

# Kontrola a dozor nad výkonem obecní samosprávy

Hana Polášková, DiS.

---

Bakalářská práce  
2020

 Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

Akademický rok: 2019/2020

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: Hana Polášková, DiS.  
Osobní číslo: M17469  
Studijní program: B6202 Hospodářská politika a správa  
Studijní obor: Veřejná správa a regionální rozvoj  
Forma studia: Kombinovaná  
Téma práce: Kontrola a dozor nad výkonem obecní samosprávy

### Zásady pro vypracování

Úvod

Definujte cíle a použité metody zpracování práce

I. Teoretická část

- Definujte pojem kontrola a dozor, vymezte předmět kontroly a předmět dozoru ve vztahu k výkonu obecní samosprávy.
- Popište proces přezkumu hospodaření obce a důsledky porušování rozpočtových pravidel.

II. Praktická část

- Proveďte analýzu výsledků kontrol a dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí včetně výsledků přezkoumání hospodaření obcí.
- Zhodnoťte výsledky provedených analýz a eventuální dopad na rozpočty obcí.

Závěr

Rozsah bakalářské práce: cca 40 stran  
Forma zpracování bakalářské práce: Tištěná/elektronická

Seznam doporučené literatury:

- HAVLAN, Petr, Jan JANEČEK et al. *Majetek územně samosprávných celků v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: Linde, 2012, 343 s. ISBN 978-80-7201-899-4.  
HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: – Teorie veřejné správy*. 3. aktual. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, 232 s. ISBN 978-807357-458-1.  
KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.  
KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktual. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7.  
VENTER, Annelise. *Municipal management: Serving the people*. 1st ed. Cape Town: Juta, 2007, 258 s. ISBN 978-0-7021-7122-2.

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Lenka Hanáková**  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

Datum zadání bakalářské práce: **6. ledna 2020**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **19. května 2020**

L.S.

---

**doc. Ing. David Tuček, Ph.D.**  
děkan

---

**RNDr. Pavel Bednář, Ph.D.**  
ředitel ústavu

Ve Zlíně dne 6. ledna 2020

## **PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE**

### **Prohlašuji, že**

- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové/bakalářské práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – diplomovou/bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen připouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové/bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

### **Prohlašuji,**

1. že jsem na diplomové/bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
2. že odevzdaná verze diplomové/bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 22. června 2020

Jméno a příjmení: Hana Polášková, DiS.

.....  
podpis diplomanta

## **ABSTRAKT**

Práce je zaměřena na kontrolu a dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí. V rámci řešení byla použita metoda analýzy kontrolní a dozorové činnosti včetně přezkoumání hospodaření. Sledovaným cílem bylo zjistit, zda obce při výkonu samostatné působnosti dodržují právní předpisy, jakých chyb a nedostatků se opakovaně dopouštějí, jaké jsou jejich příčiny a zda jejich pochybení negativně ovlivňuje rozpočet obce. Provedeným výzkumem bylo zjištěno, že většina obcí vykonává svou samosprávu řádně, dodržuje stanovené právní předpisy a řídí se metodickými pokyny příslušných kontrolních orgánů. Chyby a nedostatky zjištěné při kontrolní činnosti, dozoru a přezkoumání hospodaření jsou spíše důsledkem nesprávné interpretace právních předpisů a nemají výrazný vliv na rozpočet obce.

Klíčová slova: obec, samostatná působnost, kontrola, dozor, rozpočet, přezkoumání hospodaření

## **ABSTRACT**

The work is focused on inspection and supervision over the performance of municipalities' independent authority. Within the solution, the method of analysis of control and supervisory activities was used, including the review of management. The aim was to find out whether municipalities comply with legal regulations in the exercise of their independent authority, what errors and deficiencies they repeatedly make, what are their causes and whether their errors negatively affect the municipality's budget. The research found that most municipalities exercise their self-government properly, comply with the legal regulations and follow the methodical instructions of the relevant control authorities. The errors and deficiencies found during control activities, supervision and review of management are rather the result of a misinterpretation of the legislation and do not have a significant impact on the municipality's budget.

Keywords: municipality, independent authority, inspection, supervision, budget, review of management

Chtěla bych poděkovat mé vedoucí bakalářské práce Mgr. Lence Hanákové za odborné vedení při zpracování této práce, za její cenné rady a připomínky.

# OBSAH

<b>ÚVOD.....</b>	<b>9</b>
<b>CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE.....</b>	<b>10</b>
<b>I TEORETICKÁ ČÁST.....</b>	<b>11</b>
<b>1 VEŘEJNÁ SPRÁVA.....</b>	<b>12</b>
1.1 STÁTNÍ SPRÁVA.....	12
1.2 SAMOSPRÁVA.....	12
1.2.1 Územní samospráva.....	13
1.2.2 Zájmová samospráva.....	13
<b>2 OBEC.....</b>	<b>14</b>
2.1 PRÁVNÍ POSTAVENÍ.....	14
2.2 PŮSOBNOST OBCE A PRAVOMOCI.....	14
2.2.1 Samostatná působnost.....	15
2.2.2 Přenesená působnost.....	15
2.3 ORGÁNY OBCE.....	16
2.3.1 Zastupitelstvo.....	16
2.3.2 Rada obce.....	17
2.3.3 Starosta.....	17
2.3.4 Obecní úřad.....	17
<b>3 PRÁVOTVORBA OBCE.....</b>	<b>18</b>
3.1 NÁLEŽITOSTI PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCE.....	19
3.2 EVIDENCE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCE.....	19
3.3 PROCES PŘIJÍMÁNÍ OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK.....	19
3.3.1 Příprava a schvalování.....	20
3.3.2 Publikace.....	20
3.3.3 Platnost a účinnost.....	20
<b>4 KONTROLA A DOZOR.....</b>	<b>21</b>
4.1 KONTROLA.....	21
4.1.1 Kontrola výkonu samostatné působnosti.....	21
4.1.2 Proces kontroly.....	22
4.2 DOZOR.....	24
4.2.1 Dozor nad výkonem samostatné působnosti.....	24
4.2.2 Dozor nad vydáváním a obsahem OZV.....	25
4.2.3 Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti.....	26
<b>5 HOSPODAŘENÍ OBCE.....</b>	<b>27</b>
5.1 NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM.....	27
5.2 FINANČNÍ HOSPODAŘENÍ.....	28

5.3	ROZPOČTOVÝ PROCES .....	28
<b>6</b>	<b>PŘEZKOUMÁNÍ HOSPODAŘENÍ OBCE .....</b>	<b>32</b>
6.1	PŘEDMĚT PŘEZKOUMÁNÍ.....	32
6.2	HLEDISKA PŘEZKOUMÁNÍ.....	33
6.3	PROCES PŘEZKOUMÁNÍ HOSPODAŘENÍ .....	33
6.3.1	Práva a povinnosti kontrolorů .....	34
6.3.2	Zpráva o výsledku přezkoumání .....	35
6.4	PORUŠENÍ ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ.....	35
6.5	DOZOR NAD VÝKONEM PŘEZKOUMÁVÁNÍ HOSPODAŘENÍ .....	36
6.6	NEJČASTĚJŠÍ POCYBENÍ.....	37
<b>II</b>	<b>PRAKTICKÁ ČÁST.....</b>	<b>39</b>
<b>7</b>	<b>ANALÝZA VÝSLEDKŮ KONTROLY.....</b>	<b>40</b>
7.1	ZÁKLADNÍ ÚDAJE O PROVEDENÝCH KONTROLÁCH .....	40
7.2	ČETNOST PORUŠENÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ .....	41
7.3	VYHODNOCENÍ KONTROLNÍ ČINNOSTI .....	44
<b>8</b>	<b>ANALÝZA DOZORU.....</b>	<b>47</b>
8.1	DOZOR NAD VYDÁVÁNÍM OZV .....	47
8.2	DOZOR NAD OSTATNÍ ČINNOSTÍ V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI.....	52
8.3	VYHODNOCENÍ DOZORU .....	55
<b>9</b>	<b>VÝSLEDKY PŘEZKOUMÁNÍ HOSPODAŘENÍ .....</b>	<b>56</b>
9.1	PŘEZKOUMÁNÍ KRAJSKÝM ÚŘADEM .....	56
9.2	PŘEZKOUMÁNÍ AUDITORY .....	62
9.3	VYHODNOCENÍ VÝSLEDKŮ PŘEZKOUMÁNÍ HOSPODAŘENÍ.....	64
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>66</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>	<b>67</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....</b>	<b>70</b>
	<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>71</b>
	<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>72</b>



## ÚVOD

Bakalářská práce reaguje na aktuální problematiku výkonu samostatné působnosti obcí a zabývá se dopady působení obecní samosprávy na chod obce, její právo tvorbu, rozhodování a hospodaření. Úvodem je zmíněno postavení územní samosprávy ve veřejné správě, právní postavení obcí a jejich pravomoci, aby bylo zřejmé, do jaké oblasti kontrolních činností míří poznatky zpracovávané práce. Základem je podrobný rozbor jednotlivých kontrolních mechanismů nad výkonem obecní samosprávy týkající se správy věcí veřejných, hospodaření, nakládání s majetkem a dodržováním zákonů v rámci základních územních samosprávných celků. Podrobně jsou vysvětleny pojmy kontrola a dozor, jak spolu souvisí a jaká je jejich vzájemná provázanost především ve vztahu k činnostem v samostatné působnosti. Rovněž bakalářská práce podává přehled o kompetencích jednotlivých orgánů, jejich organizaci, koordinaci, koncepčních a legislativních úkolech souvisejících s právní úpravou kontroly územních samosprávných celků. Další bod teoretické části je věnován hospodaření obce. Objasňuje rozpočtový proces a následné zajištění přezkoumání hospodaření obce. Teoretická část zmiňuje také problematiku možných pochybení, kterých se mohou obce dopustit při výkonu své činnosti. Na teoretické poznatky v oblasti samostatné působnosti obcí navazuje analýza konkrétních kontrolních činností.

Téměř všechny správní činnosti obcí včetně jeho hospodaření jsou upraveny jednotlivými zákony případně jinými právními předpisy. Do jaké míry se tyto zákony či právní předpisy dodržují, v čem je spatřován problém při jejich respektování, jaké důsledky z nich plynou a zda negativně ovlivňují rozpočet, je náplní praktické části. Ta je zaměřena převážně na výsledky a hodnocení kontrolní a dozorové činnosti prováděné příslušným orgánem v rámci celé České republiky v letech 2015–2019 a na výsledky přezkoumání hospodaření obcí Zlínského kraje za poslední zpracované období 2018. Vzhledem k počtu obcí analyzovaného kraje lze vytvořit vypovídající hodnotu o přístupu obcí k zodpovědnosti v oblasti svého financování a nakládání s majetkem.

