyto orgány patří především stát, jeho vlastní orgány a další veřejnoprávní subjekty.

1.1.2 Členění veřejné správy

Veřejnou správu lze členit ze dvou hledisek [21]:

- 1) z hlediska zda je veřejná správa vykonávána prostřednictvím orgánů, které stanovuje stát, jakožto státní správa, stát také může přenechat správu některých svých záležitostí nestátním veřejnoprávním subjektům;
- 2) z hlediska geografického členíme veřejnou správu na ústřední, územní, případně místní správu.

Podle prvního hlediska je veřejná správa chápána jako určitý systém, který tvoří dva základní subsystémy. Hlavním subsystémem je státní správa, kterou vykonává stát prostřednictvím svých institucí a to přímo, nebo zprostředkovaně (územní samosprávou). Samospráva bývá označována jako proces delegování správy na jiné, nestátní subjekty. Je vykonávána samostatně, vlastním jménem a prostředky, v rámci zákonem stanovenými předpisy. Rozlišujeme územní a zájmovou samosprávu (viz Obrázek 2) [21]. V případě územní samosprávy se jedná o zastupování zájmů určitého území. Územní samosprávu vykonávají buď přímo sami občané, nebo může být vykonávána nepřímo prostřednictvím volených orgánů. Jedná-li se naopak o zájmovou samosprávu, někdy také označovanou jako profesní, jde o zastupování zájmů osob, které mají společné zájmy – tj. profesní komory (např. v ČR Advokátní komora, Lékařská komora apod.). Pod zájmovou samosprávu dále spadají i vysoké školy, veřejné fondy nebo nadace [16].



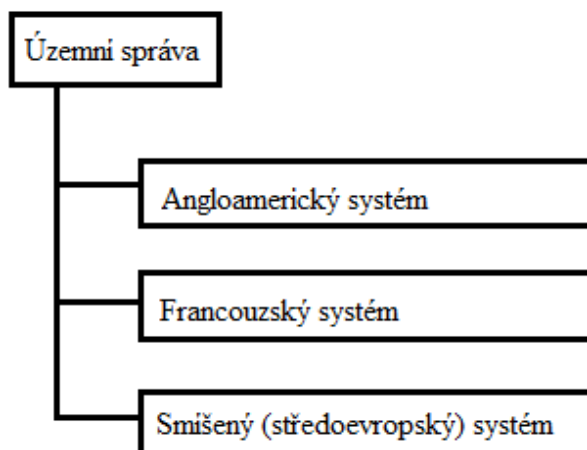
Obrázek 2: Schéma veřejné správy

Zdroj: upraveno podle [21]

Podle druhého hlediska lze územní správu chápat jako část veřejné správy, která je vykonávána v rámci příslušných územně administrativních jednotek, na které je stát rozdělen. Obecně lze říci, že územní správu tvoří instituce, které nemají charakter ústředních orgánů [21].

S územní správou bývá často spojen i pojem místní správa, který označuje nejnižší úroveň územní správy. Je-li ovšem zřízena pouze jednoúrovňová územní správa, tyto dva pojmy splývají.

System územní správy lze členit na tři typy (viz Obrázek 3). Prvním typem je angloamerický systém, kde má územní samospráva výlučné postavení. Druhým typem je francouzský systém územní správy, v němž existuje víceúrovňová územní samospráva a tzv. dekoncentráty, které lze definovat jako decentralizované orgány státní správy zajišťující státní správu na místní úrovni. Posledním typem systému územní správy je smíšený systém, označován také jako středoevropský. V tomto systému je obec jako základní článek územní samosprávy vykonavatelem úkonů vlastní samosprávy, ale v mezích zákona také některých úkonů státní správy, v rámci tzv. přenesené působnosti [16].



Obrázek 3: Systém územní správy

Zdroj: upraveno podle [16]

1.2 Charakteristické rysy státní správy

Státní správa je část veřejné správy, která se uskutečňuje jménem a v zájmu státu. Je klíčovou součástí veřejné správy. Svou povahou je státní správa spojena s výkonnou mocí, konkrétně s vykonáváním zákonů. Tím, že aplikuje, nikoli netvoří právní předpisy, se odlišuje od moci zákonodárné. Od moci soudní se moc výkonná v zásadě odlišuje tím, že v případě veřejné správy jde o veřejný zájem, zatímco pro soudnictví je charakteristická soudcovská nezávislost. Státní správa představuje činnost státu s organizujícím a mocensko-ochranným charakterem, která v sobě zahrnuje jednak prvky klasického řízení, ale také prvky regulace [22].

Podle M. Poliána je státní správa specifickým druhem společenského zřízení a je odvozena od podstaty, poslání a postavení státu, jakož i od podstaty a realizace státní moci [18].

Státní správa byla až do roku 1990 jedinou složkou veřejné správy ve státě, neboť samosprávu veřejná správa po celá desetiletí nezahrnovala.

1.2.1 Podzákonný, výkonný a nařizovací charakter státní správy

Je-li pojednáváno o státní správě jako o činnosti, jde o činnost vykonávanou ve veřejném zájmu, která má podzákonný, výkonný a nařizovací charakter.

Podzákonný charakter činnosti státní správy je projevem vázanosti správy zákony. Z širšího hlediska lze tento pojem vymezit jako projev vázanosti správy právem, kdy se vedle zákonů musí řídit i obecně závaznými právními předpisy vydanými na základě zákonů

a k jejich provedení na určité hierarchické úrovni. V tomto smyslu potom podzákonný charakter nevyplývá jen ze zákonů, ale i z příslušných předpisů nadřazených orgánů státní správy [22]. Ústava České republiky vytváří hranice činnosti státní správy, jelikož stanovuje, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatnit pouze v případech, které stanoví zákon. Tím se zásadně liší od postavení soukromých subjektů, protože zatímco tyto subjekty mohou vše, co jim zákon nezakazuje, správní orgány mohou jen to, co jim zákon výslovně umožní [25].

Podstata výkonného charakteru spočívá v provádění zákonů a tím státní správa zabezpečuje výkonnou moc státu. Na existenci státní správy v tomto ohledu stojí realizace zákonů. Zde by měla být správa co nejvíce efektivní, aby docházelo ke skutečnému uplatnění zákonů v praxi.

Z pohledu nařizovacího charakteru vystupuje státní správa jako autorita státní moci. Průcha P. uvádí, že nařizovací charakter státní správy vyjadřuje: „*Mocenskou převahu orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči nimž je státní správa vykonávána, a projevuje se v závaznosti aktů státní správy pro jejich adresáty* [22].“ Orgány státní správy mohou vydávat individuální správní akty v podobě rozhodnutí, nebo normativní správní akty jako vyhlášky a nařízení.

Podzákonný, výkonný a nařizovací charakter státní správy tak představuje různé aspekty její činnosti, které spolu úzce souvisí a teprve společně vytvářejí její charakteristiku [22].

1.2.2 Zaměření státní správy

Orgány státní správy svou činností a plněním svých úkolů přispívají k realizaci vztahů státní správy. Rozlišuje se vnitřní a vnější zaměření činnosti státní správy. V prvním případě jde o činnosti zaměřené dovnitř organizace státní správy, kdy její činností dochází k realizaci vztahů ve státní správě jako relativně uzavřeném systému. Vnitřní činnost státní správy tedy především řeší vnitro-organizační záležitosti, které zajišťují fungování systému správních orgánů. V případě vnější činnosti státní správy se jedná o činnosti státní správy, jimiž dochází k realizaci vztahů mezi subjekty státní správy a mezi jejími objekty, stojícími vně tento ucelený systém [22].

Činnost, kterou se realizuje vlastní poslání státní správy, je především činností vnější. Tato činnost je zaměřena na usměrňování procesů, ke kterým dochází v soustavě jiné, než je státní správa. Adresáty (objekty), na které státní správa působí, jsou v tomto případě jednak občané jako fyzické osoby, nebo také právnické osoby, vůči nimž je státní správa vykonávána.

Při vlastním výkonu státní správy mají subjekty a objekty této správy rozdílné postavení. Subjekt státní správy představuje sám stát prostřednictvím příslušných orgánů, které vykonávají správu jménem státu a v jeho zájmu, dále realizují státní politiku ve vztahu k objektům, které jsou nuceny se podřítit, i když nejsou státu organizačně podřízeny. Jak již bylo uvedeno výše, objekty státní správy nejsou součástí organizačního systému státní správy. Mají však svébytné, na státní správě jinak nezávislé, postavení [22].

1.2.3 Funkční a organizační pojetí státní správy

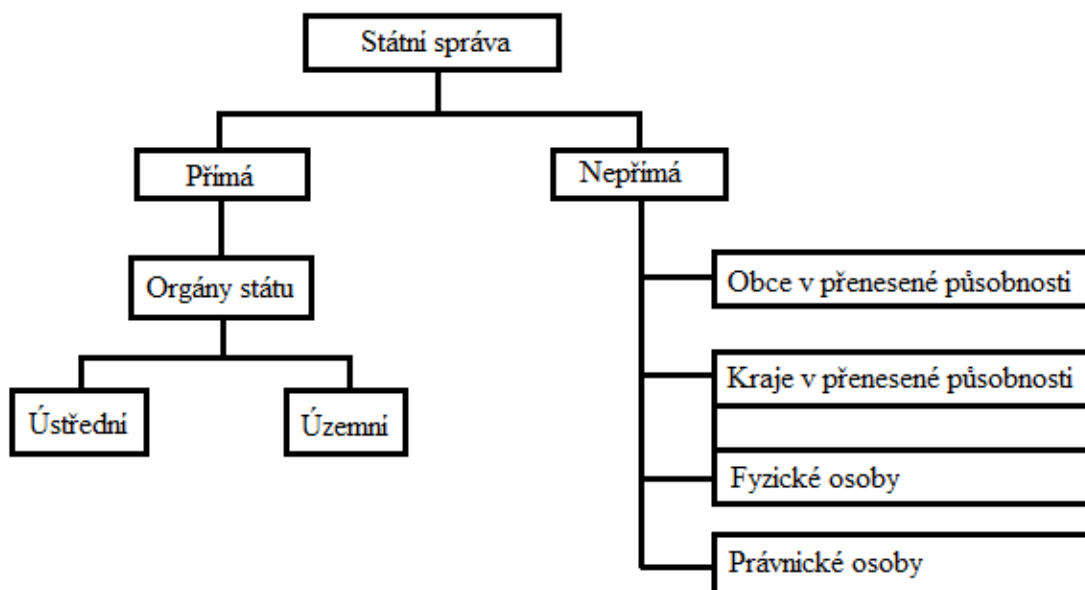
Stejně jako veřejnou správu lze i správu státní vnímat ve funkčním a organizačním pojetí. Funkční pojetí státní správy zahrnuje ochrannou činnost státu realizovanou ve veřejném zájmu, na základě a v mezích zákona. Ve funkčním pojetí má tato činnost výkonný, podzákonný a nařizovací charakter a je realizována ve vztazích, kde na jedné straně vystupují státní orgány vykonávající tuto činnost a na druhé straně objekty působení státní správy, vůči nimž je tato správa vykonávána jako státně mocenská činnost [22].

S funkčním pojetím státní správy je úzce spjato organizační pojetí, kde lze státní správu chápat jako hierarchicky uspořádaný systém orgánů státní správy, s daným uspořádáním a odpovídající pravomocí a působností.

1.2.4 Přímá a nepřímá státní správa

Podle subjektů, které vykonávají státní správu, může být státní správa buď přímá, anebo nepřímá (viz Obrázek 4). Přímou státní správu vykonávají bezprostředně výkonné orgány státní správy jako organizační složky státu. Tyto orgány přímo vykonávají správu jménem a v zájmu státu.

V určitých případech může být výkon státní správy přenesen na základě zákona také na orgány obcí a krajů, tedy orgány samosprávných celků, jako orgány dekoncentrované státní správy. Tato možnost vyplývá přímo z Ústavy České republiky. Samosprávné organizace (veřejnoprávní korporace) potom vykonávají státní správu v tzv. přenesené působnosti. Vedle veřejnoprávních korporací mohou rovněž vykonávat státní správu i soukromé osoby (fyzické či právnické), jímž byl na základě zákona umožněn výkon státní správy [27]. Příkladem výkonu státní správy fyzickou osobou je lesní stráž, státní technická kontrola vozidel (STK) apod. V těchto případech, kdy stát přenesou působnost k výkonu státní správy na jiné od státu odlišné subjekty, nazýváme tuto státní správu nepřímou [25].