Závěrem jsou celkově zhodnoceny výsledky jednotlivých analýz včetně vymezení možných příčin opakujících se chyb a nedostatků, posouzeny stávající právní předpisy upravující výkon samostatné působnosti obcí. Součástí jsou návrhová řešení dané problematiky i doporučení obcím. Soubor provedených analýz je možné využít jako podklad k dalšímu výzkumu.

## CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE

Pro následující práci bude zásadním cílem z dostupných a příslušnými institucemi poskytnutých údajů vycházejících z kontrolních činností zjistit, jak dostatečně vykonávají obce samostatnou působnost a s jakými problémy se obce v této oblasti potýkají. Prostřednictvím výsledků práce bude interpretován současný stav zkoumané problematiky a popsán, jakých chyb se obce dopouštějí. Dalším sledovaným cílem práce je objasnění vlivu zjištěných chyb a nedostatků na rozpočtovou stránku. Pozornost bude věnována také významu kontroly a dozoru nad základními územními samosprávnými celky, otázka dostatečnosti právní úpravy, podle níž obce vykonávají samosprávnou činnost, její aktuálnost a interpretace.

Pro naplnění stanoveného cíle práce bude zvolena metoda analýzy kontrolních činností v oblasti samostatné působnosti obcí vycházející z externích zdrojů sekundárních dat. Analýza bude rozdělena do tří částí, a to na analýzu kontroly a analýzu dozoru za sledované období 2015–2019 z celostátního hlediska a analýzu přezkoumání hospodaření obcí ve Zlínském kraji za poslední zpracované období roku 2018. Každá tato část bude analyzována zvlášť a zásadní zjištění budou pro přehlednost graficky zobrazeny pomocí grafu nebo tabulky. Dvě části, konkrétně analýza kontroly a analýza dozoru budou obohaceny o metodu srovnávání, konkrétně časového vývoje za sledované období. Ve třetí části práce zaměřené na přezkoumání hospodaření obcí budou mezi sebou srovnány výsledky přezkoumání hospodaření obcí poskytnuté všemi přezkoumávajícími orgány v České republice za sledované období.

Vstupními informacemi k jednotlivým analýzám budou statistické údaje poskytnuté odborem dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, které vycházejí z provedených kontrol a data potřebná ke zpracování výsledků přezkoumání hospodaření obcí poskytnutá Krajským úřadem Zlínského kraje. Využity budou také veřejně dostupné informace z webových stránek jednotlivých obcí týkající se právních předpisů obcí a zpráv o přezkoumání hospodaření, dále byly využity informace z webových stránek Ministerstva vnitra a Ministerstva financí. K rozboru dozorové činnosti budou pro správné pochopení dané problematiky využity taktéž nálezy Ústavního soudu ve věcech samosprávy a rozsudky Nejvyššího správního soudu, případně krajských soudů.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

## 1 VEŘEJNÁ SPRÁVA

Přes řadu různých definic a popisů lze veřejnou správu definovat jako správu věcí veřejných ve veřejném zájmu, kterou vykonávají nejen subjekty veřejného práva (např. stát, obce), ale i subjekty soukromého práva (např. obecně prospěšné společnosti). Pojem veřejná správa je vymezen materiálním a formálním pojetím. V prvním případě je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo je vykonávána subjekty, kterým byl výkon veřejné správy svěřen za účelem plnění určitých úkolů. Vymezit ji můžeme pozitivně i negativně. Pozitivní vymezení spočívá v zabezpečení veřejných úkolů, při jejichž výkonu jsou příslušné orgány vázány právními předpisy a jsou z nich odpovědné a negativní vymezení je souhrn činností, které nejsou zákonodárné ani soudní. Formální pojetí klade důraz na instituce, kterým je svěřena působnost vykonávat veřejné úkoly (Hendrych, 2009, s. 15–18).

### 1.1 Státní správa

Svým charakterem je státní správa základem a nezastupitelnou součástí veřejné správy uskutečňované státem. Spojuje v sobě prvky řízení a regulace, které slouží k realizaci výkonné moci. Je tedy činností výkonnou, která je současně podzákonnou a nařizovací činností. Podzákonný charakter činností státní správy je určován zákony i příslušnými akty nadřízených orgánů. Nařizovací charakter spočívá v oprávněnosti správních orgánů vydávat správní akty. Státem realizovaná státní politika se uskutečňuje prostřednictvím státní správy (Průcha, 2004, s. 13–15). Provazníková (2015, s. 24) ve své publikaci doplňuje výkonnou moc státní správy také o moc politickou. Má všeobecnou působnost a charakteristickým rysem je jednotná úprava výkonu pro celé území státu, omezená autonomie v rozhodování a hierarchická struktura.

### 1.2 Samospráva

*„Samospráva představuje takovou oblast veřejné správy, která je ze zákona svěřena subjektům, kterých se bezprostředně týká (obce, kraje, společenstva). Je tedy uskutečňována jiným subjektem, než je stát“* (Tomancová, Obrovský a Brtoun, 2009, s. 27). Kadeřábková s Pekovou (2012) považují samosprávu za část veřejné správy, která je nezávislá a nepodřízená státní správě a posilováním jejího právního postavení vstupuje také do života občanů venkova.

### 1.2.1 Územní samospráva

Územní samospráva je chápána jako forma veřejné vlády a správy, tedy jde o samostatné spravování věcí veřejných na území menším, než je stát. Základní principy územní samosprávy jsou stanoveny Ústavou a příslušnými zákony. Jedná se především o míru rozhodovací autonomie, kompetence a odpovědnost. Formy výkonu veřejné správy odlišují územní samosprávu od správy státní (Peková, 2004, s. 17-18). Navíc je podle Koudelky (2007, s. 21) charakteristickým rysem územní samosprávy převaha *„kolegiálního řízení nad individuálním, laické složení hlavních orgánů nad byrokratickým a princip volby hlavních orgánů nad jmenováním“*.

Taktéž Evropská charta místní samosprávy přijatá členskými státy Rady Evropy je důležitým dokumentem stvrzujícím postavení územní samosprávy v Evropě. Obsahem Evropské charty je vymezení pojmu a rozsahu místní samosprávy, její ústavní a zákonné zakotvení (základy), podmínek odpovědnosti, správního dozoru nad činností samosprávy, finančních zdrojů, právní ochrany a práva se sdružovat (Provazníková, 2015, s. 16).

### 1.2.2 Zájmová samospráva

Mimo územní samosprávu má ve veřejné správě své místo i samospráva zájmová, která má velmi slabé právní ukotvení. Přestože má zájmová samospráva na našem území tradici, není zmíněna v Ústavě ani zakotvena v jiných důležitých zákonech. Zájmovou samosprávu reprezentují profesní komory s povinným členstvím, komory s nepovinným členstvím a vysokoškolské samosprávy. S ohledem na výše uvedené se lze setkat i s pojmem profesní samospráva (Koudelka, 2007, s. 339–341).

## 2 OBEC

„Obec jako základní stupeň územní samosprávy je ze zákona vybavena nezávislými kompetencemi, pravomocemi a odpovědností při zajišťování úkolů, které jsou jí svěřeny“. Jedná se především o zabezpečování veřejných statků pro své občany lokálního charakteru (Peková, 2004, s. 31).

Podle Koudelky (2007, s. 94) k charakteristickým znakům obce patří vlastní území, obyvatelstvo, soustava orgánů, právní subjektivita a právotvorba, vlastní hospodaření a majetek. Kadeřábková s Pekovou (2012) ke znakům obce přiřazují také samostatnou působnost a péči o všestranný rozvoj území.

Současná právní úprava rozlišuje několik druhů obcí. Jsou jimi obce základního typu, města, městyse, statutární města a hlavní město Praha (Kopecký, 2015). Za obce se považují všechny historicky vzniklé územní samosprávné celky se statutem obce či města ke dni účinnosti zákona o obcích a obce (města) zřízené podle tohoto zákona (Koudelka, 2007, s. 94).

### 2.1 Právní postavení

Český právní řád upravuje právní postavení obce především v Ústavě České republiky (Hlava VII, článek 99–105), Listině základních práv a svobod a zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Základní definice pojmu obec je upravena v § 1 zákona o obcích, který říká, že „Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce“. § 2 zákona o obcích stanoví, že obec je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek. V právních vztazích vystupuje svým jménem a nese z těchto vztahů odpovědnost. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění svých úkolů chrání také veřejný zájem.

### 2.2 Působnost obce a pravomoci

Okruh působnosti územních samosprávných celků je dán zákonem. Obec vykonává činnosti jak v samostatné působnosti, tak přenesené působnosti.

### 2.2.1 Samostatná působnost

Pojem samostatná působnost je podle § 7 odst. 1 zákona o obcích vymezen pro samotné spravování záležitostí obce. Patří sem záležitosti v zájmu obce a občanů, pokud nejsou svěřeny krajům nebo se nejedná o přenesenou působnost. Příkladem činnosti samostatné působnosti lze uvést například vytváření podmínek pro rozvoj bydlení, ochrany zdraví, kultury, dále spolupráci mezi obcemi na základě veřejnoprávních smluv, normotvornou činnost či pravomoc zakládat a zřizovat organizační složky obce, právnické osoby nebo obecní policii (Tomancová, Obrovský a Brtoun, 2009, s. 31).

Do samostatné působnosti obce, jak uvádí Provozníková (2015, s. 29), dále patří její hospodaření, peněžní fondy obce, možnost uskutečňovat místní referenda nebo ukládání pokut za správní delikty. Na základě zvláštních zákonů sem patří také místní poplatky, zřizování jednotek dobrovolných hasičů a zabezpečení požární ochrany v obci, ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

Podle Grospiče a Svobody (2005, s. 50–57) není samostatná působnost uzavřenou kategorií, její rozsah není neměnný, ale podléhá vývoji legislativy. Předmět samostatné působnosti může být tedy dále rozšiřován dalšími zákony přijatými v budoucnu. S tímto tvrzením souhlasím. Legislativní vývoj může dopadat na obce v různém směru a ty ve své činnosti musí respektovat aktuální právní úpravu. Zároveň si myslím, že změna rozsahu nebo rozšíření samostatné působnosti nemusí být pro některé obce jednoduchá. To se může projevit buď častým výskytem nesprávností při normotvorné činnosti nebo nedostatečně kvalifikovaným personálním zabezpečením a s tím souvisejícími zvýšenými náklady.

### 2.2.2 Přenesená působnost

Podle čl. 105 Ústavy lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy v případě, stanoví-li to zákon. Stát na základě zákona deleguje výkon státní správy na samosprávné územní celky (Hendrych, 2009, s. 147).

Přenesená působnost je ve všech obcích vykonávána obecním úřadem nebo jiným orgánem obce v základním rozsahu. Jejich správní obvod je shodný s územním obvodem obce. Obce s pověřeným obecním úřadem jsou nad rámec základního rozsahu oprávněny rozhodovat ve správním řízení v prvním stupni o právech a povinnostech osob a právem chráněného zájmu, jsou vodoprávním úřadem, orgánem ochrany přírody či zemědělského půdního fondu apod. Největší kompetence v přenesené působnosti mají obce s rozšířenou

působností, které vedou registr obyvatel, vydávají občanské průkazy, cestovní doklady, řidičské průkazy. Jejich součástí je živnostenský úřad, sociálně právní ochrana dětí, doprava a silniční hospodářství pro silnice II. a III. třídy, vykonávají státní správu lesů, rozhodují na úseku myslivosti, rybářství a další (Provazníková, 2015, s. 30).

## 2.3 Orgány obce

Orgány obce a uvedení některých z jejich pravomocí jsou zde zmíněny zejména proto, že na jejich činnost je zaměřena kontrola, na některé z činností i dozor.

Obec, jako každá veřejná korporace jedná navenek svými orgány. Jednat mohou písemně i ústně, zvláště při běžném jednání s občany. Jelikož u nás nedochází na úrovni samosprávy k dělbě moci, nejsou orgány obce tvořeny na jejím základě. Podle zákona o obcích jsou označeny za orgány obce zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad a zvláštní orgán obce (Koudelka, 2007, s. 168).

### 2.3.1 Zastupitelstvo

Jedná se o jediný orgán, který zmiňuje Ústava v čl. 101 odst. 1. Z tohoto článku vyplývá, že je obec samostatně spravována zastupitelstvem a jeho působnost může být stanovena pouze zákonem. Zastupitelstvo obce je voleným a současně nejvyšším samosprávným orgánem, od něhož je odvozeno postavení dalších orgánů obce. Zastupitelstvo rozhoduje ve věcech samosprávy a v mezích své působnosti podle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou vydávat obecně závazné vyhlášky. Volby do zastupitelstev obcí se konají na základě zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním. Funkční období zastupitelstev obcí je čtyřleté (Průcha, 2015 IN: Kopecký et al.).

Zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce. Zasedání zastupitelstva svolává starosta a jsou vždy veřejná. O průběhu zasedání se pořizuje zápis, který musí být přístupný na obecním úřadě k nahlédnutí (Koudelka, 2007, s. 189–192). Zastupitelstvo v rámci svých pravomocí schvaluje střednědobý výhled rozpočtu, pravidla rozpočtového provizoria, účetní závěrky a závěrečného účtu. Rozhoduje o změnách rozpočtu formou rozpočtových opatření a o úkonech ovlivňující rozpočtové hospodaření obce – blíže kapitola 5. K platnému usnesení zastupitelstva obce nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce (Vojtíšková, 2018, s. 27–28).



### 2.3.2 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce pro oblast samostatné působnosti. Za její výkon je odpovědná zastupitelstvu. Stanoví-li to zákon, je oprávněná rozhodovat v oblasti přenesené působnosti – vydávat nařízení obce. Rada obce je složena ze starosty, místostarosty nebo místostarostů a dalších radních, kteří jsou voleni z členů zastupitelstva. Počet členů je lichý (nejméně 5 a nejvíce 11) a nesmí přesáhnout jednu třetinu zastupitelstva. Rada obce se nevolí, pokud zastupitelstvo nemá alespoň 15 členů. V tomto případě funkci rady obce plní starosta s výjimkami, které jsou vyhrazeny zastupitelstvu (Koudelka, 2007, s. 195).

### 2.3.3 Starosta

Orgánem obce reprezentující obec navenek je starosta. Úkony vyžadující schválení zastupitelstva nebo rady může činit až po jejich předchozím schválení, v opačném případě jsou tyto úkony neplatné. Starosta je volen zastupitelstvem ze svých členů, kterému je ze své funkce odpovědný (Průcha, 2004, s. 52).

### 2.3.4 Obecní úřad

Výkonným orgánem v oblasti přenesené působnosti je obecní úřad. Dle § 109 zákona o obcích je obecní úřad tvořen starostou, tajemníkem, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Zabezpečuje plnění úkolů v samostatné i přenesené působnosti.

Podle § 117 zákona o obcích může zastupitelstvo zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Zastupitelstvo obce zřizuje vždy finanční a kontrolní výbor. V případě, že na území obce žije dle posledního sčítání lidu nejméně 10 % občanů hlásících se k jiné než české národnosti, zřizuje obec výbor pro národnostní menšiny.

Pro výkon přenesené působnosti může starosta obce zřídit zvláštní orgány obce, a to pouze v případech stanovených zákonem. Tyto orgány mohou být jak kolektivní, tak individuální. Příkladem lze uvést přestupkovou či povodňovou komisi (Koudelka, 2007, s. 215).

### 3 PRÁVOTVORBA OBCE

Obec je oprávněna vydávat v samostatné i přenesené působnosti právní předpisy obce. Toto právo je zakotveno v § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, který umožňuje zastupitelstvu obce vydávat v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky obce. Obdobně má rada obce možnost podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích vydávat v přenesené působnosti nařízení obce. Pokud není v obci rada zřízena, nařízení vydává zastupitelstvo obce. Vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své působnosti je také ústavně garantovaným oprávněním územní samosprávy, což je zaručeno Ústavou České republiky v čl. 104 odst. 3.

Povahou právních předpisů vydávaných obcemi se zabývá mnoho autorů. Průcha považuje právní předpisy za takové normativní právní akty, které upravují práva a povinnosti občanů, tedy fyzických osob, dále právnických osob, které nejsou podřízeny orgánům veřejné správy (Průcha, 2004, s. 77). Podle Koudelky (2008, s. 22–23) jsou právní předpisy obecní samosprávy podzákonnými předpisy, což znamená, že musí být v souladu se zákonem, ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami. Podle povahy je rozlišuje na původní a odvozené. Obecně závazné vyhlášky jsou původními právními akty, což vyplývá z práva na samosprávu. Nařízení obce vydaná v přenesené působnosti jsou právní akty odvozené, neboť vyžadují zákonné zmocnění k jejich vydání. Hendrych (2009, s. 78–79) charakterizuje podzákonnost jako vyjádření vztahu právního předpisu k zákonu. Z povahy věci nemůže být podzákonný předpis rovnocenným se zákonem ani nemůže vzniknout nezávisle na zákonu. Tvorba obecně závazných vyhlášek může být ze strany zákona limitována např. při stanovení určitých povinností.

Nejen pro aplikaci ale také závaznost právních předpisů je významným prvkem právní síla. Jedná se o hierarchii právních předpisů od nejvyšší právní síly k nejnižší. Koudelka (2008, s. 30) nesouhlasí s Ústavním soudem, který judikoval, že mezi obecně závaznou vyhláškou a nařízením obce není z pohledu právní síly rozdíl. Podle Koudelky existuje i hierarchie mezi podzákonnými právními předpisy z hlediska právní síly. Právní síla obecně závazných vyhlášek vydaných v samostatné působnosti je vyšší než právní síla nařízení obce. Při rozporu nařízení obce a nařízení kraje má přednost nařízení kraje, pokud zákon nestanoví jinak.

### 3.1 Náležitosti právních předpisů obce

Jelikož zákon o obcích neklade na právní předpisy obcí výrazné požadavky, vyjma označení vydavatele a podpisů, je pro srozumitelnost a orientaci v nich žádoucí, aby právní předpisy respektovaly určité formální náležitosti. Vydavatelem je vždy obec, nikoliv konkrétní orgán obce. Právní předpis vydaný v samostatné i přenesené působnosti je označen slovem „Obec“ spolu s názvem obce, který je obecně závazná vyhláška nebo nařízení, za nímž následuje číslo a rok. Zkrácený pojem vyhláška užit v názvu nelze. Úvodní větou je myšlen text, kterým se obecní orgán usnesl na právním předpisu, případně s číselným označením a datem zasedání. Podstatou každého právního předpisu je právně závazná část. Základním ustanovením běžného textu právního předpisu územní samosprávy je článek nebo paragraf. Přestože zákon blíže strukturu právního předpisu nedefinuje, je důležitá srozumitelnost. Ke konci textu mohou být uvedeny výjimky, závěrečná ustanovení a účinnost předpisu, případně odkazy a poznámky. Právní předpisy vydané obcí podepisuje nejčastěji starosta a místostarosta (Koudelka, 2008, s. 94–107).

### 3.2 Evidence právních předpisů obce

Obcím je zákonem (viz § 12 odst. 4 zákona o obcích) uložena povinnost vést evidenci všech vydaných právních předpisů, i zrušených. Ta musí obsahovat pořadové číslo a název předpisu, datum schválení, datum nabytí platnosti a účinnosti, příp. datum pozbytí platnosti (Zugar et al., 2018, s. 18). Evidence právních předpisů je předmětem kontrolní činnosti.

### 3.3 Proces přijímání obecně závazných vyhlášek

V rámci normotvorby obcí je nutno zmínit proces přijímání obecně závazných vyhlášek (dále jen „OZV“). Jedná se o důležité kroky, které není žádoucí podceňovat, neboť jejich cílem je vydání platné OZV neodporující zákonu. Především nekvalitní příprava se projeví v obsahu OZV, kdy obce vybočují ze svých pravomocí a regulují činnosti, které jim nepřísluší nebo jsou upraveny jinými zákony. Nedodržení jednotlivých fází procesu má vliv na platnost dané OZV.

Zugar (2018) se svým kolektivem v jednom z metodických materiálů věnovaném tvorbě obecně závazných vyhlášek (dále jen OZV) popisuje podrobněji proces jejich přípravy a schvalování.