Obrázek 4: Přímá a nepřímá státní správa

Zdroj: [25]

1.3 Orgány státní správy

Orgány státní správy neboli správní úřady vykonávají státní správu v rámci právně vymezené působnosti a pravomoci. Horzinková a Novotný uvádí, že: „*Orgán státní správy není totožný s jeho organizačními složkami ani s příslušnými úředními osobami, které za něj jednají. Každá organizační jednotka je tvořena souborem osob, které na základě zákonného nebo jiného pověření organizují a vykonávají správní činnost. Tento soubor osob tvoří osobní (personální) základ orgánu veřejné správy [3].*“

Orgány státní správy lze členit podle několika hledisek, např. podle:

- 1) formy:
 - a) **monokratické orgány**, pokud v čele orgánu stojí jediný vedoucí, který řídí činnost daného orgánu přímo nebo zprostředkovaně a je za tuto činnost odpovědný;
 - b) **kolegiální (sborové) orgány**, jestliže rozhodují ve sboru kvalifikovaným usnesením svých členů;
- 2) vzniku:
 - a) **volené orgány**;
 - b) **jmenované orgány**;

3) věcné působnosti:

- a) **orgány s všeobecnou působností**, které nejsou ve své působnosti omezeny určitou oblastí státní správy;
- b) **orgány se speciální (díličí) působností**, které představují prvky určitého systému, jejichž působnost a pravomoc zahrnuje konkrétní oblast státní správy;

4) územní působnosti:

- a) **ústřední orgány**, které vykonávají působnost na celém území státu;
- b) **územní orgány**, které vykonávají státní správu s omezenou místní působností.

Nejčastěji se orgány státní správy člení podle hlediska územní působnosti, tedy na orgány ústřední a územní, proto jsou podrobně rozebrány v následujících dvou podkapitolách.

1.3.1 Ústřední orgány

Ústřední orgány státní správy vykonávají svou působnost na celém území státu a nejsou podřízeny žádnému jinému správnímu úřadu. Jejich působnost je vymezena zákonem. Právní postavení ústředních orgánů je v současné době upraveno podle zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zvaný také jako „kompetenční zákon.“ Kompetenční zákon vymezuje činnosti těchto orgánů, jejich vzájemné vztahy, včetně spolupráce a vztah vlády a ministerstev, a to tak, že vláda České republiky řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev.

K ústředním orgánům státní správy patří [2]:

- vláda,
- ministerstva,
- prezident (hlava státu).

Vláda je vrcholným ústředním orgánem státní správy, která zaujímá postavení orgánů s všeobecnou působností. Podle Ústavy ČR (článek 67, odst. 1) je: „*Vláda vrcholným orgánem výkonné moci. Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně (moc zákonodárná) a je složena z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády, které pověřuje řízením ministerstev a jiných úřadů [32].*“ Žádný člen vlády nesmí vykonávat funkci člena Ústavního soudu nebo jakoukoliv jinou činnost, jejíž povaha odporuje výkonu funkce člena vlády. Hendrych

definuje vládu jako: „*Kolegiální orgán, který rozhoduje ve sboru formou usnesení. K přijetí usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů* [2].“ Vláda v rámci státní správy plní především řídicí a normotvornou funkci. Svou řídicí funkci uplatňuje vůči podřízeným subjektům (vykonavatelům státní správy), nikoli vůči subjektům nepodřízeným. Veškerá organizace činnosti vlády a řízení schůzí přísluší jejímu předsedovi, kterého v případě jeho nepřítomnosti zastupuje místopředseda vlády nebo jiný pověřený člen vlády.

Do působnosti vlády patří určování zásad vnitřní i zahraniční politiky, vláda má také právo podávat Poslanecké sněmovně návrhy zákonů, z čehož vládě jako jedinému orgánu výkonné moci plyne právo zákonodárné iniciativy. Článek 78 Ústavy dává vládě oprávnění (tzv. generální zmocnění) vydávat nařízení, která představují externí akty. Tyto nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády a jsou uveřejňována ve Sbírce zákonů. V oblasti veřejné správy vláda řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, dále řídí a kontroluje činnost krajských úřadů (prostřednictvím ministerstva vnitra), jmenuje vedoucí nebo členy některých správních orgánů [3]. Vláda také přijímá usnesení, které mají povahu interního aktu. Tato usnesení nejsou právním předpisem a zavazují pouze členy vlády a vedoucí správních úřadů přímo řízených vládou a orgány krajů a obcí při výkonu státní správy (přenesené působnosti).

Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením vlády plní Úřad vlády, který je ústředním orgánem státní správy. Činnost Úřadu vlády řídí jeho vedoucí, který je jmenován a odvoláván vládou. Úřad také zabezpečuje chod tzv. poradních a pracovních orgánů vlády jako jsou např. Legislativní rada vlády, Bezpečnostní rada státu, Rada vlády ČR pro lidská práva apod. [29].

Ministerstvo je ústředním správním úřadem s dílčí věcnou působností, která je stanovena podle charakteru činnosti ústředního orgánu buď demonstrativním, nebo taxativním způsobem. Působnost ministerstev je stanovena v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Aktuálně v České republice působí tato ministerstva:

- Ministerstvo financí,
- Ministerstvo zahraničních věcí,
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
- Ministerstvo kultury,
- Ministerstvo práce a sociálních věcí,

- Ministerstvo zdravotnictví,
- Ministerstvo spravedlnosti,
- Ministerstvo vnitra,
- Ministerstvo průmyslu a obchodu,
- Ministerstvo pro místní rozvoj,
- Ministerstvo zemědělství,
- Ministerstvo obrany,
- Ministerstvo dopravy,
- Ministerstvo životního prostředí.

V čele ministerstva stojí ministr, který ho řídí, vykonává pravomoci v rozsahu působnosti ministerstva a odpovídá za jeho činnost, z tohoto důvodu je ministerstvo monokratickým orgánem. Ministr má pravomoc delegovat určité pravomoci na vedoucí pracovníky ministerstva, dále je v jeho pravomoci provedení vnitřní organizace ministerstva. Ke své činnosti si ministr může zřídit různé poradní orgány ministerstva, jehož členy jmenuje z řad pracovníků ministerstva, nebo také z jiných orgánů podle jejich odbornosti. Ministra jmenuje na návrh předsedy vlády prezident republiky, který ho také může odvolat. V případě ministrovi nepřítomnosti ho zastupuje státní tajemník, a to v rozsahu ministrových práv a povinností. Ministr může státního tajemníka ze zákona pověřit zastupováním i v jiných případech. Státní tajemník poté rozhoduje ve věcech ministra, pokud tak stanoví zvláštní zákon² [3].

Činnost ministerstva je řízena ústavními zákony, zákony a usneseními vlády. Ministerstva připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů, které se týkají věcí v jejich působnosti. V rámci své nařizovací pravomoci mohou na základě zákona vydávat právní předpisy, které se označují jako vyhlášky. Ministerstva mají uvnitř systému státní správy právo zavazovat nižší správní úřady a subjekty, na které byl výkon státní správy přenesen tzv. vnitřními předpisy nebo služebními příkazy. Interní směrnice ministerstev jsou uveřejňovány buď ve Věstníku vlády ČR, nebo ve věstnících jednotlivých resortních ministerstev. Tyto předpisy ani příkazy nepůsobí externě, tj. vně státní správy [2].

Ministerstva řídí a kontrolují podřízené dekoncentrované správní úřady, v oboru své působnosti řídí a kontrolují výkon státní správy prováděný krajskými úřady. Rozhodují ve správním řízení, plní stanovené úkoly na úseku státního rozpočtu, zabezpečují mezinárodní

² Viz zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů.

spolupráci v dané oblasti a plní úkoly, které vyplývají pro Českou republiku z mezinárodních smluv a z členství v mezinárodních organizacích.

Mezi orgány státní správy patří i prezident republiky jako hlava státu, který se na výkonu státní správy podílí určitým způsobem. Postavení prezidenta republiky jako vykonavatele státní správy ovšem není zcela jednoznačné.

Je volen Parlamentem na společné schůzi obou komor (Poslanecká sněmovna a Senát). Co se týče pravomocí prezidenta, Varvařovský ve své publikaci uvádí: *„Pravomoci prezidenta republiky jsou upraveny v čl. 62 a 63 Ústavy. Zásadní rozdíl mezi nimi spočívá v tom, že k aktům vydávaným podle čl. 62 prezident nepotřebuje kontrasignaci (spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády), k výkonu pravomocí podle čl. 63 však ano. To neznámá, že k aktům podle čl. 62 je prezident vždy oprávněn zcela samostatně a bez jakékoli součinnosti jiných ústavních orgánů (např. soudce Ústavního soudu jmenuje až po souhlasu Senátu, prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje na návrh Poslanecké sněmovny), ani to, že nemůže tyto své akty předem projednat a konzultovat s dalšími subjekty podle svého vlastního uvážení [30].“*

Podle čl. 62 Ústavy prezident republiky:

- jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi,
- svolává zasedání Poslanecké sněmovny,
- rozpouští Poslaneckou sněmovnu,
- pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády,
- jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy,
- jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu,
- má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního,
- podepisuje zákony,
- jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu,
- jmenuje členy Bankovní rady České národní banky,
- vyhláší referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii a jeho výsledek.

Podle čl. 63 Ústavy Prezident republiky dále:

- zastupuje stát navenek,

- sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy,
- je vrchním velitelem ozbrojených sil,
- přijímá vedoucí zastupitelských misí,
- vyhlašuje volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu,
- jmenuje a povyšuje generály,
- propůjčuje a uděluje státní vyznamenání,
- jmenuje soudce,
- má právo udělovat amnestii.

1.3.2 Další orgány státní správy s celostátní působností

Mezi orgány státní správy lze řadit také:

- jiné správní úřady
 - s celostátní působností přímo řízené vládou,
 - s celostátní působností řízené ministerstvy,
- veřejné ozbrojené sbory nebo jiné veřejné sbory.

Další ústřední správní orgány mají charakter jiných správních úřadů s celostátní působností přímo řízených vládou. V čele těchto úřadů nestojí ministr, nýbrž vedoucí jmenovaný vládou, popř. prezidentem republiky. Působnost těchto orgánů se vztahuje na určitou odborně technickou problematiku a je konkrétně vymezena ve zvláštních zákonech. Kompetenční zákon uvádí tyto správní úřady s celostátní působností řízených vládou [3]:

- **Český statistický úřad**, který vykonává státní statistickou službu, a to tím, že shromažďuje statistické informace o sociálním, ekonomickém a ekologickém vývoji v České republice. Předsedu Českého statistického úřadu jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh vlády. Tento úřad si také může zřídit Českou statistickou radu jako svůj poradní orgán, v jejímž čele poté stojí předseda Českého statistického úřadu. Při své činnosti úřad spolupracuje s ministerstvy a jinými ústředními správními úřady;
- **Český úřad zeměměřický a katastrální**, který je ústředním orgánem státní správy geodézie, kartografie a katastru nemovitostí České republiky. Sídlo tohoto úřadu je v Praze. Naopak od Českého statistického úřadu zde jmenuje a odvolává předsedu přímo vláda;
- **Český báňský úřad** je ústředním orgánem státní báňské správy ČR. V jeho čele stojí předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda. Tento úřad řídí obvodní báňské úřady;

- **Úřad průmyslového vlastnictví** sídlí v Praze a byl zřízen na ochranu průmyslového vlastnictví ČR;
- **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže** chrání hospodářskou soutěž proti jejímu nedovolenému omezování. Sídlem tohoto úřadu je Brno a předsedu úřadu jmenuje prezident na návrh vlády na funkční období šesti let;
- **Správa státních hmotných rezerv** je ústředním orgánem státní správy sídlící v Praze pro oblast státních hmotných rezerv, pro hospodářskou mobilizaci a hospodářská opatření pro zabezpečení obrany. Předsedu jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu v dohodě s ministrem financí. Tento úřad nemá pravomoc vydávat prováděcí právní předpisy;
- **Státní úřad pro jadernou bezpečnost** vykonává státní správu a dozor při využívání jaderné energie a v oblasti radiační ochrany. Vedoucího úřadu jmenuje a odvolává vláda;
- **Národní bezpečnostní úřad** byl zřízen zákonem pro oblast ochrany utajovaných skutečností. Ředitele úřadu jmenuje a odvolává vláda po projednání v bezpečnostním výboru Poslanecké sněmovny. Dohled nad činností tohoto úřadu vykonává předseda vlády;
- **Energetický regulační úřad** sídlí v Jihlavě a zabývá se výkonem regulace v energetice. Řídí ho předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda na dobu 5 let. Úřad jednou ročně předkládá zprávu o své činnosti a zprávu o hospodaření vládě a Poslanecké sněmovně;
- **Úřad vlády**, kde vedoucího úřadu jmenuje a odvolává vláda. Úřad zabezpečuje činnost vlády a jejích orgánů po stránce odborné, organizační a technické. Organizační jednotkou Úřadu je Generální ředitelství státní služby v čele s generálním ředitelem;
- **Český telekomunikační úřad** byl zřízen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích jako ústřední správní úřad pro výkon státní správy ve věcech stanovených zákonem, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb.