### 3.3.1 Příprava a schvalování

Prvotním úkonem by měl být dle Zugara (2018, s. 9–11) důkladný rozbor OZV, zdůvodnění potřebnosti, jaký bude její přínos a zda má obec prostředky a vůli vymáhat dodržování nové OZV. Ze strany Ministerstva vnitra je doporučováno, aby návrh OZV prošel připomínkovým řízením, kde se k němu budou moci vyjádřit i dotčené subjekty. Obec by měla sama posoudit, zda by OZV obstála v testu čtyř kroků, který je v současnosti považován za standard při rozhodování o souladu OZV se zákonem. Je také vhodné návrh OZV konzultovat s příslušným odborem Ministerstva vnitra, aby mohly být včas odhaleny vady a nesoulad se zákonem. OZV přijímá zastupitelstvo obce usnesením na jeho veřejném zasedání. K platnému usnesení je potřeba souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce.

### 3.3.2 Publikace

Kopecký (2017) uvádí, že přijetí právního předpisu musí být vyhlášeno, což je podmínkou jejich platnosti. V případě OZV se vyhlášení provede vyvěšením na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup po dobu 15 dnů. Mimo to může obec uveřejnit OZV způsobem v místě obvyklým, což již není podmínkou platnosti.

Zugar (2018, s. 12) navíc připomíná povinnost označit právní předpis uvedením data vyvěšení a data sejmutí, jelikož bez řádné publikace nemůže OZV nabýt platnosti ani účinnosti. Text OZV musí být i po sejmutí z úřední desky zveřejněn (např. na internetových stránkách obce) a to na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informačního zákona“).

### 3.3.3 Platnost a účinnost

Podle ustanovení § 12 zákona o obcích musí být OZV vyhlášena a je podmínkou platnosti. Vyhlášení se provádí vyvěšením na úřední desce po dobu 15 dnů. Není-li účinnost v OZV stanovena pozdější (konkrétním datem), OZV nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavě veřejný zájem, je možno stanovit dřívější účinnost, nejdříve však dnem vyhlášení (Zákon č. 128/2000 Sb.).

## 4 KONTROLA A DOZOR

### 4.1 Kontrola

Vzhledem k tomu, že se bakalářská práce zaměřuje na kontrolu samostatné působnosti obcí, je v textu upuštěno od bližšího vymezení kontrolního systému veřejné správy v ČR a pozornost je soustředěna pouze na problematiku kontroly samosprávné činnosti obcí.

Obce sehrávají důležitou roli v systému veřejné správy, proto i kontrola realizovaná územní samosprávou má plnit funkci zpětné vazby při správě a řízení obcí (Šebestová et al., 2008, s. 96). Šebestová (2008, s. 38) dále uvádí: „*Kontrola je obecně definována jako činnost, jejíž podstatou je zjišťování skutečného stavu a jeho porovnání se stavem žádoucím. Nemá tedy jen represivní charakter (sankce), ale v podstatě má (může) mít i pozitivní vyústění (návrh na úpravu podmínek činnosti, návrh na změnu normy, ...)*“.

Předmětem kontroly je dodržování zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti. Stává se tedy nepostradatelným prvkem činnosti veřejné správy, jelikož se snaží omezovat úpadek moci jejím zneužíváním. Předpokladem úspěšné kontroly je nezávislost kontrolujícího na kontrolovaném (Hendrych, 2009, s. 173).

#### 4.1.1 Kontrola výkonu samostatné působnosti

Zákon o obcích v ustanovení § 129 odst. 3 definuje kontrolu výkonu samostatné působnosti jako činnost orgánů veřejné správy, při které se zjišťuje, zda orgány obcí, městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst dodržují zákony a jiné právní předpisy s výjimkou právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva. Pro srovnání s výkonem přenesené působnosti orgány veřejné správy také kontrolují dodržování usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů včetně opatření příslušných orgánů veřejné správy přijaté při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Kontroly výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí se provádí u všech typů obcí včetně hlavního města Prahy, jejichž kontrolním orgánem je Ministerstvo vnitra. Podle Ministerstva vnitra „*má tento typ kontrol především preventivně metodický charakter. Cílem kontrol totiž není pouze odhalení nedostatků v samosprávné činnosti obce, nýbrž kladení důrazu na jejich odstranění a zamezení dalšího opakování*“. V rámci

kontrol je obcím poskytována komplexní metodická pomoc, jsou jim předávány metodické pomůcky a materiály. Předmětem kontroly samostatné působnosti obcí jsou zejména:

- činnost orgánů obcí,
- nakládání s nemovitým majetkem
- naplňování práv občanů obce
- plnění informační povinnosti obce jako povinného subjektu a vyřizování žádostí o informace z procesního hlediska
- vyřizování žádostí o informace (pouze procesní stránka)
- plnění ostatních povinností na úseku samostatné působnosti (např. vedení úřední desky, vydávání právních předpisů obce, projednání závěrečného účtu apod.) (Vrbata, 2020, s. 21).

V případě městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst jsou jejich pravomoci vymezené statutem a je na uvážení statutárního města, zda a které kompetence v oblasti samostatné působnosti na ně přenesl. Tím je následně ovlivněn výkon kontroly samostatné působnosti svěřené městským částem a městským obvodům. Jejich kontrola je zajišťována magistráty územně členěných statutárních měst (Ministerstvo financí České republiky, 2017, s. 14).

Při kontrolním procesu nedochází k ukládání povinností a sankcí v souvislosti se zjištěním chyb a nedostatků. To je už součástí správního řízení, které na kontrolu navazuje (Dvorská, 2013, s. 47). Kopecký (2015) ve svém komentáři k § 129a odst. 1 zákona o obcích zmiňuje rozdílnost při kontrole výkonu státní správy, kdy je kontrolující oprávněn ukládat opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou podle § 19 odst. 1 kontrolního řádu, pro případ kontroly výkonu samostatné působnosti takové oprávnění nevyplývá ani z kontrolního řádu, ani z obecního zřízení. Dále k věci uvádí, že *„I při těchto vztazích je třeba respektovat ústavní princip práva na samosprávu a omezení možností státu zasahovat do činnosti územních samosprávných celků (čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy). Zákonodárce proto zvolil jen možnou formu doporučujícího, nikoli příkazujícího úkonu kontrolujícího vůči kontrolované obci“*.

#### 4.1.2 Proces kontroly

Na kontrolní činnosti výkonu obce v rámci samostatné působnosti se vztahuje zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), vyjma vnitřních kontrol prováděných výbory zastupitelstva. Na jeho základě

zveřejňuje Ministerstvo vnitra, konkrétně odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (dále jen „ODK“) informace o své kontrolní činnosti. Podle analýzy systému kontrol zpracovaného Ministerstvem financí se nepočítá s plánováním a koordinací kontrol. Tyto kontroly jsou z převážné většiny vykonávány na základě podnětu, který může podat kdokoliv. Nejčastěji se jedná o občany dané obce. Ministerstvo vnitra může ovšem přistoupit ke kontrole také z vlastní iniciativy nebo na základě vnitřních poznatků (Ministerstvo financí České republiky, 2017, s. 15).

Kontrolu vykonává fyzická osoba (dále jen „kontrolující“) pověřená kontrolním orgánem na základě písemného pověření k jednotlivé kontrole nebo průkazu. Přestože je kontrola vykonávána kontrolujícím, je za výkon kontroly odpovědný kontrolní orgán, jemuž zůstávají i kontrolní pravomoci. Kontrolní řád klade důraz na okamžik zahájení kontroly, neboť je velmi důležitou skutečností z důvodu právní jistoty kontrolovaných osob. Kontrola je zahájena kontrolním orgánem z moci úřední, a to prvním kontrolním úkonem, kterým je předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě příp. povinné osobě nebo doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě (Dvorská, 2013, s. 52–63).

Kontrolující je povinen v rámci kontroly zjistit stav věci v nezbytném rozsahu, doložit kontrolní zjištění potřebnými doklady a na závěr vyhotovit protokol o kontrole a jeho stejnopis doručit kontrolované osobě. Specifickou povinností je povinnost mlčenlivosti, která trvá po celý výkon kontroly i po jejím provedení. Kontrolní řád přiznává práva a ukládá povinnosti nejen kontrolujícím, ale také kontrolovaným, případně i povinným osobám, kterým za nesplnění povinností lze uložit pokutu, a to kontrolované osobě do výše 500 000 Kč, povinné osobě do výše 200 000 Kč (Zákon č. 255/2012 Sb.).

Jak již bylo uvedeno, kontrolující je povinen vyhotovit protokol o kontrole, který je výsledným dokumentem kontrolního procesu. Obsahuje veškeré podstatné skutečnosti vztahující se k provedené kontrole a popis zjištěného stavu, který je nejdůležitější částí protokolu. ODK ve svém stanovisku č. 2/2018 považuje za nezbytné uvádět nad rámec stanovený kontrolním řádem také konkrétní ustanovení porušeného právního předpisu, aby bylo zřejmé, na jakém základě byla kontrolované osobě uložena povinnost. Rovněž ODK upozorňuje na možné problémy v praxi, konkrétně jakým způsobem dokládat kontrolní zjištění, pokud kontrolovaná osoba neprovedla zákonem stanovený úkon, např. nevydá dokument či neprovede záznam (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018). Přestože s takovým případem, kdy je doložení kontrolního zjištění nemožné, kontrolní řád ve svých

ustanoveních nepočítá, nemyslím si, že je složité se s takovou situací v protokolu vypořádat, byť samozřejmě tuto skutečnost nelze patřičným dokladem doložit. Jedním z možných řešení je např. soupis nevydaných dokumentů nebo neprovedených záznamů opatřený podpisy kontrolovaných osob a kontrolujících.

## 4.2 Dozor

Pojem dozor lze charakterizovat jako „*správní činnost směřující k nepodřízeným subjektům, u kterých pozoruje jejich chování a porovnává je s chováním stanoveným právním předpisem nebo jiným pravidlem jako chováním žádoucím*“. Jedná se o kontrolu vykonávanou správními orgány označovanou jako správní dozor. Svou činností i označením se liší od kontrolní činnosti. Správní úřady nebo orgány samosprávy realizují správní dozor ve své působnosti buď jako činnost doplňující nebo výlučnou. (Hendrych, 2009, s. 177). Podle Koudelky (2007, s. 228) vychází dozor z principu, že stát může samosprávu kontrolovat pouze z hlediska zákonnosti a ústavnosti jejich aktů.

### 4.2.1 Dozor nad výkonem samostatné působnosti

Předmět dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce je upraven zákonem o obcích. Dozor nad vydáváním OZV upravuje hlava VI. zákona o obcích díl první, který vymezuje dozor nad vydáváním OZV v § 123, ustanovení § 124 upravuje usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů obcí v samostatné působnosti.

Při realizaci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí je zjišťován soulad obecně závazných vyhlášek, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti se zákony a jinými právními předpisy (Šebestová et al., 2008, s. 101).

Zákonem o obcích je výkon dozoru nad samostatnou působností obcí svěřen Ministerstvu vnitra. Předmětem dozoru je zhodnocení, zda právní akty přijaté zastupitelstvem, radou či starostou obce v samostatné působnosti jsou v souladu se zákonem, případně jiným právním předpisem. Dozor Ministerstva vnitra je vyloučen v případě porušení občanského, obchodního nebo pracovního práva a dále v případech, kdy dozor nebo kontrola jsou upraveny zvláštním právním předpisem např. přezkoumání hospodaření obce, územní plánování. Kompetence Ministerstva vnitra jsou omezené s ohledem na respektování ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu. Dozorový orgán přistupuje k výkonu dozoru pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona (Vrbata, 2020, s. 27).



Podstatou dozorové činnosti Ministerstva vnitra je metodická pomoc. Jeho úkolem je na obce působit preventivně a poskytovat jim pomoc s cílem předcházet chybám, kterých se při výkonu samostatné činnosti mohou dopouštět. (Zugar et al., 2018, s. 32)

#### 4.2.2 Dozor nad vydáváním a obsahem OZV

Obce jsou dle zákona o obcích povinny neprodleně po vyhlášení OZV ji zaslat Ministerstvu vnitra prostřednictvím datové schránky. OZV regulující provozování hazardních her nebo kterou se stanoví cenové mapy, se zasílají navíc Ministerstvu financí. Obec je dále povinna zaslat příslušnému finančnímu úřadu OZV stanovující koeficienty pro výpočet daně z nemovitosti. Na zaslané OZV musí být uvedeno datum o jejím vyvěšení a vlastnoruční podpisy starosty a místostarosty. Ministerstvo vnitra následně posoudí, zda je OZV v souladu s právními předpisy. Pokud shledá rozpor se zákonem, požádá obec o zjednání nápravy. Není-li ze strany obce vůle k nápravě, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy oficiálně dle § 123 zákona o obcích. Nejednala-li obec nápravu v zákonem stanovené lhůtě 60 dnů, zahájí Ministerstvo vnitra správní řízení, jehož následkem je pozastavení účinnosti OZV nebo její části a následně podává k Ústavnímu soudu návrh na její zrušení (nebo její části). V případě, že obec s rozhodnutím o pozastavení účinnosti OZV nesouhlasí, může proti němu podat rozklad ministrovi vnitra. Zda je OZV v rozporu se zákonem, rozhoduje pouze Ústavní soud (Zugar et al., 2018, s. 31–32).

Podle Kopeckého (2015) k posouzení OZV, zda odporuje zákonu, může Ministerstvo vnitra využít tzv. test čtyř kroků zkoumání, který je využíván Ústavním soudem během rozhodování o zrušení navrhovaných OZV nebo jejich jednotlivých ustanovení. Test spočívá v přezkoumání pravomoci obce vydávat OZV, zda se obec při jejím vydávání nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost a nezneužila jí zákonem stanovenou působnost. Posledním krokem je přezkoumání obsahu OZV z hlediska nerozumnosti tzn., že její obsah není nesmyslný, nelogický.

Pro podání návrhu k Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu stanoví zákon o obcích 30denní lhůtu od právní moci rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce, v tomto případě OZV. Jestliže je návrh podán později, jedná se stále o řádně podaný návrh, neboť zákon o Ústavním soudu žádnou konkrétní lhůtu nestanoví. Důsledkem pozdního podání může být uplatnění ústavní stížnosti ze strany obce proti nezákonnému zásahu státu do územní samosprávy (Koudelka, 2008, s. 190).

#### **4.2.3 Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti**

Úkony podléhající dozoru se vztahují pouze na opatření provedená v samostatné působnosti zastupitelstvem obce, radou obce, starostou nebo obecním úřadem, při kterých obec vystupuje jako nositel veřejné moci. V případě, že toto opatření je v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Tu zajistí ten orgán obce, který vydal vadné usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření, případně i jiný orgán obce, je-li to připuštěno zákonem o obcích (Kopecký, 2015).

Dle § 124 má příslušný orgán na zjednání nápravy 60 dnů od doručení výzvy. Pokud náprava není zjednána, Ministerstvo vnitra pozastaví výkon daného usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra a současně stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Jestliže dojde k nápravě, je rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušeno poté, co obdrží oznámení obce o učiněné nápravě, jehož přílohou je nové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Není-li zjednána náprava ani podán proti rozhodnutí Ministerstva vnitra rozklad, je Ministerstvem vnitra podán návrh na zrušení předmětného usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti k příslušnému soudu do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu. Je-li podán rozklad, lhůta pro podání návrhu k příslušnému soudu se stanoví do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí, kterým byl rozklad zamítnut. V případě zjednání nápravy před rozhodnutím soudu, obec neprodleně informuje soud i Ministerstvo vnitra, které zruší pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti do 15 dnů od oznámení obce o učiněné nápravě, jehož součástí je nové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla náprava zjednána.

## 5 HOSPODAŘENÍ OBCE

Hospodaření a nakládání s majetkem obce je velmi stručně upraveno v zákoně o obcích, větší prostor je dán pro uplatnění právních předpisů vycházejících z občanského a obchodního zákoníku. Zvláštním právním předpisem je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), který se týká především finančního hospodaření (Havlan et al., 2013, s. 117).

### 5.1 Nakládání s majetkem

Podle Markové (2000, s. 34–35) je obec povinna využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu se zájmy obce vyplývající se zákonem vymezené působnosti. Následně vysvětluje další povinnosti obce v souvislosti s majetkem, kam patří péče o jeho zachování a rozvoj, ochrana před zničením, zneužitím, poškozením a ochrana před neoprávněnými zásahy. Povinností je i včasné uplatnění práva na náhradu škody a práva na vydání bezdůvodného obohacení. Obce mohou se svým majetkem disponovat, je nutné přitom dodržovat zákonem stanovené podmínky. Pokud chce obec nemovitý majetek prodat, pronajmout, směnit, darovat nebo poskytnout jako výpůjčku, je povinna tento záměr zveřejnit vyvěšením na úřední desce nebo způsobem v místě obvyklým po dobu nejméně 15 dní před projednáním v orgánech obce. Děje se tak proto, aby se případní zájemci mohli vyjádřit a předložit nabídky. Jestliže by obec svůj záměr nezveřejnila, byl by právní úkon neplatný. Úplatný převod majetku je sjednáván v ceně obvyklé v daném místě a čase. Jakákoliv odchylka od této ceny musí být řádně odůvodněna.

Účelné a hospodárné využívání majetku obce je velmi důležité při spolupráci mezi obcemi navzájem nebo mezi obcemi a jinými subjekty. Obce mají povinnost vést evidenci majetku, vést jej v účetnictví a provádět jeho inventarizaci (Havlan et al., 2013, s. 123–124).

Majetek obcí je tvořen hmotným majetkem, do něhož řadíme nemovitosti (pozemky, budovy, pozemní komunikace II. a III. třídy apod.), movité věci (např. zařízení budov), majetková práva a pohledávky, peněžní prostředky, cenné papíry (směnky, šeky) a nehmotná aktiva např. software (Peková, 2004, s. 359).

Peková (2004, s. 364) dále konstatuje, že informace o majetku obce tzn. o druhu majetku, jeho stavu, hodnotě a další, patří ke klíčovým informacím, podle nichž se hodnotí bonita obce.

## 5.2 Finanční hospodaření

Důležitým indikátorem reálného postavení samosprávy vůči státu je podle Balíka (2009, s. 33) skutečnost, jakým způsobem probíhá financování obcí. Ty jsou kromě výnosů vlastního majetku nuceny se spolehnout na příjmy od státu. Obce tak nejsou ekonomicky nezávislé. V roce 2000 se zcela změnil způsob určování obecních příjmů, který se z části odvíjí od počtu obyvatel obce. Obecní příjmy tak lze rozdělit do čtyř skupin: daňové, nedaňové, kapitálové a dotace. Nejvýznamnějším zdrojem jsou příjmy daňové.

Obec své finanční hospodaření uskutečňuje podle schváleného rozpočtu a zároveň provádí kontrolu svého hospodaření na základě zákona upravujícího finanční kontrolu ve veřejné správě. V oblasti hospodaření obcí se provádí dvojí druh kontroly. Je jím vnitřní kontrola, která je zabezpečována vlastními orgány obce, tedy kontrolním a finančním výborem a kontrola plnění rozpočtu. Jeho průběžná a závěrečná kontrola je důležitou fází rozpočtového procesu (Tomancová, Obrovský a Brtoun, 2009, s. 126).

Havlan (2013, s. 172–173) navíc k rozpočtu uvádí, že je zároveň i finančním plánem, kterým se řídí financování obce. Je zpracován podle rozpočtové skladby stanovené Ministerstvem financí. Obvykle se sestavuje jako vyrovnaný. Přebytkový rozpočet může být schválen v případě, že některé příjmy v daném rozpočtovém roce budou využity v následujících letech nebo jsou určeny ke splácení úvěrů z minulých let. Schválit schodkový rozpočet je možné pouze za předpokladu, že schodek lze uhradit pomocí ušetřených finančních prostředků z minulých let nebo pomocí návratných zdrojů např. úvěrem, finanční návratnou výpomocí či výnosem z prodeje vlastních dluhopisů.

## 5.3 Rozpočtový proces

Lze jej charakterizovat jako činnost orgánů, volených i výkonných, která je spojena se sestavením návrhu rozpočtu, jeho schválením, plněním, průběžnou a následnou kontrolou, sestavením a schválením závěrečného účtu. Rozpočtové období je shodné s kalendářním rokem. Rozpočtový proces zahrnující všechny jeho etapy trvá déle, cca 1,5 až 2 roky (Peková, 2004, s. 211).