Správní úřady s celostátní působností řízené ministerstvy jsou dalším typem ústředních orgánů státní správy. Oproti výše uvedeným správním úřadům s celostátní působností, které řídí přímo vláda, nemohou tyto úřady vydávat právní předpisy. Patří sem např. Česká inspekce životního prostředí, která je podřízena Ministerstvu pro životní prostředí, Státní

plavební správa a Úřad pro civilní letectví jsou podřízeny Ministerstvu dopravy. Ministerstvu průmyslu a obchodu jsou podřízeny např. Česká obchodní inspekce, Státní energetická inspekce nebo Licenční úřad. Ministerstvu zemědělství je podřízena Státní veterinární správa, Státní zemědělská a potravinářská inspekce a další. Státní ústřední archiv jsou podřízen Ministerstvu vnitra [2].

Za určitých okolností mohou být vykonavateli státní správy také veřejné sbory, ať už ozbrojené nebo neozbrojené. Výkon státní správy těmito sbory se uskutečňuje především ve věcech správního dozoru. Mezi veřejné sbory patří Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor, Vojenská policie, Vězeňská služba, Celní správa, zpravodajské služby apod.

Policie ČR je veřejný ozbrojený sbor s celostátní působností. Cílem policie je chránit veřejnou bezpečnost a pořádek. Policie ČR je řízena podle zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Za činnost tohoto sboru odpovídá ministr vnitra vládě. Policii tvoří Policejní prezidium České republiky, útvary s působností na celém území České republiky a útvary s územně vymezenou působností, kam řadíme Správu hl. m. Prahy, okresní ředitelství apod. V policii působí služba pořádkové policie, kriminální policie, dopravní policie, cizinecké a pohraniční policie atd. V čele uvedených služeb stojí ředitelé, které jmenuje a odvolává policejní prezident, který stojí v čele Policejního prezidia České republiky [36].

Hasičský záchranný sbor je dalším veřejným sborem, který vykonává státní správu. Hlavním úkolem Hasičského záchranného sboru České republiky je podle zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky, ve znění pozdějších předpisů: *„Chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a poskytovat účinnou pomoc při živelných pohromách a jiných mimořádných událostech [35].“* Tento sbor se skládá z Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR a hasičských záchranných sborů krajů, které jsou organizačními složkami státu řízenými generálním ředitelstvím. Generální ředitelství plní úkoly nařízené od ministerstva stanovené zákonem. Ministerstvo také zřizuje operační a informační střediska pro koordinaci složek integrovaného záchranného systému. Generální ředitelství a hasičské záchranné sbory krajů zřizují různá zařízení hasičského záchranného sboru, ať už to jsou zařízení vzdělávací, technická nebo účelová.

Podle §1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě České republiky, ve znění pozdějších předpisů vězeňská služba zajišťuje výkon vazby a výkon trestu odnětí svobody a ve vymezeném rozsahu ochranu pořádku a bezpečnosti při výkonu soudnictví a správě

soudů [39]. Vězeňskou službu ČR lze členit na vězeňskou stráž, justiční stráž a správní službu, kde vězeňská a justiční stráž mají postavení ozbrojeného sboru. Justiční stráž zajišťuje pořádek a bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství a v jiných místnostech činností soudů a Ministerstva spravedlnosti. Organizačně se Vězeňská služba skládá z generálního ředitelství, vazebních věznic a věznic. Věznice zřizuje a ruší ministr spravedlnosti a v jejich čele stojí ředitel.

Zpravodajské služby jsou státními orgány a jejich činnost podléhá kontrole vlády a Poslanecké sněmovně. Vláda a prezident republiky ukládají zpravodajským službám úkoly v mezích jejich působnosti a naopak zpravodajské služby jim podávají zprávy o své činnosti. Mezi zpravodajské služby patří Bezpečnostní informační služba České republiky, Úřad pro zahraniční styky a informace a Vojenské zpravodajství [3].

Zvláštním případem je celní správa, kdy pracovníci zařazení do ozbrojených složek celní správy jsou oprávněni nosit a ve stanoveném rozsahu používat zbraň. Jejich postavení lze tedy označit jako obdobné veřejných ozbrojeným sborům, avšak účel celní správy a zákonné vymezení její působnosti a pravomocí svědčí o tom, že jde o správní úřady [2].

1.3.3 Orgány mimo organizační strukturu státní správy

Vykonavateli státní správy mohou být také státní úřady, které stojí mimo organizační soustavu státní správy. Bývají také označovány jako nezávislé správní úřady, jelikož vykonávají státní správu, ale zároveň jsou nezávislé. Tyto úřady jsou organizačními složkami státu, které jsou financovány ze státního rozpočtu, ale nejsou součástí hierarchické soustavy státní správy řízené vládou a ani nejsou svou činností vládě či ministerstvu odpovědny [2]. Mezi nezávislé správní úřady patří např. Pozemkový fond České republiky, který je právnickou osobou zapsanou v obchodním rejstříku. Spravuje pozemky ve vlastnictví státu, které převádí na jiné subjekty a vykonává další činnosti stanovené zákonem. Dalším nezávislým správním úřadem je Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, která byla zřízena zákonem a dohlíží na dodržování právním předpisů upravujících rozhlasové a televizní vysílání a nezávislost jeho provozování. Specifické postavení mají veřejnoprávní instituce, které hospodaří s vlastním majetkem a představují veřejné hromadné informační prostředky. Jedná se o Český rozhlas, Českou televizi a Českou tiskovou kancelář. Specifické postavení má také Úřad pro ochranu osobních údajů, který se řídí zákony a jinými právními předpisy a vykonává dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů, přijímá podněty a stížnosti občanů, projednává předstupy a jiné správní

delikty a uděluje pokuty podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů [3].

1.3.4 Územní orgány

Územní orgány jsou subjekty, na které byl zákonem nebo rozhodnutím učiněným na základě zákona delegován výkon státní správy ve vymezeném rozsahu. Delegation spočívá buď v přenesení, nebo v propůjčení výkonu státní správy. Nejdůležitějším případem delegace výkonu státní správy na jiný subjekt je přenesená působnost vykonávaná orgány obcí a krajů jako územních samosprávných celků. Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen na základě zákona, který jim stanoví pravomoci a rozsah jejich působení. Jestliže zákon svěří výkon správy obcí, stává se území obce správním obvodem a orgány obce vykonávají státní správu jako svou přenesenou působnost [2].

Územní státní správu lze také označit jako místní správu na nejnižší úrovni správy a lze ji dělit na územní správu s všeobecnou působností a územní správu specializovanou.

Místní správu s všeobecnou působností vykonávají obce a kraje jako územní samosprávné celky (korporace) v přenesené působnosti. Jejich postavení upravují zákony č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. Výkon státní správy v přenesené působnosti zajišťují:

- obecní úřady (městské úřady, magistráty, úřady městských obvodů, úřady městských částí),
- pověřené obecní úřady,
- obecní úřady obcí s rozšířenou působností,
- krajské úřady,
- zvláštní orgány obcí a krajů,
- komise rad obcí.

Obecní úřady v přenesené působnosti vykonávají státní správu svými orgány ve věcech, které jim stanovil zákon. Obec vykonává státní správu především v oblasti evidence obyvatel, požární ochrany, ochrany veřejného pořádku, výstavy, hospodaření s nebytovými prostory apod. Jak již bylo uvedeno, území obce je pro výkon státní správy správním obvodem. Pověřené obecní úřady vykonávají spolu s přenesenou působností v základním rozsahu ve vlastní obci také další přenesenou působnost svěřenou jim zvláštními zákony i v dalších obcích. Pověřené obecní úřady se řídí zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Obecní úřady obcí

s rozšířenou působností se také řídí zákonem č. 314/2002 Sb., které vedle základní přenesené působnosti vykonávají státní správu ve stanoveném územním obvodu. Krajské úřady vykonávají státní správu ve svých územních obvodech, ale na základě zákona jim může být svěřen výkon státní správy i v jiných územních obvodech [3].

Specializované orgány státní správy jsou přímo odvozené od některých ústředních orgánů státní správy a specializují se jen na některý úsek státní správy, který nemusí vždy korespondovat s územním členěním státu. Lze o nich hovořit jako o územně dekoncentrovaných orgánech státní správy. V současné době se jedná o tyto specializované územní orgány státní správy [22]:

- finanční ředitelství a finanční úřady,
- úřady práce,
- okresní správy sociálního zabezpečení,
- celní ředitelství, pohraniční a vnitrozemské celní úřady,
- obvodní báňské úřady,
- inspektoráty České úřadu bezpečnosti práce,
- krajské hygienické stanice,
- státní oblastní archivy,
- krajské veterinární správy,
- zeměměřické a katastrální inspektoráty a katastrální úřady,
- pozemkové úřady, atd.

2 KONTROLA VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Jak již bylo uvedeno v první kapitole, je-li státní správa chápána jako činnost, jde potom o činnost vykonávanou ve veřejném zájmu, která má podzákonný, výkonný a nařizovací charakter. Lze tedy říci, že jde o určitou řídicí činnost a žádná řídicí činnost není bez chyb. Musí být nějakým způsobem kontrolována, a to z důvodu předcházení či nápravy chyb, které v tomto procesu řízení mohou nastat nebo již nastaly.

Kontrolu lze tedy definovat jako souhrn činností, které jsou součástí řídicí činnosti. Dvořáček, J. uvádí, že: „*Kontrola zahrnuje veškeré aktivity, jimiž je zjišťováno, zda dosahované výsledky odpovídají výsledkům plánovaným [1]*“. Hlavními znaky kontroly jsou kompetentnost, pečlivost, dobrá informovanost o kontrolovaném subjektu, svědomitost, osobní či věcná nepodjatost, kritický postoj k vlastním měřítkům posuzování a v neposlední řadě také hodnocení činnosti kontrolovaného subjektu. Úkolem kontroly státní správy jako součásti veřejné správy je zajistit provedení všech potřebných činností. Kontrolou se zjišťuje skutečný stav (to, co je), ověřuje se plánovaný stav (to, co má být) a v případě nesrovnalostí mezi stavem skutečným a plánovaným se stanovují případná opravná opatření.

Z tohoto vymezení kontroly lze stanovit její funkce, jimiž jsou funkce poznávací, funkce zjišťovací, porovnávací či hodnotící a funkce nápravná [22]. Pomocí poznávací funkce kontrola zabezpečuje zjištění skutečnosti, která je potřeba ke stanovení budoucího cíle. Zjišťovací funkce ověřuje plánovaný stav v průběhu provádění kontrolované činnosti, následně je porovnán stav plánovaný se stavem skutečným pomocí porovnávací funkce a v případě nesrovnalostí je využita funkce nápravná, kdy dochází k nápravným opatřením.

Kontrola veřejné správy musí být systematická, neboť je-li kontrola prováděná příliš často a nekoordinovaně, může dojít k narušení normálního chodu kontrolovaných činností a plnění uložených povinností. Proto je důležité, aby měla kontrola určitý systém a přesně vymezeny pravomoci, oprávnění a povinnosti kontrolních orgánů [22].

2.1 Právní vymezení kontroly

V České republice stejně jako v každém jiném demokratickém státním uspořádání existuje ze zákona centrální kontrolní systém a regionální a lokální systémy kontrol státní správy, specifické pro dané uspořádání státu. Česká republika se podrobuje kontrolním systémům EU, NATO i OSN a má tyto kontrolní systémy legislativně zakotveny. Na státní úrovni se jedná o zákony: č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, č. 21/1997 Sb., o kontrole vývozu a dovozu zboží a technologií podléhajících mezinárodním kontrolním režimům, č. 199/1994 Sb.,

o zadávání veřejných zakázek a č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (vždy v platném znění). Kontrolní systém krajů a obcí vychází jednak z výše uvedených zákonů centrálního charakteru a také ze specifických zákonů č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů a č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů [24].

Mimo tyto zákony je kontrola z určité části také vymezena v Ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů a v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

2.1.1 Státní kontrola

Státní kontrolu podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole v platném znění vykonávají ministerstva a jiné státní úřady v rozsahu stanoveném zvláštními zákony, místní orgány státní správy a územní samosprávy (v přenesené působnosti) a ostatní orgány státní správy, do jejichž působnosti spadá specializovaná kontrola, dozor nebo inspekce podle zvláštních předpisů. Rektořík a Šelešovský uvádí, že: „*Státní kontrolou se pro účely zákona rozumí kontrolní činnost orgánů státní správy, zaměřená na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky ČR a na plnění povinností z obecně závazných předpisů* [24].

Kontrola vykonávaná ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti není podle zákona považována za státní kontrolu. Kontrole také podle výše zmíněného zákona nepodléhají soudy a státní zastupitelství s výjimkou hospodaření těchto orgánů s finančními a hmotnými prostředky ČR a výkon ozbrojených bezpečnostních sborů a Vězeňské služby ČR vykonávané podle zvláštních předpisů [24].

Postup při výkonu kontroly a vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými právníky či fyzickými osobami vymezuje kontrolní řád, podle kterého se kontrola řídí. Kontrolní činnost provádí pracovníci kontrolních orgánů na základě písemného pověření.