Zákon o rozpočtových pravidlech ve své třetí části vymezuje rozpočtový proces včetně povinností obcí při schvalování a plnění rozpočtu. Tyto povinnosti jsou předmětem přezkoumání hospodaření, kterým se zabývá praktická část, tudíž je důležité je zmínit. Rozpočet obce se sestavuje v návaznosti na její střednědobý výhled rozpočtu a na základě údajů z rozpisu státního rozpočtu, rozpočtu kraje nebo rozpočtového provizoria. Rozpočtový proces je rozdělen do následujících částí:

- sestavení návrhu rozpočtu
- projednání a schválení
- plnění rozpočtu
- přehled o skutečném plnění rozpočtu
- následná kontrola plnění rozpočtu (Tomancová, Obrovský a Brtoun, 2009, s. 118)

Zákon ukládá obci povinnost zveřejnit návrh rozpočtu na svých internetových stránkách a na úřední desce nejméně 15 dnů přede dnem zahájení jeho projednávání na zasedání zastupitelstva obce (Zákon č. 250/2000 Sb.). Zpracováním návrhu rozpočtu je pověřen většinou finanční odbor (Tomancová, Obrovský a Brtoun, 2009, s. 119). V rozpočtu obce musí být dodrženy důležité zásady, které jsou platné v celé rozpočtové soustavě. Jedná se především o reálnost, pravdivost, úplnost, dlouhodobou vyrovnanost, hospodárnost a efektivnost, publicitu (Peková, 2004, s. 212).

Proces schvalování rozpočtu je podle Markové (2000, s. 145) složen z projednání návrhu a vlastního schválení. Návrh rozpočtu projednává zastupitelstvo obce na veřejném zasedání. Pro platné přijetí usnesení o rozpočtu je nezbytný souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce. Samotný rozpočet obec zveřejní podle stejných zákonných podmínek jako je tomu u zveřejnění návrhu rozpočtu.

Zákon o rozpočtových pravidlech upravuje i situaci, že nedojde ke schválení rozpočtu do 1. ledna rozpočtového roku a obce hospodaří podle pravidel rozpočtového provizoria stanovených zastupitelstvem obce. Měsíční výdaje nesmí překročit jednu dvanáctinu výdajů rozpočtu schválených pro předchozí rok. Vyšší výdaje je možné schválit za předpokladu, že jejich zvýšení souvisí se zvýšením výdajů stanovených jiným zákonem nebo s výdaji na předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Zveřejnění schválených rozpočtových pravidel probíhá stejně jako u zveřejnění rozpočtu.

V rámci fáze plnění dochází během rozpočtového roku k nesrovnalostem mezi schváleným rozpočtem a skutečností. Podílí se na nich organizační změny, změny zákonů nebo skutečnosti, které nebyly při sestavování rozpočty známy (Tomancová, Obrovský a Brtoun, 2009, str. 124).

Již schválený rozpočet je možné změnit ze zákonem stanovených důvodů a provádějí se rozpočtovým opatřením. Rozpočtovým opatřením se rozumí:

- a) přesun rozpočtových prostředků bez změny celkového objemu rozpočtu
- b) použití nových nepředvídaných příjmů k úhradě nezajištěných výdajů, při němž dochází ke zvýšení objemu rozpočtu
- c) vázání rozpočtových výdajů v případě, kdy je jejich krytí ohroženo neplněním příjmů stanovených v rozpočtu, přičemž dochází ke snížení objemu rozpočtu

Rozpočtové opatření se provádí před provedením nezajištěného výdaje s výjimkou případů, kdy se jedná například o živelnou pohromu nebo havárii ohrožující životy a majetek, o plnění peněžní povinnosti uložené pravomocným rozhodnutím či při přijetí dotace ke konci kalendářního roku. Rozpočtové opatření se zveřejňuje podle zákonem stanovených pravidel, tedy uveřejněním na internetových stránkách obce do 30 dnů ode dne schválení a současně oznámením na úřední desce, kde je rozpočtové opatření zveřejněno v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby (Zákon č. 250/2000 Sb.).

Přestože zákon říká, že rozpočtové opatření se zveřejňuje, Sedmihradská (2016) je jiného názoru, neboť tvrdí, že rozpočtová opatření se evidují podle časové posloupnosti a není stanovena povinnost je zveřejňovat. Sedmihradská odkazuje pouze na vyhlášku č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup, jež požaduje, aby obce na svých webových stránkách kromě schváleného rozpočtu zveřejňovaly rozpočet po úpravách. Myslím si, že ke splnění zákonné povinnosti zveřejnit rozpočtová opatření plně postačuje vyvěsit na úřední desku oznámení o provedení těchto změn s uvedením místa, kde lze do schválených dokumentů nahlédnout. Jistě není třeba na úřední desce zveřejňovat obsáhlé dokumenty o rozpočtových změnách, ale skutečnost, že ke změnám v rozpočtu došlo.

Podle ustanovení § 17 zákona o rozpočtových pravidlech se údaje o ročním hospodaření obce zpracovávají do závěrečného účtu. Obsahem jsou údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdaje v plném členění dle rozpočtové skladby, údaje o hospodaření s majetkem a dalších

finančních operacích. Součástí je i vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům a jiným rozpočtům. Při projednávání závěrečného účtu v orgánech obcí je jeho součástí i zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření, kterému je věnována kapitola 6.

Havlan (2013, s. 277) tvrdí, že pro řádné a efektivní hospodaření s majetkem má velký význam kontrola. Předmětem kontroly je dodržování povinností při hospodaření s majetkem obce, které jsou stanoveny právními i organizačními předpisy a samotné provádění kontrolní činnosti. Základním právním předpis upravující povinnosti při správě majetku je zákon o obcích.

## 6 PŘEZKOUMÁNÍ HOSPODAŘENÍ OBCE

Kontrola v oblasti hospodaření se na úrovni územní samosprávy realizuje prostřednictvím přezkoumání hospodaření, které je upraveno zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, městských částí hl. m. Prahy, dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnosti („dále jen zákon o přezkoumání hospodaření“), pro jejichž další označení zavedl legislativní zkratku „územní celek“. Hospodaření všech územních celků se za každý rok uzavírá závěrečným účtem, a to podle pravidel daných zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Mezi tato pravidla patří důležitá povinnost uložená všem územním celkům (v § 17 odst. 4 citovaného zákona) dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Přezkoumání hospodaření obce je rovněž zmíněno v § 42 zákona o obcích, který stanoví, že obec požádá o přezkoumání hospodaření za uplynulý rok příslušný krajský úřad nebo zadá přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti (dále „auditor“). Zákon tak dává obcím možnost volby. V případě, že nepožádá příslušný krajský úřad o přezkoumání, ani přezkoumání nezadá auditorovi, přezkoumá hospodaření obce příslušný krajský úřad. Ten tak činí v přenesené působnosti. Náklady na přezkoumání hospodaření auditorem hradí obec ze svého rozpočtu.

### 6.1 Předmět přezkoumání

Jaké údaje o ročním hospodaření jsou předmětem přezkoumání, taxativně stanoví ustanovení § 2 zákona o přezkoumání hospodaření. Jedná se o:

- plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků
- finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů
- náklady a výnosy podnikatelské činnosti územního celku
- peněžní operace, týkající se sdružených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více územními celky anebo na základě smlouvy s jinými právnickými nebo fyzickými osobami
- finanční operace, týkající se cizích zdrojů ve smyslu právních předpisů o účetnictví
- hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv
- vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám



- nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku
- nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří územní celek
- zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zvláštního předpisu
- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi
- ručení za závazky fyzických a právnických osob
- zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob
- zřizování věcných břemen k majetku územního celku
- účetnictví vedené územním celkem
- ověření poměru dluhu územního celku k průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky podle právního předpisu upravujícího rozpočtovou odpovědnost

Údaje, na které se vztahuje mlčenlivost podle daňového řádu, nejsou předmětem přezkoumání (Zákon č. 420/2004 Sb.).

## 6.2 Hlediska přezkoumání

Podle Provazníkové (2015, s. 257) se předmět přezkoumání ověřuje zejména z hlediska zákonnosti, z hlediska efektivity a hospodárnosti (zde se zjišťuje soulad finančního hospodaření podle schváleného rozpočtu včetně dodržování účelu a podmínek použití poskytnutých dotací či návratných finančních výpomocí) a v neposlední řadě z hlediska materiální a formální pravdy, které spočívá ve věcné a formální správnosti dokladů.

## 6.3 Proces přezkoumání hospodaření

Obce jsou ze zákona povinny do 30. června kalendářního roku oznámit, jakým způsobem se rozhodly zabezpečit přezkoumání svého hospodaření. V případě uzavření smlouvy s auditorem informuje obec příslušný krajský úřad do 31. ledna následujícího roku (Zákon č. 420/2004 Sb.).

Přezkoumávání obcí probíhá podle příslušným krajským úřadem vypracovaného časového plánu na období od sestavení plánu do 30. června následujícího roku. Rovněž je sestaven tak, aby byl dodržen zákonem stanovený proces přezkoumání hospodaření a přezkoumávané obce mohly projednat zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření jako součást závěrečných účtů za předchozí rok. (Ministerstvo financí České republiky, 2017, s. 37).

Vojtíšková (2018, s. 35) se zmiňuje o odpovědnosti za včasné objednání přezkoumání hospodaření, které má podle zákona o obcích starosta nebo podle zákona o hlavním městě Praze primátor. Za městské části hlavního města Prahy odpovídá starosta městské části.

Podle § 4 zákona o přezkoumání hospodaření lze jednorázově přezkoumat obce s počtem méně než 800 obyvatel, které nevykonávají hospodářskou činnost. U ostatních obcí se vykonávají dílčí přezkoumání. Pro provádění přezkoumání jsou využívány zejména usnesení zastupitelstva a rady obcí; usnesení a zápisy z jednání finančního a kontrolního výboru; schválený rozpočtový výhled, rozpočet a jeho změny; vnitřní směrnice, účetní závěrka, evidence majetku a inventarizační soupisy majetku; výstupy z provedených interních kontrol a kontrol finančního úřadu apod. (Základní informace, 2019). Při provádění tohoto druhu kontroly jsou zákonem stanoveny obligatorní kroky a není zde žádný prostor pro aplikaci vlastních postupů.