2.2 Členění kontroly

Kontrolu je možné členit podle mnoha hledisek. Dále jsou proto uvedena nejčastější členění kontroly [24]:

1) z časového hlediska:

- a) **předběžná kontrola** (někdy také označována jako **preventivní**) je zahájena před začátkem určité činnosti, kdy je ještě možné vyloučit případné nedostatky této činnosti. Cílem této kontroly je zabránit činnostem, které nejsou v souladu

- s plánovanými cíli. Také dává pravomoc jinému orgánu vyjádřit svůj souhlas či nesouhlas s rozhodnutím orgánu o určité činnosti;
- b) **průběžná kontrola**, která se provádí již v průběhu určité činnosti až do jejího ukončení. Při této kontrole se průběžně kontroluje správnost, účelnost a hospodárnost činnosti, tedy zda se činnost vyvíjí podle plánu;
 - c) **následná kontrola**, která představuje konečnou kontrolu již ukončené činnosti. Ověřuje, zda činnost, která byla kontrolována, dopadla podle plánu a v případě existujících odchylek od tohoto plánu vyvodí důsledky³;
- 2) podle subjektu kontroly⁴:
- a) **individuální kontrola**, která je vykonávána pouze jedním subjektem kontroly;
 - b) **koordinovaná kontrola** je vykonávána více subjekty⁵;
- 3) podle vztahu k objektu kontroly⁶:
- a) **vnější kontrola** je chápána jako kontrola vykonávaná kontrolním orgánem u jemu nepodřízených, jím nezaložených ani nezřízených právnických osob a organizačních jednotek. Vnější kontrola se tedy oproti kontrole vnitřní vyznačuje tím, že zde neexistuje vztah podřízenosti kontrolovaného objektu k subjektu kontroly. (Podrobněji se vnější kontrolou zabývá kapitola 2.3);
 - b) **vnitřní kontrola**, která je realizována subjektem kontroly, který je součástí kontrolovaného systému (činnosti). Může jít i o kontrolu, při které se působnost kontrolních orgánů vztahuje na jim podřízené a jimi založené nebo zřízené právnické osoby nebo organizační jednotky. (Podrobněji je tento typ kontroly popsán v kapitole 2.4);
- 4) podle organizačního vztahu:
- a) **vertikální kontrola** je povinná pro každého vedoucího pracovníka, protože „kdo řídí, kontroluje“ a je také kontrolován;
 - b) **horizontální kontrola** se provádí mezi pracovníky či pracovními kolektivy na stejném stupni řízení. Tuto kontrolu lze považovat za porovnávací;
- 5) podle odborného výkonu:

³ Někdy je s členěním kontroly podle časového hlediska spojena ještě kontrola soustavná a kontrola občasná. Soustavná či nepřetržitá kontrola je v podstatě stálá kontrola, která je ale ovšem velmi nákladná a vyžaduje velký počet pracovníků. Je realizována především ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. V případě kontroly občasně se jedná o kontrolu, která je prováděna nepravidelně. Využívá se v případech, kdy je potřeba získat kontrolní informace o činnostech daného subjektu, kdy například došlo k určité změně této činnosti.

⁴ Subjekt kontroly = kontrolující.

⁵ Individuální i koordinovaná kontrola může být dále členěna na soubornou (úplnou, vyčerpávající), namátkovou, kdy se kontroluje pouze část souboru (činnosti) a na výběrovou.

⁶ Objekt kontroly = kontrolováný.

- a) **odborná (profesionální) kontrola** je realizována odbornými útvary uvnitř organizace (orgánu) nebo odbornými institucemi zřízenými zákonem k provádění přesně vymezeného způsobu a zaměření kontrolní činnosti;
- b) **laická (občanská) kontrola** je realizována širokou veřejností, tj. občany. Tato kontrola je zaměřena na činnosti veřejné (státní) správy, které může občan-laik posoudit, Jeho poznatky pak musí být předány orgánům, které jsou kontrolou pověřeny profesionálně.

2.3 Orgány vykonávající vnější kontrolu veřejné správy

V České republice vykonávají kontrolu veřejné správy následující orgány [5]:

- Parlament,
- Nejvyšší kontrolní úřad,
- soudy,
- veřejný ochránce práv,
- správní orgány,
- veřejnost (občané).

2.3.1 Parlamentní kontrola

Kontrolní činnost, kterou vykonává Parlament ČR (tj. zákonodárný orgán), spočívá především v kontrole moci výkonné (tj. vlády). Pravomoci Parlamentu v oblasti kontrolní činnosti jsou vymezeny v Ústavě České republiky. Mezi tyto pravomoci patří například kontrola dodržování ústavních či jiných zákonů, schvalování státního rozpočtu, kontrola jeho čerpání, schvalování státního závěrečného účtu nebo také právo zřizovat výbory a komise, které Poslanecká sněmovna a Senát zřizují jako své orgány. Parlament může také zřídit zvláštní kontrolní orgány, pomocí kterých Poslanecká sněmovna kontroluje činnost všech zpravodajských služeb [2].

2.3.2 Nejvyšší kontrolní úřad

Podle Ústavy ČR (článek 97, odst. 1): „*Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu [32].*“ Avšak podrobněji je jeho organizace a působnost upravena v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ) také vykonává kontrolu státního závěrečného účtu České republiky, kontrolu plnění státního rozpočtu České republiky, kontrolu hospodaření

ČNB, kontrolu vydávání a umořování státních cenných papírů, kontrolu hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí a kontrolu zadávání veřejných zakázek.

Při kontrole Úřad zjišťuje, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, posuzuje, zda jsou tyto činnosti účelné a hospodárné a přezkoumává jejich věcnou a formální správnost. Výsledky kontrolní činnosti jsou následně zveřejněny ve Věstníku NKÚ [2].

Orgány NKÚ jsou prezident, viceprezident, Kolegium Úřadu, senáty Úřadu a Kárná komora Úřadu. Prezidenta a viceprezidenta NKÚ jmenuje a odvolává prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.

2.3.3 Soudní kontrola

Soudní kontrola vyjadřuje ústavně zakotvené právo na soudní ochranu. Cílem soudní kontroly je ochrana práv fyzických či právnických osob, které přišly do kontaktu s veřejnou správou a tím zároveň kontrola výkonu veřejné správy v mezích zákona. Se soudní kontrolou je úzce svázáno tzv. správní soudnictví a tzv. ústavní soudnictví [22].

Správní soudnictví se řídí zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Správní soudnictví provádí soudní kontrolu rozhodnutí, která byla vydána ve veřejné správě. Soudy zde poskytují ochranu veřejným právům fyzických a právnických osob, přezkoumávají jednání správních orgánů, chrání účastníky řízení před jejich nečinnostmi nebo nezákonným jednáním. Důležitý je zde Nejvyšší správní soud, který zajišťuje rozhodování správních soudů podle zákona [25].

Právní úprava ústavního soudnictví je obsažena v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud je specializovaný autonomní státní orgán a v České republice zaujímá nejvyšší postavení. Úkolem ústavního soudnictví je chránit práva vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů. V případě, že se účastník řízení domnívá, že rozhodnutím správního orgánu bylo poškozeno jeho právo zakotvené v Ústavě, může podat Ústavnímu soudu stížnost. Potom má rozhodnutí Ústavního soudu charakter konečného rozhodnutí a již se proti tomuto rozhodnutí nelze odvolat [25].

2.3.4 Veřejný ochránce práv

Činnost, pravomoci či působnost veřejného ochránce práv upravuje zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon (§1, odst. 1) uvádí, že: „*Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí*

uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod [38].“

Veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou na návrh prezidenta republiky a Senátu na šestileté funkční období. Ochráncem se může stát jakákoliv osoba, kterou lze volit do Senátu, tj. má české občanství, má právo volit a dosáhla věku 40 let. Působnost veřejného ochránce práv se vztahuje na instituce jako ministerstva, orgány územních samosprávných celků vykonávající státní správu, Českou národní banku, Policii ČR, Armádu ČR, Hradní stráž, věznice aj. Jeho působnost se naopak nevztahuje Parlament, prezidenta republiky, vládu, Nejvyšší kontrolní úřad aj. [38].

Na veřejného ochránce práv se může obrátit každý občan se stížností v domnění, že správní úřad či orgán ÚSC poškodil svým jednáním jeho práva.

2.3.5 Správní dozor

Správní dozor lze označit za kontrolní činnost vykonávanou správními orgány, tedy ministerstvy, ostatními ústředními orgány státní správy či územními orgány státní správy. Lze tedy řídit, že se určitým způsobem jedná o státní kontrolu⁷, která se řídí zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon obsahuje tzv. „kontrolní řád“ s podrobnou úpravou pravidel a postupu při kontrolní činnosti. Nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup provádění kontroly, kontrolující orgány postupují podle tohoto řádu. Ministerstva a jiné ústřední správní úřady vykonávají kontrolu v rozsahu své působnosti stanovené zvláštními předpisy nebo jako součást plnění svých úkolů v určité oblasti státní správy. Územní orgány státní správy v přenesené působnosti vykonávají kontrolu v rozsahu, který stanovují zvláštní zákony [22].

Správní orgány dohlíží na chování nepodřízených subjektu (fyzických či právnických osob), zda je v souladu s právními předpisy. V případě protiprávního jednání může správní dozor udělit sankce. Kontrolní činnost správních orgánů může být činnost výlučná nebo doplňující. Výlučnou kontrolní činnost vykonává např. Úřad bezpečnosti práce, Česká zemědělská a potravinářská inspekce nebo Česká inspekce životního prostředí. Doplňující činnost vykonávají ministerstva či územní správní úřady vedle své základní činnosti.

Správní dozor v samostatné působnosti zajišťuje Ministerstvo vnitra a u přenesené působnosti je dozorčím orgánem krajský úřad.

⁷ Státní kontrola je podrobněji rozebrána v kapitole 2.1.1.

Při výkonu státní kontroly mají zvláštní postavení orgány specializované kontroly, odborného dozoru a inspekční orgány, jejichž působnost je upravena zvláštními právními předpisy. Tyto orgány specializované kontroly se zaměřují především na ochranu fiskálních zájmů státu [22].

2.3.6 Kontrola vykonávaná na základě podání občanů

Při kontrole, která se provádí na základě podání občanů (veřejnosti) je nutno rozlišit individuální a kolektivní podání. V případě individuálního podání se jedná o kontrolu veřejné správy realizovanou z iniciativy a za přispění občanů na základě stávající právní úpravy. Tento způsob kontroly se využívá tehdy, dotýká-li se nevhodná činnost správního orgánu občanů. Kolektivní stížnosti představují tzv. petice, které jsou zakotveny v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon stanovuje veškerá pravidla a postupy při podávání hromadných návrhů nebo stížností, tedy peticí. Petice obsahuje předmět stížnosti, která se týká veřejného nebo jiného společného zájmu a podpisy více občanů, kteří spolu s podpisem uvádějí své jméno, příjmení a bydliště. Orgán, který petici přijal, posoudí její obsah a je povinen informovat toho, kdo petici podal do 30 dnů [22].

2.4 Vnitřní kontrola

Obecně lze říci, že vnitřní kontrola je realizována subjektem kontroly, který je součástí kontrolovaného systému. Vnitřní kontrola zahrnuje posouzení dosažených výsledků s výsledky plánovanými, zjištění odchylek mezi těmito výsledky, zjištění, proč tyto odchylky nastaly, dále tvorbu příslušných opatření, která přispějí k odstranění těchto odchylek a následně sledování plnění přijatých opatření. Kontrolou se dosahuje mnoha důležitých cílů, proto se neustále zvyšují požadavky na systém vnitřní kontroly. Hlavními cíli vnitřní kontroly je zajistit [1]:

- spolehlivost a integritu informací,
- dodržování zásad, plánů, postupů, zákonů a ustanovení,
- ochrana majetku,
- hospodárné a účinné využívání zdrojů,
- realizaci plánovaných záměrů a cílů.

2.4.1 Vnitřní kontrola a interní audit

Každý orgán veřejné správy je povinen zavést svůj vnitřní kontrolní systém a má povinnost ho nadále udržovat. Ke splnění uvedených povinností vymezil každý vedoucí správní orgán

postavení a působnost organizačních složek státu, organizačních složek ÚSC, vedoucích a ostatních zaměstnanců, aby zajistil fungování kontroly a interního auditu. Všichni vedoucí pracovníci správních orgánů jsou povinni zajistit fungování vnitřního kontrolního systému a podávat vedoucímu orgánu spolehlivé a aktuální informace o dosažených výsledcích při plnění stanovených cílů [24].

Jak již název této kapitoly napovídá, je nutno odlišit pojmy vnitřní kontroly a interního auditu. Je nutno říci, že interní audit není vnitřní kontrolou, ani vnitřní kontrolu nenahrazuje. Dvořáček [1] uvádí: *„Kontrola a audit se neliší svými cíli. Jejich úkolem je působit předběžně, tj. vést osoby, které jsou předmětem dohledu, k jednání odpovídajícím předpisům. Mají ovšem působit i následně, tj. zjišťovat odchylky.“*

Vnitřní kontrola spočívá ve zjišťování odchylek dosažených výsledků od výsledků plánovaných a provádí jí všichni řídicí pracovníci. Naopak interní audit spočívá v nezávislém ověřování činností v ekonomické či finanční oblasti a provádí ho pracoviště interního auditu.

Interní audit zajišťuje uvnitř správního orgánu funkčně nezávislý útvar nebo pověřený zaměstnanec. Podstatou interního auditu je nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy, které zjišťuje, zda jsou dodržovány právní předpisy, zda jsou zjišťovány rizikové činnosti správního orgánu, zda jsou přijímány opatření, také zda je vnitřní kontrolní systém účinný a zda dosažené výsledky korespondují s cíli tohoto orgánu. Interní audit v sobě zahrnuje audit finanční, audit systémů a audit výkonu [24].

Podle pojetí COSO (Comitte of Sponzoring Organizations of the Treadway Commission) je vnitřní kontrola procesem, což lze chápat jako prostředek použitý pro dosažení cíle, realizují jí lidé, může přinést pouze určitý stupeň jistoty, nikdy ne jistotu stoprocentní a je vytvářena pro usnadnění dosahování cílů [1].

2.4.2 Druhy vnitřní kontroly

S vnitřní kontrolní činností správních orgánů souvisí tzv. instanční kontrola, kterou vykonávají nadřízené orgány v souvislosti s rozhodováním o opravných prostředcích ve správním řízení.

K nástrojům instanční kontroly lze v nejširším smyslu řadit [5]:

- opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení,
- přezkum u dalších forem činnosti správních orgánů,
- opatření proti nečinnosti správních orgánů,

- prohlašování nicotnosti správních rozhodnutí,
- přešetřování stížností,
- ale také (předchozí) souhlas nadřízeného správního orgánu k některým postupům či úkonům při výkonu veřejné správy (předběžná kontrola).

Mezi základní nástroje instanční kontroly patří instituty, které přezkoumávají správní rozhodnutí, popřípadě jiné akty vydávané správními orgány. Správní rozhodnutí lze přezkoumávat pomocí opravných a dozorčích prostředků. Účelem opravných a dozorčích prostředků je kontrola nižších (podřízených) správních orgánů, ale i ochrana správného rozhodování ve správním řízení v mezích zákona [5].

Dalším typem vnitřní kontroly je služební dohled, který je založen na vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Nadřízený má právo podřízeného řídit a kontrolovat, a tím se přesvědčit o plnění jeho pokynů a povinností. Služební dohled vykonává nejbližší nadřízený úřad a může se vztahovat jak na osobu úředníka, např. formou zákazů, rozkazů apod., ale také na akty úřadu. Služební dohled se také určitým způsobem podobá správnímu dozoru, neboť u obou pojmů jde o kontrolní činnost prováděnou správními úřady, avšak hlavní rozdíl je v tom, že služební dohled se uskutečňuje uvnitř organizace veřejné správy.

Výkon služebního dohledu lze rozdělit na interpersonální služební dohled a na dohled meziorgánový. Interpersonální služební dohled je založen na vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi úředními osobami, které jsou přiřazené k jednomu správnímu úřadu. Naopak meziorgánový služební dohled je založen na vztahu nadřízenosti a podřízenosti orgánů jakožto funkčních jednotek, kdy se dohled vztahuje na akty úřadu [5].

3 CHARAKTERISTIKA MĚSTA NOVÝ BYDŽOV

Město Nový Bydžov je podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, obcí s rozšířenou působností (ORP) a obcí s pověřeným obecním úřadem (POÚ). Leží na severovýchodě ČR, v regionu soudržnosti NUTS II – Severovýchod, v západní části Královéhradeckého kraje, přibližně 90 km od hlavního města Prahy a necelých 30 km od krajského města Hradce Králové. Město se skládá z osmi místních částí – Nový Bydžov, Chudonice, Stará Skřeněř, Nová Skřeněř, Skochovice, Vysočany, Zábědov a Žantov. Katastrální výměra samotné části města Nový Bydžov činí 35,24 km² a počet obyvatel této místní části je přibližně 7 300 obyvatel [9].

Oblast Novobydžovska lze chápat jako správní obvod obce s rozšířenou působností Nový Bydžov nebo jako Svazek obcí Mikroregionu Novobydžovsko. Tyto dvě možnosti chápání dané oblasti se liší svou územní velikostí (viz Obrázek 6) a způsobem jejich fungování.

a) Správní obvod ORP Nový Bydžov

Správní obvod ORP Nový Bydžov na západě sousedí se Středočeským krajem, na severu s obcemi správního obvodu Jičín a Hořice a na východě a jihu se správním obvodem Hradec Králové.

Správní území zahrnuje 23 obcí (viz Obrázek 5): Babice, Barchov, Hlušice, Humburky, Kobylice, Králíky, Lužec nad Cidlinou, Měník, Mlékosrby, Myštěves, Nepolisy, Nový Bydžov, Ohnišťany, Petrovice, Prasek, Skřivany, Sloupno, Smidary, Starý Bydžov, Šaplava, Vinary, Zachrašťany, Zdechovice.



Obrázek 5: Správní obvod ORP Nový Bydžov

Zdroj:[13]

b) Mikroregion Novobydžovsko

Mikroregion Novobydžovsko svým vymezením zhruba odpovídá již zmiňovanému správnímu obvodu pověřeného obecního úřadu Nový Bydžov. Vznikl v roce 2001 podle zákona 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů, jako právnická osoba. Mikroregion sdružuje skoro všechny obce, které patří do správního obvodu POÚ Nový Bydžov. Celkem sdružuje 19 obcí. Tedy všechny výše zmíněné obce, kromě obcí Babice, Lužec nad Cidlinou, Měník, Mlékosrby, Nepolisy a navíc přibyly Kosičky.

Členské obce mikroregionu zaujímají rozlohu 179 km². V současné době v nich žije přibližně 15 000 obyvatel. [7].

Cílem mikroregionu Novobydžovsko je podpora rozvoje daného mikroregionu, zajištění trvale udržitelného rozvoje, ekologické stability území a zvýšení cestovního ruchu v mikroregionu.



Obrázek 6: Porovnání území správního obvodu ORP a mikroregionu Novobydžovsko

Zdroj: upraveno podle [28]

Světle červenou barvou je znázorněn Mikroregion Novobydžovsko. Světle červeně vyznačené obce, kromě obce Kosičky, spolu se zeleně vyznačenými obcemi tvoří správní obvod ORP Nový Bydžov.

3.1 Organizační struktura města

V nejobecnějším pojetí strukturu města Nový Bydžov tvoří (viz Obrázek 7):

- zastupitelstvo,
- rada,
- starosta,
- místostarosta,
- tajemník,
- městský úřad.

Zastupitelstvo města Nový Bydžov má 25 členů. Rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti města a ve věcech přenesené působnosti stanoví-li tak zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Činnost zastupitelstva se řídí

především § 84 a § 85 tohoto zákona. Zastupitelstvo města se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za tři měsíce. Zasedání zastupitelstva svolává starosta a je pro občany města veřejné. Z tohoto zasedání se pořizuje zápis, do kterého má občan právo nahlédnout [9].

Zastupitelstvo má ze zákona zřízené dva výbory, a to výbor kontrolní a výbor finanční. Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky města, plní úkoly, které mu uloží zastupitelstvo. Kontrolní výbor kontroluje zastupitelstvo a radu města, zda plní svá usnesení, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory.

Rada města je výkonným orgánem města a za svůj výkon odpovídá zastupitelstvu města. Tvoří jí starosta, místostarosta a další členové rady. Rada města Nový Bydžov má 7 členů. Schůze rady se konají podle potřeby a jsou neveřejné. Činnost rady je vymezena v § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů [12].

Rada města si může ze zákona zřídit komise jako své iniciativní a poradní orgány. Komise je za svou činnost odpovědná radě města. Město Nový Bydžov má zřízeny tyto komise:

- Bytová komise Rady města Nový Bydžov,
- Komise pro investice a rozvoj města Rady města Nový Bydžov,
- Kulturní komise Rady města Nový Bydžov,
- Sportovní komise Rady města Nový Bydžov,
- Vzdělávací komise Rady města Nový Bydžov,
- Komise pro rodinu a sociální věci Rady města Nový Bydžov,
- Komise 65+ Rady města Nový Bydžov,
- Komise pro bezpečnost ve městě Rady města Nový Bydžov.

V čele města Nový Bydžov stojí, podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, starosta. Tuto funkci v současné době vykonává Ing. Pavel Louda. Starostu volí do funkce zastupitelstvo z řad svých členů. Za výkon své funkce odpovídá zastupitelstvu.

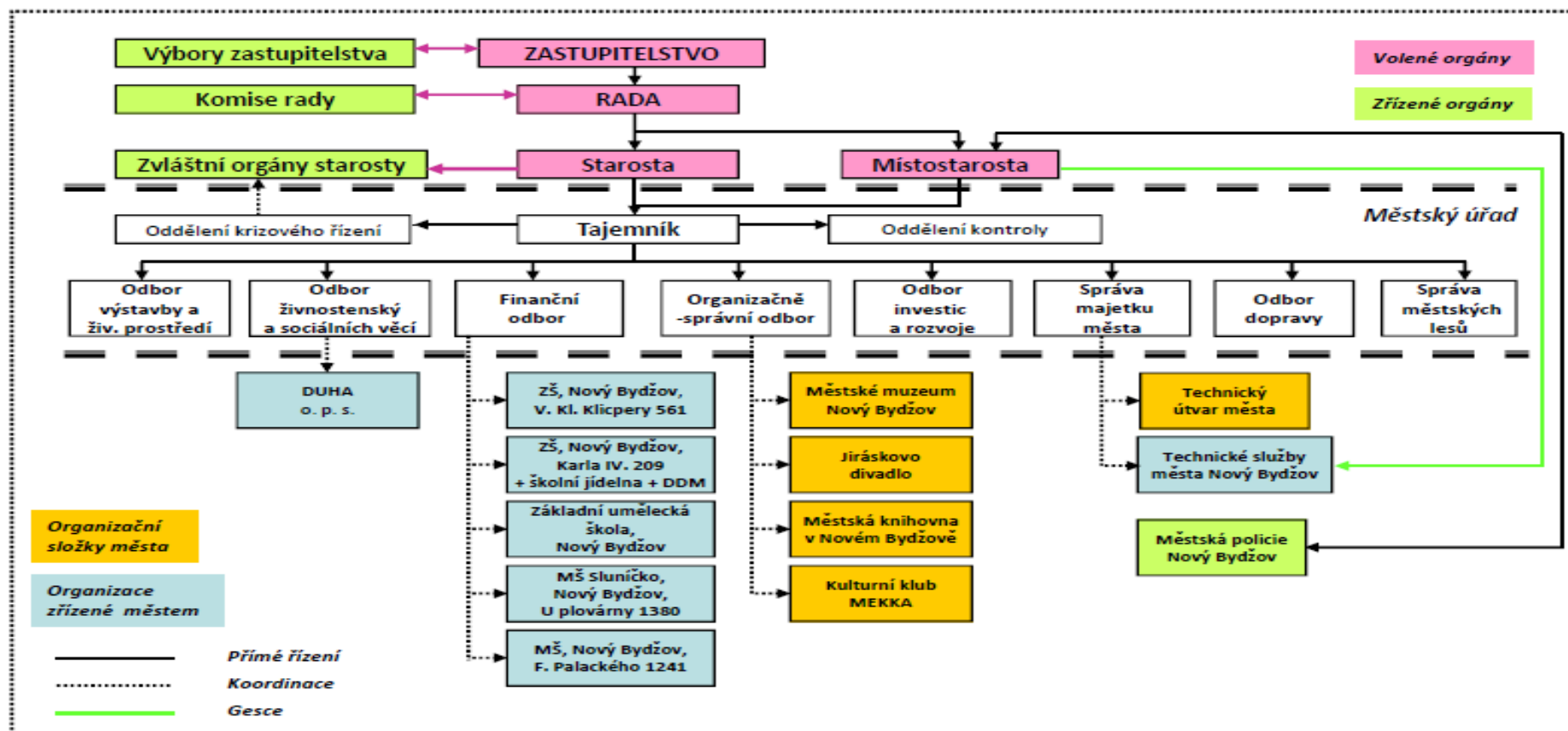
V případě starostovi nepřítomnosti zastupitelstvo volí ze svých členů také místostarostu, který ho zastupuje. Současným místostarostou je Mgr. Bohumil Orel.

Starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka města, kterým je Ing. Marcela Česáková. Tajemník je statutární zástupce zaměstnavatele všech pracovníků města Nový Bydžov. Za svou činnost je odpovědný starostovi a je nadřízený všem zaměstnancům úřadu. Řídí a kontroluje činnost zaměstnanců zařazených do městského úřadu, řeší kompetenční či jiné spory, které vznikly mezi odbory v rámci zabezpečování pracovních úkolů, dále je koordinátorem sjednocování činností nebo stanovisek jednotlivých odborů. Zajišťuje úkoly v přenesené působnosti města vyplývající ze zvláštních zákonů. Plní úkoly uložené radou, zastupitelstvem a starostou. Svolává a řídí porady vedení, vydává spisový, skartační a pracovní řád úřadu, příp. další směrnice [9].

Tajemník města dále zastupuje město Nový Bydžov:

- v DUHA o.p.s. – organizace zřízené městem zajišťující pečovatelskou službu, jako člen dozorčí rady,
- ve svazku obcí Mikroregion Novobydžovsko, jako člen komise pro rozvoj mikroregionu,
- v MAS Společná Cidlina, jako předseda dozorčí rady,
- v pracovní komisy Svazu města a obcí ČR pro obce III,
- ve výboru Ministerstva vnitra ČR – Výbor pro kontrolu kvality hodnocení dopadů regulace.

Městský úřad v Novém Bydžově se skládá ze starosty, místostarosty, tajemníka a příslušných odborů a oddělení. Struktura Městského úřadu je podrobněji popsána v kapitole 3.2.



Obrázek 7: Organizační struktura Města Nový Bydžov

Zdroj: [11]

3.2 Městský úřad

Jak již uvádí kapitola 3.1, Městský úřad v Novém Bydžově se skládá ze starosty, místostarosty, tajemníka a příslušných odborů a oddělení (viz Obrázek 8). Činnost a pravomoci starosty, místostarosty a tajemníka jsou podrobněji popsány v uvedené kapitole.

V této kapitole je popsána činnost a složení jednotlivých odborů a oddělení. Mezi tyto odbory a oddělení patří [10]:

- Finanční odbor,
- Odbor živnostenský a sociálních věcí,
- Odbor dopravy,
- Odbor investic a rozvoje,
- Odbor výstavby a životního prostředí,
- Organizačně-správní odbor,
- Správa majetku města,
- Správa městských lesů,
- Oddělení krizového řízení,
- Oddělení kontroly,
- Městská policie.

Finanční odbor na MěÚ má 7 zaměstnanců. Vedoucím finančního odboru je Ing. Jiří Prokop. Činnost tohoto odboru lze rozlišit podle výkonu samostatné nebo přenesené působnosti. Při výkonu samostatné působnosti zpracovává rozpočet města, provádí úpravy rozpočtu, zpracovává plnění rozpočtu, zpracovává rozpočtový výhled, provádí finanční vypořádání, řídí peněžní tok a zajišťuje solventnost města, zpracovává účetnictví města, zajišťuje činnost pokladny města, inventarizaci majetku a čerpání získaných dotací, zabezpečuje přijetí, čerpání a splátky úvěrů, zpracování přiznání daně z příjmů a daně z přidané hodnoty, připravuje návrhy obecně závazných vyhlášek o místních poplatcích a návrhy vnitřních směrnic a organizačně zajišťuje činnost finančního výboru. V případě přenesené působnosti spravuje místní poplatek ze psů, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj a poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, vymáhá neuhrazené pokuty a jiná peněžité plnění vyměřené městskou policií nebo odbory městského úřadu. Finanční výbor také zajišťuje ekonomickou činnost, kde zpracovává platy

pro základní a mateřské školy, dále zpracovává účetnictví mateřských škol, společnosti TEHOM, a.s., DSO a menších obcí.

Pod odbor živnostenský a sociálních věcí spadá i Oddělení sociálních věcí. Celý odbor má 10 zaměstnanců, vedoucím odboru je Ing. Martin Kořínek a vedoucím Oddělení sociálních věcí je Bc. Zdeňka Plocová.

Činnost živnostenského úřadu se řídí podle zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, ve znění pozdějších přepisů, zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona především vydává fyzickým a právnickým osobám průkazy živnostenských oprávnění pro živnosti řemeslné, vázané, volné a rozhoduje o udělení koncese v rámci celé ČR, přijímá žádosti, zapisuje do živnostenského rejstříku a ruší živnostenské oprávnění. Také je kontaktním místem veřejném správy CzechPOINT, prostřednictvím kterého lze požádat o výpis z katastru nemovitostí, obchodního rejstříku, živnostenského rejstříku, Rejstříku trestů ČR atd.

Oddělení sociálních věcí zabezpečuje sociálně právní ochranu dětí, zajišťuje sociální služby a komunitní plánování sociálních služeb a také zabezpečuje prevenci proti kriminalitě.

Na úseku odboru dopravy pracuje 6 zaměstnanců MěÚ. Vedoucím odboru je lic. Miroslav Vostruha. Odbor dopravy prování činnosti v přenesené působnosti na úseku silničního hospodářství, silničního dopravního úřadu, dopravně správních agend (registr řidičů a silničních vozidel), zbraní, střeliva a výbušnin, autoškol a přestupků v oblasti dopravy.

Odbor investic a rozvoje zajišťuje přípravu a projednávání investičních záměrů, sestavuje a projednává investiční plány, připravuje projektové dokumentace, zajišťuje financování (projednání investičního rozpočtu, vyhledání vhodného dotačního titulu, příprava a zpracování žádosti o dotaci), vyhlašuje výběrové řízení atd. V programu obnovy venkova Královéhradeckého kraje zajišťuje administraci programu u obcí ORP Nový Bydžov, kontroluje realizované akce. V případě mikroregionu Novobydžovsko vede agendu, připravuje a realizuje projekty mikroregionu nebo zajišťuje poradenství pro členské obce.

Odbor výstavby a životního prostředí vykonává funkci obecného stavebního úřadu a funkci speciálního stavebního úřadu silničního, územního plánování, státní památkové péče a životního prostředí. Vedoucím odboru je Ing. Jan Rejthárek a spolu s ním je zde zaměstnáno dalších 10 zaměstnanců. Odbor výstavby a životního prostředí má ještě zřízeno Oddělení životního prostředí, které vykonává především státní správu v rámci svěřených kompetencí obce s rozšířenou působností na úseku ochrany životního prostředí.

Organizačně-správní odbor v samostatné působnosti plní úkoly na úseku místního referenda. V přenesené působnosti zajišťuje výkon státní správy na úseku evidence obyvatel, občanských průkazů, cestovních dokladů, voleb, referenda, sčítání lidu, domů a bytů, matrik, přestupky proti veřejnému pořádku apod. – v obvodu působnosti města Nový Bydžov a za obce nacházející se ve správním obvodu obce s pověřeným obecním úřadem a projednává přestupky jako obecní úřad obce s rozšířenou působností. Odbor má 13 zaměstnanců a jsou zde zřízena dvě oddělení – oddělení evidence a oddělení sekretariátu. Vedoucím tohoto odboru je Ing. Ondřej Neuman.

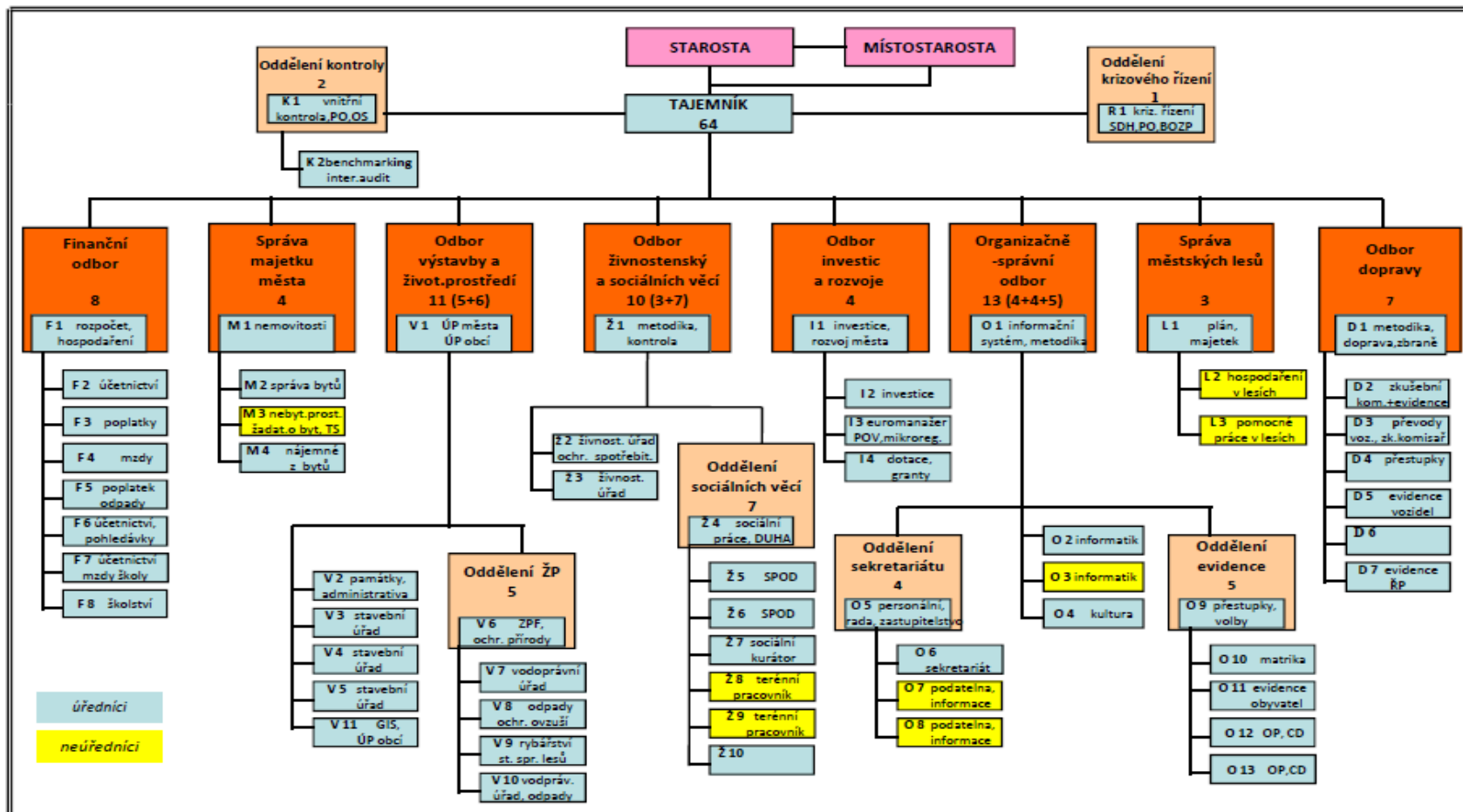
Správa majetku města zaměstnává 4 pracovníky MěÚ, vedoucím odboru je Ing. Květa Mádlová. Součástí odboru je i Bytové oddělení. Správa majetku města zajišťuje odprodeje nemovitostí z majetku města, výkupy nemovitostí do majetku města, zajišťuje privatizaci bytového fondu, uzavírá zástavní smlouvy, smlouvy o zřízení věcného břemene a smlouvy o právu provést stavbu. Také zajišťuje správu a údržbu bytového fondu města, provádí investiční činnost na bytovém fondu města nebo zajišťuje pronájem pozemků včetně uzavírání nájemních smluv.

Oddělení krizového řízení zajišťuje tyto činnosti: krizové a havarijní plánování, ochrana obyvatelstva, povodňové plány, sbory dobrovolných hasičů, požární ochrana, bezpečnost a ochrana zdraví při práci. Oddělení má pouze 2 pracovníky a vedoucího oddělení vykonává Ondřej Kunst.

Vedoucím oddělení kontroly je Ing. Dana Rudolfová. Mezi hlavní činnosti tohoto oddělení patří:

- výkon kontrolní činnosti města Nový Bydžov,
- kontrola příspěvkových organizací zřízených městem,
- zapisovatelka kontrolního výboru zastupitelstva města,
- zpracování výroční zprávy,
- spolupráce na přípravě vnitřních předpisů města,
- kontrola dotací přidělených městem Nový Bydžov.

Městská policie v Novém Bydžově přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku na území města, kontrolu stav vozovek a chodníků, měří rychlost motorových vozidel, zajišťuje dohled na křižovatkách při ranním příchodu žáků do škol a při poledních přechodech žáků do školní jídelny, kontroluje parkoviště, parkovací automaty a stav dopravního značení. Dále zajišťuje odchyt toulavých psů, dohled nad dodržováním pravidel občanského soužití (řešení sousedských vztahů apod.), spolupracuje s Policií ČR, odbory MěÚ, upozorňuje fyzické a právnické osoby na porušování obecně závazných právních předpisů a činí opatření k jejich nápravě. Vedoucím Městské policie je místostarosta města Mgr. Bohumil Orel.



Obrázek 8: Struktura MěÚ Nový Bydžov

Zdroj: [11]

4 KONTROLA NA MĚSTSKÉM ÚŘADĚ V NOVÉM BYDŽOVĚ

Město Nový Bydžov vykonává kontrolu podle vnitřní směrnice č. 16 o finanční kontrole, která na základě § 25 až 27 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole stanovuje pravidla pro zavedení, udržování a prověřování účinnosti vnitřního kontrolního systému. Kontrolní činnost se provádí dle vyhlášky č. 416/2004 Sb. – MF – prováděcí vyhláška k zákonu č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Finanční kontrola je součástí systému finančního řízení, zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky, kterými se rozumí veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící městu.

V souladu s § 29, odst. 9 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole nemusí obce, které mají méně než 15 000 obyvatel provádět interní audit. Město Nový Bydžov nahradilo funkci útvaru interního auditu vnitřní směrnici č. 16 o finanční kontrole.

4.1 Finanční kontrola podle vnitřní směrnice č. 16

Mezi hlavní požadavky na finanční kontrolu města patří:

- 1) zajistit veřejnosprávní kontrolu
 - kontrolou hospodaření s veřejnými prostředky u příspěvkových organizací,
 - kontrolou žadatele o příspěvky z rozpočtu města,
 - kontrolou hospodaření zajišťované odbory MěÚ a organizačními složkami,
- 2) vytvořit vnitřní kontrolní systém
 - zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém,
 - zajistit opatření zajišťující funkci interního auditu,
- 3) zajistit kvalifikační předpoklady kontroly – dbát, aby finanční kontrolu prováděli zaměstnanci s kvalifikačními předpoklady, a kteří jsou zároveň bezúhonní, a u nichž nehrozí střet zájmů,
- 4) zpracovat zprávu o výsledcích finančních kontrol – každý rok ji do 10. února následujícího roku předložit krajskému úřadu

Cílem finanční kontroly města je dodržování právních a jiných obecně závazných předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky, ochrana proti rizikům plynoucím z porušení právních předpisů a informovanost odpovědných řídicích zaměstnanců. Pro dosažení cílového stavu je sledováno zvýraznění již prováděných kontrolních činností, vytvoření vnitřního kontrolního systému a posílení účinnosti vnitřní kontroly.

4.1.1 Vnitřní kontrolní systém (řídící kontrola)

Vnitřní kontrolní systém je souhrn nástrojů a opatření, které jsou zavedené v organizaci k zajištění stanovených cílů při splnění principu 3E (hospodárnosti, efektivnosti, účelnosti).

Řídící kontrola tvoří nedílnou součást finančního řízení, kdy pravomoci a odpovědnost vedoucích a ostatních zaměstnanců jsou zpracovány do pracovních náplní a je zejména zaměřena na hospodárnost, efektivnost a účelnost výkonu veřejné správy. Účelem řídicí kontroly je upravit provádění řídicí kontroly ze strany příkazců, správců rozpočtů a hlavního účetního nebo ze strany ostatních vedoucích zaměstnanců. Jednotlivé kontrolní postupy jsou uvedeny ve vyhlášce 416/2004 Sb.

Město Nový Bydžov rozlišuje předmět řídicí kontroly podle příkazce operace, správce operace a hlavního účetního. Tyto tři osoby musejí být podepsáni na každém výstupním dokumentu prováděné kontroly. Musejí uvést svůj podpis a datum.

- a) Předmět předběžné řídicí kontroly ze strany příkazce je zaměřen zejména na *ověření* věcné správnosti a úplnosti podkladů k připravované operaci, dodržení kritérií 3E, souladu operace s právními předpisy apod.
- b) Předmět předběžné řídicí kontroly ze strany správce rozpočtu je zaměřen především na *dodržení* rozpočtové skladby, schváleného rozpočtu, souladu operace s právními předpisy, souladu ověření dané operace příkazcem operace v mezích jeho oprávnění a souladu jeho podpisu s podpisovými vzory a také na minimalizaci rozpočtových rizik na zdroje financování činností města.
- c) Předmět předběžné řídicí kontroly ze strany hlavního účetního je zaměřen na *prověření* úplnosti a náležitostí předaných podkladů, dodržení účtové osnovy a postupů účtování, rozsahu oprávnění příkazce a správce rozpočtu a porovnání jejich podpisů s podpisovými vzory a na prověření souladu s podmínkami stanovenými správcem rozpočtu v příslibu výdajů.

Zjistí-li některý ze zaměstnanců plnící povinnosti správce rozpočtu a hlavní účetní porušení povinností zaměstnanců, kteří je měli splnit v procesu vnitřního kontrolního systému před ním, vrátí dokumenty a podklady k dané operaci tomuto zaměstnanci k nápravě. V případě, že nedojde k nápravě, jsou povinni neprodleně tuto skutečnost oznámit starostovi.

4.1.2 Organizační opatření

Všichni vedoucí zaměstnanci jsou povinni zajistit fungování VKS a podávat starostovi města Nový Bydžov včasné a spolehlivé informace o zajištěných skutečnostech, nedostatcích

a rizicích v činnosti města. Vedoucí pořídí záznam o kontrole, který obsahuje předmět kontroly, datum, průběh, zjištěné nedostatky a opatření k jejich odstranění. Četnost kontrol řídí vedoucí zaměstnanec podle výsledků minulých kontrol tak, aby každá operace byla podrobena všem třem úrovním kontroly - předběžná, průběžná, následná.

Kontrolní oddělení MěÚ v Novém Bydžově provádí kontroly na základě tabulky rizik a záznamů z provedených kontrol. Výsledky řídicí kontroly jsou následně zpracovány do roční zprávy kontrolním oddělením a předloženy vedení spolu se souhrnnou roční zprávou o výsledcích finančních kontrol.

Roční zprávy o výsledcích finančních kontrol města Nový Bydžov předkládá městský úřad Krajskému úřadu Hradec Králové dle § 29 vyhlášky č. 64 do 15. února následujícího roku. Za zpracování roční zprávy odpovídá vedoucí kontrolního oddělení (Ing. Dana Rudolfová). Zpráva je před odesláním na krajský úřad předložena spolu s materiálem o účinnosti finanční kontroly Radě města Nový Bydžov.

Účinnost finanční kontroly je prověřována a vyhodnocována průběžně, minimálně jedenkrát ročně na zasedání rady města, do 15. února za uplynulý rok. Za předložení materiálu pro radu odpovídá tajemník města.

4.2 Kontrolní řád města Nový Bydžov

Vedoucí kontrolního oddělení zpracovala kontrolní řád pro město Nový Bydžov, který schválila Rada města Nový Bydžov. Tento kontrolní řád stanovuje postup a organizaci kontroly na místě v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole a zákonem č. 552/1991 Sb. o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, upravuje práva a povinnosti kontrolních pracovníků a kontrolovaných osob. Kontrolní činnost je prováděna dle plánu kontrol pro kontrolu veřejnosprávní a vnitřní. Rozsah kontrolní činnosti může stanovit vedoucí orgánu veřejné správy nebo vedoucí kontrolního orgánu, kterým je dle Organizačního řádu města Nový Bydžov tajemník [6].

Kontrola na místě je:

- 1) veřejnosprávní kontrola vykonávaná na místě a je vykonávaná u příjemců veřejných prostředků a u příspěvkových organizací zřízených městem,
- 2) řídicí kontrola vykonávaná na místě u organizačních složek (Městské muzeum Nový Bydžov, Jiráskovo divadlo, Městská knihovna, kulturní dům MEKKA, technický útvar města),

- 3) kontrola vykonávaná na místě u dalších organizací zřízených městem (ZŠ Karla IV., ZŠ V. Kl. Klicpery, MŠ Sluníčko, MŠ Palackého, Základní umělecká škola, DUHA o.p.s., technické služby města Nový Bydžov).

4.2.1 Pravidla kontroly na místě

Kontrolní pracovníci⁸ vykonávají kontrolní činnost na základě písemného pověření podepsaného vedoucím kontrolního orgánu. Pověření předá kontrolní pracovník statutárnímu zástupci, příp. vedoucímu kontrolované osoby před zahájením kontrolní činnosti.

Kontrolní pracovník je při provádění kontroly oprávněn vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud to souvisí s předmětem kontroly, požadovat na kontrolovaných osobách předložení dokladů, písemností a záznamů dat. Naopak povinností kontrolního pracovníka je oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předat písemné pověření. Kontrolované osoby jsou oprávněny žádat po kontrolních pracovnících předložení průkazu zaměstnance města a pověření ke kontrole, seznámit se s protokolem o výsledku kontroly. Povinností kontrolované osoby je vytvoření základních podmínek k provedení kontroly (vstup do objektů, na pozemky a do dalších prostor, předložení požadovaných dokladů a poskytnutí pravdivých a úplných informací), poskytnout součinnost kontrolním pracovníkům v rozsahu předmětu kontroly a poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly.

O kontrolním zjištění se pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Součástí protokolu je požadavek na odstranění nedostatků a termín jejich odstranění. Proti protokolu může kontrolovaná osoba do 5 dnů ode dne seznámení s protokolem podat námitky, o kterých následně rozhoduje vedoucí kontrolního orgánu.

Kontrolu na místě zajišťují kontrolní pracovníci dle plánu kontrol schváleného radou. Plán kontrol navrhuje vedoucí kontrolního oddělení městského úřadu a předkládá ho na celý kalendářní rok radě města ke schválení.

⁸ Kontrolní pracovník je pracovník městského úřadu provádějící kontrolu, který je k výkonu kontroly pověřen vedoucím kontrolního orgánu, příp. vedoucím orgánu veřejné správy.

4.3 Příklady kontrolní činnosti MěÚ Nový Bydžov

Podle údajů poskytnutých Oddělením kontroly MěÚ v Novém Bydžově bylo v roce 2012 vykonáno tímto oddělením celkem 14 interních auditů a 12 veřejnosprávních kontrol. Předmětem veřejnosprávní kontroly bylo ověřit hospodaření příspěvkových organizací a nakládání s finančními a veřejnými prostředky ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

4.3.1 Interní audit MěÚ Nový Bydžov

Oddělení kontroly MěÚ, v čele s vedoucím oddělení kontroly provedlo v roce 2012 interní audit v těchto auditovaných oblastech:

- Proces zabezpečení informací – výstavba a životní prostředí,
- Proces zabezpečení informací – oddělení evidence,
- Proces zabezpečení informací – správa majetku města,
- Proces zabezpečení informací – činnosti IT,
- Proces – Personální řízení,
- Proces – Zabezpečení prostor,
- Proces řízení dokumentů – Spisovny,
- Proces – Manažerské plánování,
- Řízení vnitřních předpisů,
- Proces – Nakupování,
- Proces – Správní řízení,
- Proces – Samosprávné činnosti,
- Proces – Prodej a pronájem majetku
- Proces – Údržba majetku.

Každá auditovaná oblast má auditovaného zástupce. Interní audit v těchto oblastech je proveden podle plánu interní auditu (viz Obrázek 9), který si stanovil Městský úřad Nový Bydžov. Tento plán je rozdělen na 11 typů IA, kdy v případě auditu dané oblasti vedoucí auditor stanoví, jaký typ IA bude proveden. Vedoucí auditor vždy provede záznam z auditu, kde je zaznamenán popis kontrolované činnosti, zjištění a výsledek v podobě následujících zkratk: OK – v pořádku (bez zjištěných neshod), D – doporučení od auditora, N – neshoda (např. s vnitřními směrnici, kontrolním řádem). Dále tento záznam obsahuje případné poznámky, jméno a podpis auditovaného a vedoucího auditora.

Hodnocení: Ve všech auditovaných oblastech proběhl interní audit bez závažných nálezů. V některých oblastech vedoucí auditor udělil pouze doporučení k nápravě nesrovnalostí, které byly následně zástupcem auditovaného odstraněny.

Interní audit - typ "A" (všeobecný)

Audit běžného chování zaměstnanců a plnění podmínek směrnic Manuál řízení, Všeobecná pravidla pro zabezpečení informací a IT, Ochrana osobních údajů, Spisový a Skartační řád.

kapitola	popis
8.2-3	Kontrola zjištěných doporučení a neshod z minulého IA
5.1	Určení směru a závazek vedení - Základní politika ISMS
7.2	Klasifikace, označení, používání aktiv
9.1.3	Zabezpečení kanceláří, místností a prostředků (klíče)
10.7.3	Postupy pro manipulaci s informacemi
11.3.1	Používání hesel
11.3.2	Neobsluhovaná uživatelská zařízení - tiskárny atd.
11.7.1	Mobilní výpočetní zařízení a sdělovací technika
13.1.1	Hlášení událostí
15.1.3	Ochrana záznamů organizace - Spisový a skartační řád + Odborové spisovny
15.1.4	Ochrana dat a soukromí osobních informací

Interní audit - typ "B" (personální)

Audit personálních činností.

kapitola	popis
8.2-3	Kontrola zjištěných doporučení a neshod z minulého IA
5.1	Určení směru a závazek vedení
8.1.1	Role a odpovědnosti zaměstnanců
8.1.2	Prověřování při nástupu
8.1.3	Podmínky výkonu pracovní činnosti (vzdělání, hodnocení zaměstnanců)
8.2.1	Odpovědnosti vedoucích zaměstnanců
8.2.2	Informovanost, vzdělání a školení
8.2.3	Disciplinární proces
8.3.1	Odpovědnost při ukončení pracovního vztahu
8.3.3	Odebrání přístupových práv

Obrázek 9: Ukázka plánu interního auditu

Zdroj:[17]

4.3.2 Veřejnosprávní kontrola na místě – ZŠ Karla IV., Nový Bydžov

Následující informace jsou čerpány z protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly na místě v Základní škole Karla IV., Nový Bydžov, která byla provedena na základě ustanovení §9 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Protokol o výsledku veřejnosprávní kontroly na místě obsahuje popis kontrolních zjištění v těchto oblastech:

- 1) **Provozní řád** – kontrola této části prověřuje, jaké má škola vydané řády. V tomto případě se jedná o provozní a organizační řád školy, plán práce, kde jsou uvedeny hlavní úkoly uložené pro daný školní rok, personální složení školy, atd. Škola má také

plán vzdělávání svých pracovníků, provozní řád učeben, dílen, školní kuchyně a jídelny. Dále jsou zpracovány vnitřní směrnice pro zpracování účetnictví.

- 2) **Zřizovací listina, provozování činností dle ZL** – zde je ověřena platnost ZL a zda jsou činnosti prováděné příspěvkovou organizací v souladu s ní.
- 3) **Kontrola plnění rozpočtu** – zde dochází ke kontrole plnění rozpočtu a dodržení rozpočtové kázně. ZŠ Karla IV. vyčerpala pro rok 2011 98,48 % rozpočtu.
- 4) **Kontrola pokladen, cenin** – v příspěvkové organizaci je celkem 5 pokladen, na kterých byla provedena kontrola vedení pokladního deníku, dohod o odpovědnosti a peněžního zůstatku. Stav peněz ve všech pokladnách souhlasil se zůstatky uvedených v pokladních denících jednotlivých pokladen. Při kontrole nebylo zjištěno nehospodárné, neefektivní či neúčelné použití finančních prostředků a zápisy ve všech dokladech byly v pořádku.
- 5) **Účetní doklady, systém vedení účetnictví** – kontrolovány byly prvotní doklady, účtová osnova, hlavní kniha, banka. Systém vedení účetnictví byl porovnán na vydanou směrnici týkající se zpracování účetnictví – v pořádku. Veškeré prvotní doklady obsahují všechny povinné náležitosti. Škola má zpracovanou směrnici o finanční kontrole. NESROVNALOST – na jednom účetním dokladu je uveden chybný odběratel. Vedoucí kontroly doporučuje tento doklad nahradit dokladem se správným odběratelem, jinak nelze úhradu faktury akceptovat z příspěvku školy.
- 6) **Zajištění ochrany a ostrahy majetku, zabezpečení odevzdávání klíčů, docházka** – evidence předávání a přebírání, seznamy klíčů a od čeho je vedena v pořádku. Jednou ročně provedena revize. Škola má vydanou směrnici o evidenci a ochraně majetku. Kontrolou nebyly zjištěny žádné nedostatky ve třídních knihách, týdenních přehledech, kde jsou evidovány dovolenky, nemoci a další.
- 7) **Kontrola revizních zpráv, hygienických zpráv, hasicích přístrojů, hydrantů, hromosvodů** – zde jsou kontrolovány pravidelné revize elektrických zařízení, hromosvodů, hasicích přístrojů a hydrantů. Evidenci vede školník. Kontrola zde proběhla v pořádku.
- 8) **Evidence majetku, pronájmy** – příspěvková organizace má vydanou směrnici k evidenci majetku. Ředitel školy vydává pokyny k provedení inventarizace. Kontrola se zaměřila na ověření dle inventarizačního seznamu a dále na zařazování majetku dle směrnice a nebylo zjištěno žádné pochybení.

- 9) **Dodržování předpisů BOZP** – ke kontrole byla předložena vnitřní směrnice k BOZP, platný plán BOZP a směrnice pro poskytování osobních ochranných pomůcek – vše v pořádku.
- 10) **Kniha úrazů, požární kniha** – příspěvková organizace vede knihu úrazů, zvláště je vedena kniha úrazů zaměstnanců. Budova školy je zařazena do stupně se zvýšeným požárním nebezpečím, takže jsou prováděny pravidelné kontrolní obhlídky objektů a je vedena požární kniha. Kontrola této oblasti proběhla v pořádku.

Hodnocení: Příspěvková organizace plní úkoly, ke kterým byla zřízena zřizovací listinou. Účetní doklad s nesprávným odběratelem byl dle sdělení účetní již opraven a doplněn o správné údaje. Další kontrola bude provedena v roce 2013.

4.4 Zhodnocení kontrolní činnosti MěÚ

Městský úřad Nový Bydžov vykonává kontrolu v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Avšak nad rámec tohoto zákona provádí také interní audit, jelikož obce s počtem obyvatel menším než 15 000 nemají tuto povinnost. Město provádí interní audit pouze pro svou vlastní a důkladnější kontrolu jednotlivých odborů městského úřadu a jejich činností. Od roku 2014 Úřad plánuje zavést kontrolu v podobě interního auditu do svých vnitřních směrnic o kontrolní činnosti a vykonávat ho pravidelně.

Současný interní audit zabezpečuje vedoucí oddělení kontroly MěÚ Nový Bydžov. Do budoucna má být tato činnost vymezena přímo pro určitého pracovníka MěÚ a poté bude vedoucí oddělení kontroly zajišťovat pouze veřejnosprávní kontrolu. Doposud proběhl interní audit ve všech kontrolovaných oblastech bez závažných nálezů, někdy byla udělena pouze doporučení k nápravě daných nesrovnalostí.

V případě veřejnosprávní kontroly vykonalo kontrolní oddělení v roce 2012 celkem 12 kontrol, tedy všech příspěvkových organizací a organizačních složek města. Při kontrolní činnosti nebylo zjištěno vážných nedostatků. Např. u uvedeného příkladu byl zjištěn pouze jeden nedostatek, který nebyl nijak závažný a následně byl dle zápisu odstraněn.

Lze tedy říci, že MěÚ zajišťuje plnohodnotnou kontrolu a interní audit nad rámec svých povinností s velmi příznivými výsledky.

ZÁVĚR

System kontrolly veřejné správy je velmi složitý, ať už se jedná o právní vymezení kontroly nebo o výkon kontrolní činnosti jako takový. Osoba vykonávající kontrolu nese vždy velkou odpovědnost za správnost provedení kontroly. Kontrola veřejné správy zajišťuje správný chod veškerých činností vykonávaných veřejnou správou a bez důkladné kontroly by nemohl systém veřejné správy fungovat, možná ani existovat.

Cílem práce, který je uveden v úvodu, bylo na základě teoretických poznatků, ale především s použitím interních dokumentů a informací získaných z Městského úřadu Nový Bydžov, analyzovat a zhodnotit fungování, účinnost a dopady kontrolního mechanismu výkonu přenesené působnosti na vybraném obecním úřadě. V tomto případě na Městském úřadě v Novém Bydžově.

V této bakalářské práci je zpracována obecná charakteristika veřejné správy, její členění a funkční a organizační pojetí. Dále je zde přiblížena státní správa jako součást veřejné správy, podzákonný, výkonný a nařizovací charakter státní správy, nebo její ústřední a územní orgány. Na toto vymezení veřejné a státní správy navazuje kontrola vykonávaná v rámci působení veřejné správy. Práce obsahuje právní vymezení kontroly, vysvětlení pojmu „státní kontrola“, členění kontroly, dále také orgány vykonávající vnější nebo vnitřní kontrolu, porovnání vnitřní kontroly s interním auditem a možné druhy vnitřní kontroly.

Praktická část této práce je zaměřena na kontrolní činnost Městského úřadu v Novém Bydžově. Nejprve je zde charakterizováno město Nový Bydžov, jeho organizační struktura a struktura Městského úřadu Nový Bydžov, dále je zde popsána finanční kontrola, kterou provádí MěÚ na základě vnitřní směrnice č. 16 o finanční kontrole. Na závěr praktické části jsou uvedeny konkrétní příklady kontrolní činnosti MěÚ Nový Bydžov, a to v podobě interního auditu Městského úřadu a veřejnosprávní kontroly na místě ZŠ Karla IV., Nový Bydžov, kde jsou kontrolovány například účetní doklady, systém vedení účetnictví, zda jsou činnosti prováděné touto příspěvkovou organizací v souladu se zřizovací listinou apod.

Cíl práce byl splněn, jelikož bylo dosaženo analýzy a zhodnocení fungování kontrolní činnosti vykonávané MěÚ Nový Bydžov, kdy byl kontrolní mechanismus předveden na praktických příkladech.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] DVOŘÁČEK, J. *Interní audit a kontrola*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2000. 195 s. ISBN 80-7179-410-4.
- [2] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo – obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck. 2006. 861 s. ISBN 80-7179-442-2.
- [3] HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Organizace veřejné správy*. 1. vydání. Praha: PA ČR. 2004. 114 s. ISBN 80-7251-158-0.
- [4] KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.
- [5] KOLEKTIV AUTORŮ. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. 1. vydání. Olomouc: Periplum. 2009. 384 s. ISBN 978-80-86624-50-1.
- [6] Kontrolní řád MěÚ Nový Bydžov.
- [7] *Mikroregion Novobydžovsko* [online]. 2011. [cit. 2013-04-05]. Dostupné z: <http://www.novobydzovsko.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=500098&id=1002&p1=51>.
- [8] NEMEC, J. *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2010. 158 s. ISBN 978-80-7357-558-8.
- [9] *Nový Bydžov - informace o městě* [online]. 2010. [cit. 2013-04-05]. Dostupné z: <<http://novybydzov.cz/informace-o-meste/ds-1143/p1=1393>>.
- [10] *Nový Bydžov - odbory a oddělení* [online]. 2010. [cit. 2013-04-09]. Dostupné z: <<http://novybydzov.cz/odbory-a-oddeleni/ms-1028/p1=1028>>.
- [11] *Nový Bydžov - organizační struktura* [online]. 2010. [cit. 2013-04-05]. Dostupné z: <http://novybydzov.cz/vismo/isvs.asp?id_org=10716&p1=1365>.
- [12] *Nový Bydžov - rada města* [online]. 2010. [cit. 2013-04-05]. Dostupné z: <<http://novybydzov.cz/rada-mesta-novy-bydzov/os-1024/p1=1218>>.
- [13] *Nový Bydžov - správní obvod ORP* [online]. 2010. [cit. 2013-04-05]. Dostupné z: <[http://www.czso.cz/xh/redakce.nsf/i/administrativni_mapa_orp_novy_bydzov/\\$File/novybydzov.jpg](http://www.czso.cz/xh/redakce.nsf/i/administrativni_mapa_orp_novy_bydzov/$File/novybydzov.jpg)>.
- [14] *Nový Bydžov - tajemník města* [online]. 2010. [cit. 2013-04-09]. Dostupné z: <http://www.novybydzov.cz/vismo/o_utvar.asp?id_org=10716&id_u=1047&p2=1&p1=2359>.
- [15] *Nový Bydžov - zastupitelstvo města* [online]. 2010. [cit. 2013-04-05]. Dostupné z: <<http://novybydzov.cz/zastupitelstvo-mesta-novy-bydzov/os-1025/p1=1221>>.

- [16] PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance*. 1. vydání. Praha: Codex Bohemia, s.r.o. 1998. 304 s. ISBN 80-85963-85-X.
- [17] Plán interního auditu Městského úřadu Nový Bydžov.
- [18] POLIÁN, M. *Veřejná správa*. 1. vydání. Český Těšín: COR JESU. 2000. 124 s.
- [19] POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*. 1. vydání. Praha: ISV. 1999. 246 s. ISBN 80-85866-42-0.
- [20] POMAHAČ, R. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
- [21] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe*. 2. vydání. Praha: Grada Publishing, a. s. 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
- [22] PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 6. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk. 2004. 360 s. ISBN 80-210-3350-9.
- [23] PRŮCHA, P. *Základy správního práva a veřejné správy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita. 1992. 162 s. ISBN 80-210-0511-4.
- [24] REKTOŘÍK, J.; ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: EKOPRESS, s. r. o. 2003. 214 s. ISBN 80-86119-72-6.
- [25] SCISKALOVÁ, M.; GONGOL, T. *Základy správního práva a veřejné správy. Distanční studijní opora*. Karviná: OPF SU. 2006. 200 s.
- [26] SKULOVÁ, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita. 1996. 174 s. ISBN 80-210-1458-X.
- [27] SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI. 2009. 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9.
- [28] *Společná Cidlina. Území MAS Společná Cidlina* [online]. 2006. [cit. 2013-04-05]. Dostupné z: <<http://www.spolecnacidlina.cz/file.php?nid=6571&oid=1079868>>.
- [29] *Úřad vlády* [online]. 2009. [cit. 2013-03-11]. Dostupné z: <<http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/postaveni-uradu-vlady-cr-3688/>>.
- [30] VARVAŘOVSKÝ, P. *Základy práva: O právu, státě a moci*. 2. vydání. Praha: ASPI. 2009. 456 s. ISBN 978-807357-407-9.
- [31] Vnitřní směrnice č. 16 – finanční kontrola, MěÚ Nový Bydžov.
- [32] Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [33] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [34] Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecním zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

- [35] Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [36] Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [37] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.
- [38] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
- [39] Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.