Přezkoumání hospodaření obce je zahájeno doručením písemného oznámení krajského úřadu nejpozději 5 dnů před dnem realizace výkonu přezkoumání. V oznámení je uvedeno jméno kontrolora pověřeného řízením přezkoumání. Zákon o přezkoumání hospodaření upravuje i podmínky přezkoumávání hospodaření obce auditorem. To je prováděno ve stejném rozsahu jako krajským úřadem. Přezkum musí být vykonán podle všech předmětů a hledisek. Projednání zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření auditorem se řídí ustanovením o projednání zprávy o ověření účetní závěrky podle zákona upravujícího auditorskou činnost. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření auditorem musí obsahovat všechny náležitosti vyplývající z ustanovení § 10 zákona o přezkoumání hospodaření a její stejnopis je obec povinna předat přezkoumávajícímu orgánu, v tomto případě krajskému úřadu do 15 dnů po jejím projednání v orgánech územního celku (Zákon č. 420/2004 Sb.).

### **6.3.1 Práva a povinnosti kontrolorů**

Kontrolori jsou povinni pořizovat zápisy z jednotlivých dílčích přezkoumání a zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření. S obsahem zápisu z dílčích přezkoumání musí obec seznámit, aby mohly přijat opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků. Následně musí být obci předán kontrolorem podepsaný návrh zprávy o výsledku přezkoumání a umožnit obci podat k tomuto návrhu zprávy písemné stanovisko (obvykle do 15 dnů ode dne předání návrhu této zprávy, pokud kontrolor nestanoví v opodstatněných případech delší dobu). Povinností kontrolorů je prověřování námitek, jejich bezodkladné projednání s obcí

a předání konečného znění zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Zjistí-li kontrolor při přezkoumání hospodaření obce, že mohlo dojít ke spáchání trestného činu, postupuje podle trestního řádu a obratem o tom informuje zastupitelstvo obce. Na druhou stranu jsou obce oprávněny být seznámeny s povinnostmi stanovenými kontrolorům v průběhu přezkoumání (Zákon č. 420/2004 Sb.).

### 6.3.2 Zpráva o výsledku přezkoumání

Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je zpracována na základě jednorázového nebo dílčích přezkoumání hospodaření obce. Jejím obsahem jsou:

- identifikační údaje obce
- jména a funkce kontrolorů
- místo a období, za které bylo přezkoumání provedeno
- popis zjištěných chyb a nedostatků
- označení dokladů a materiálů využitých při přezkoumání
- závěr z přezkoumání
- podpisy kontrolorů
- datum převzetí zprávy představitelem obce

Závěr přezkoumání musí obsahovat výrok, zda nebyly zjištěny chyby a nedostatky (A) nebo byly zjištěny chyby a nedostatky s malou závažností (B) nebo byly zjištěny chyby a nedostatky spočívající v porušení rozpočtové kázně, v nesprávnosti, neúplnosti a neprůkaznosti účetnictví, v pozměňování záznamů nebo dokladů, v neodstranění nedostatků z dílčího přezkoumání hospodaření anebo nevytvoření podmínek k přezkoumání (C 1-5). Dále v souladu se zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti je nutno uvést výrok o tom, že dluh obce nepřekročil 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 roky. V případě, že dluh obce stanovený průměr překračuje, je povinnou náležitostí zprávy stanovisko obce k návrhu zprávy (Vojtíšková, 2018, s. 37–38).

## 6.4 Porušení rozpočtové kázně

Marková (2000, s. 149) vymezuje porušení rozpočtové kázně v rozpočtech územních celků jako každé neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků, jež patří nebo jsou svěřeny územnímu samosprávnému celku. V případě porušení rozpočtové kázně uloží obec osobě, která se jí dopustila, odvod do svého rozpočtu. Odvod je roven výši částky neoprávněně použitých nebo zadržetých peněžních prostředků, k níž náleží penále ve výši

1 % denně z neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků, maximálně do výše této částky. Penále se neukládá v případech, které nepřekročí 1000 Kč.

Podle ustanovení § 7 zákona o přezkoumání hospodaření se „*odvod za porušení kázně neuloží, pokud jeho celková výše za všechna porušení rozpočtové kázně při použití téže dotace nebo návratné finanční výpomoci nepřesáhne 1000 Kč.*“ Dále zákon o přezkoumání hospodaření stanoví, že v samostatné působnosti rozhoduje o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně u obce obecní úřad, jehož rozhodnutí přezkoumává v přenesené působnosti krajský úřad. V případech hodných zvláštního zřetele může orgán, který rozhodl o poskytnutí peněžních prostředků na základě písemné žádosti toho, kdo rozpočtovou kázeň porušil povolit prominutí nebo částečné prominutí odvodu a penále. Při správě odvodů a penále se postupuje podle daňového řádu.

Ministerstvo financí spravuje celostátní informační systém - Modul plánování a přezkoumávání. Je využíván Ministerstvem financí, krajskými úřady i Magistrátem hlavního města Prahy. Informační systém vede agendu kontrol, jejich plánování, přehled obcí přezkoumávaných auditorem, dále obsahuje informace o územních samosprávných celcích, informace o průběhu a výsledcích provedených kontrol a o nápravných opatřeních a jejich plnění. Ministerstvo financí má přístup pouze k souhrnným informacím krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy (Ministerstvo financí České republiky, 2017, s. 38).

## **6.5 Dozor nad výkonem přezkoumávání hospodaření**

Podle ustanovení § 20 zákona o přezkoumávání hospodaření podléhá dozoru státu výkon přezkoumávání hospodaření v případě, že je vykonal auditor nebo auditorská společnost. Písemnou zprávu o výsledcích dozoru nad přezkoumáním vykonanými auditory předává Ministerstvo financí jakožto dozorový orgán Komoře auditorů České republiky k dalšímu postupu v souladu se zákonem upravujícího auditorskou činnost.

Předmětem dozoru nad auditory a auditorskými společnostmi je plnění povinností vyplývajících ze zákona o přezkoumávání obcí, nikoliv samotné hospodaření obcí. Ověřuje se, zda přezkoumání bylo provedeno v souladu s příslušnými právními předpisy. Kontroluje se vymezený rozsah předmětu přezkoumání, a zda zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je v souladu se zákonem o přezkoumávání hospodaření (Ministerstvo financí, 2017, s. 36–37).

Předností zákona o přezkoumání hospodaření, jak hodnotí Provazníková (2015, s. 257) je, že „vytvořil předpoklady pro zvýšení účinnosti kontroly hospodaření územních celků, a to rozložením jednorázových přezkoumání hospodaření územních do přezkoumávání dílčích, vykonaných v průběhu běžného roku a na počátku roku následujícího. Dílčí přezkoumání dává územním celkům možnost napravit chyby a nedostatky zjištěné při dílčím přezkoumání ještě v průběhu běžného roku, a tak jejich nápravu urychlit“.

Zpráva o výsledku tohoto přezkoumání je podle ustanovení § 17 odst. 5 zákona o přezkoumání hospodaření součástí závěrečného účtu (tedy i návrhu závěrečného účtu) při jeho projednávání v orgánech územního celku.

## 6.6 Nejčastější pochybení

Obce se v rámci výkonů samostatné činnosti mohou dopustit různých pochybení vyplývajících z řady právních předpisů. Těmi nejzásadnějšími s ohledem na téma zpracovávané práce jsou přestupky podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákona o přezkoumávání hospodaření. Na tato pochybení a rizika z nich vyplývající musí být dle zákona obce upozorněny ve zprávě o přezkoumání hospodaření, neboť by mohla mít negativní dopad na hospodaření obce v budoucnu.

Zákon o rozpočtových pravidlech vyjmenovává v ustanovení § 22a odst. 1 taxativně přestupky, kterých se obec může dopustit. Za nesplnění některých povinností v oblasti rozpočtového hospodaření lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč. Podle Vojtíškové (2019, s. 53) mezi nejčastější pochybení patří neprovádění změn schváleného rozpočtu rozpočtovým opatřením, návrh závěrečného účtu není zveřejněn v povinném rozsahu a nedochází ke schvalování a zveřejňování střednědobého výhledu v souladu se zákonem. Se stejným problémem se potýkají obce při sestavení a schvalování rozpočtu.

Zákon o přezkoumání hospodaření má v ustanovení § 14 vymezena přestupková jednání, za která lze uložit pokutu do 50 000 Kč. Za taková jednání se považují například nepředání stejnopisu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření auditorem do 15 dnů ode dne jejího projednání v orgánech obce, nepřijetí opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve zprávě (zápise z dílčího přezkoumání) nebo nepodání písemné informace o tomto opatření přezkoumávajícímu orgánu do 15 dnů po projednání zprávy. Přestupkem je rovněž neuvedení lhůty, ve které bude přezkoumávajícímu orgánu podána zpráva o plnění

přijatých opatření či neposkytnutí na žádost auditora jím vyžadované doklady, jiné písemnosti, informace nebo vysvětlení.

Úroveň činnosti obce je ovlivněna celou řadou faktorů. Mezi faktory, které ovlivňují její výkon, patří podle Venter (2007, s. 111) nedostatek dovedností a zkušeností zaměstnanců, nízká kvalita vedení obcí. Aspekty související s ovlivněním výkonu činnosti obce jsou např. účinnost, odpovědnost a kontrola, úspora nákladů, produktivita, neustálé zlepšování procesů.

Vzhledem k výše uvedenému tématu zaměřeného na kontrolu a dozor výkonu samostatné působnosti, musí být tato výkonnost obcí neustále zlepšována. Za tímto účelem je důležité, aby byly analyzovány důvody špatného výkonu obce, jehož původem mohou být např. špatné kontrolní systémy a procesy, nevhodná institucionální struktura, nedostatek dovedností a schopností či absence vhodných strategií (Venter, 2007, s. 113).

Jakých chyb a nedostatků se obce při výkonu samostatné působnosti dopouštějí, co je jejich příčinou a zda mají negativní vliv na rozpočet, se věnují jednotlivé analýzy následující praktické části.

## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 7 ANALÝZA VÝSLEDKŮ KONTROLY

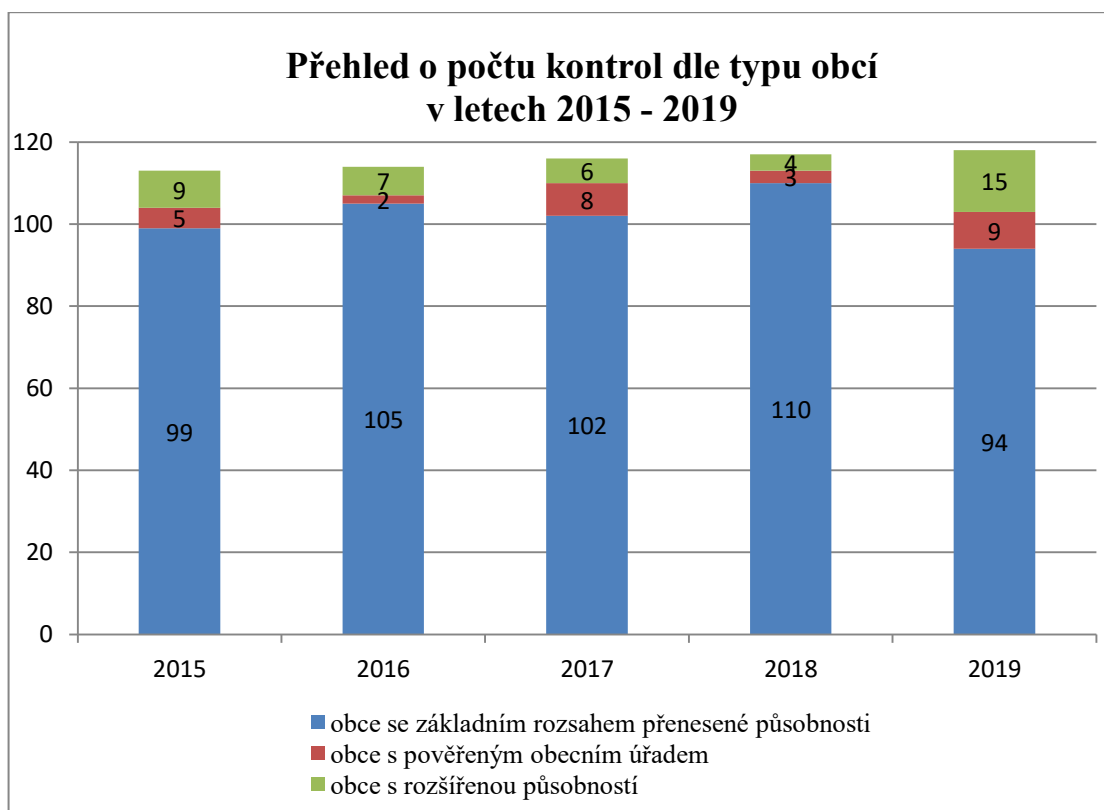
Předmětem této kapitoly je analýza výsledků kontrolní činnosti nad výkonem samostatné působnosti svěřené orgánům obcí za období roku 2015–2019. Toto časové rozmezí je dáno skutečností, že počet kontrol prováděných Ministerstvem vnitra, konkrétně Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly („dále jen ODK“) je realizován na základě předem vytvořeného plánu a ročně se pohybuje kolem necelých 2 % zkontrolovaných obcí různého typu v rámci celé České republiky. Ze stanoveného období v délce 5 let je možné zachytit problémy většího počtu obcí a výsledky tak odráží věrnější pohled na skutečné nedostatky v samostatné činnosti obcí zahrnuté do analýzy.

Nepostradatelným informačním zdrojem se stávají údaje o provedené kontrolní činnosti příslušným odborem, které jsou každoročně zpracovávány a zveřejňovány.

### 7.1 Základní údaje o provedených kontrolách

Kontroly výkonu samostatné působnosti jsou prováděny u všech typů obcí s cílem eliminovat nedostatky v samosprávné činnosti a zamezit jejich opakování.

*Zdroj: Údaje o kontrolní činnosti; Ministerstvo vnitra (vlastní zpracování)*



Obrázek 1 Přehled o počtu kontrol dle typu obcí v letech 2015-2019

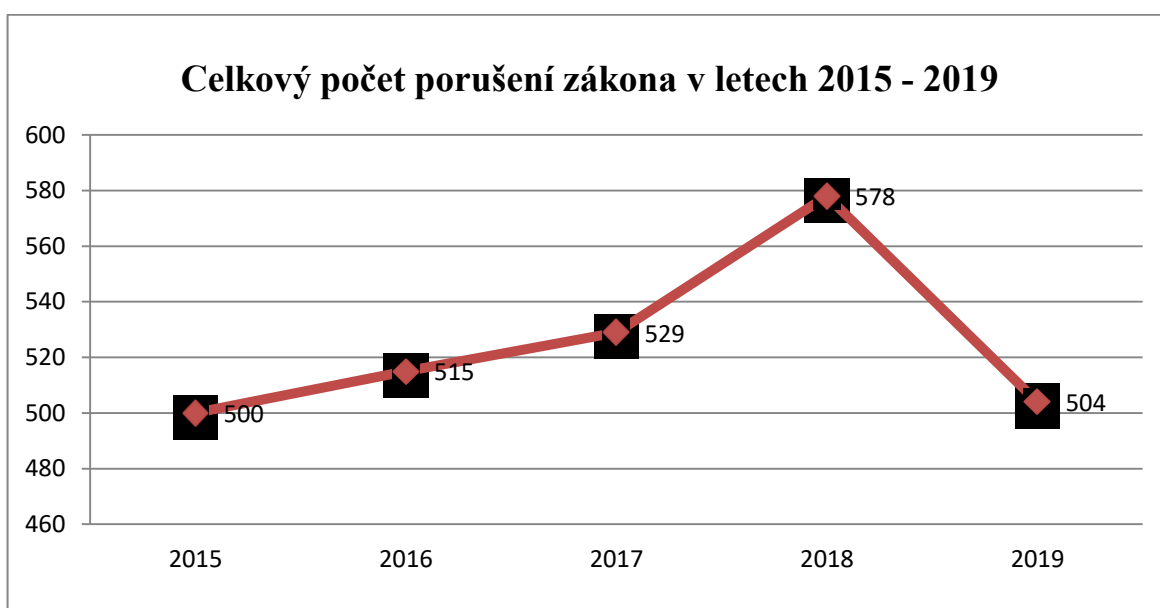


Uvedený graf podává přehled o počtu kontrol uskutečněných ve sledovaném období. V roce 2015–2019 bylo provedeno v průměru 116 kontrol, což činí asi 1,85 % k celkovému počtu obcí v České republice. Z těchto informací vyplývá, že delší analyzované časové rozmezí je opodstatněné. Z grafu je rovněž zřejmé, že obce typu I jsou kontrolovány podstatně častěji, než je tomu u obcí typu II a III. Z údajů v grafu je také patrný trend nepatrně se zvyšujícího počtu kontrol.

## 7.2 Četnost porušení právních předpisů

Níže uvedený graf podává souhrnný pohled na počty porušení zákona při výkonu samostatné působnosti obcí. Z grafu je zřejmé, že v průběhu sledovaného období dochází do roku 2018 k růstu počtu porušení zákona v poměru k počtu vykonaných kontrol. V roce 2019 došlo naopak k rychlému poklesu na hodnotu srovnatelnou s rokem 2015. Následný podrobnější rozbor výsledků kontrol se bude zabývat skutečnostmi, co způsobilo tento obrat.

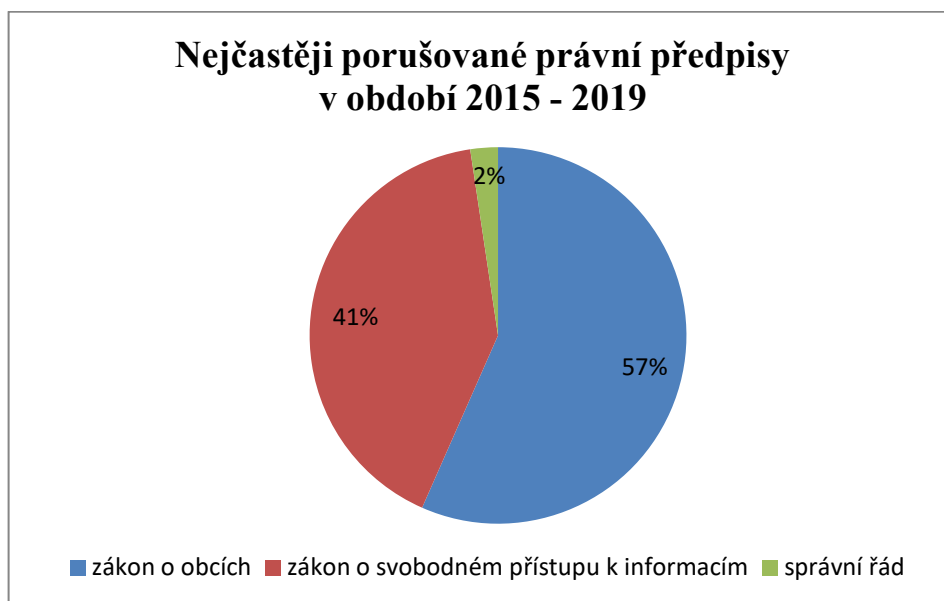
*Zdroj: Údaje o kontrolní činnosti; Ministerstvo vnitra (vlastní zpracování)*



Obrázek 2 Celkový počet porušení zákona v letech 2015–2019

Ministerstvo vnitra, jako kontrolní orgán své kontrolní zjištění dělí do tří oblastí, které spočívají v porušení zákona o obcích, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a informačního zákona. Konkrétně o poslední jmenovaný zákon byl rozšířen předmět kontroly výkonu samostatné působnosti obcí, ke kterému došlo v roce 2015.

Zdroj: Údaje o kontrolní činnosti; Ministerstvo vnitra (vlastní zpracování)



Obrázek 3 Nejčastěji porušované právní předpisy v období 2015–2019

Je evidentní, že obce se nejvíce potýkají s povinnostmi ukládanými zákonem o obcích a to v 57 % zjištěných pochybení a objevuje se i nedostatečná důslednost v dodržování informačního zákona (41 %).

Jednoznačně k nejčastěji porušovaným ustanovením zákona o obcích je § 12 odst. 4, kdy obec nevede evidenci právních předpisů, které vydala nebo není v souladu se zákonem o obcích. Jde o pochybení, které se ve sledovaném období vyskytuje u více než poloviny z celkového počtu kontrol. Mezi mnohokrát opakované nedostatky patří porušení ustanovení § 12 odst. 6, kdy obec nezaslala obecně závaznou vyhlášku po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra a ustanovení § 41 odst. 1, kterým je obec povinna smlouvy či jiná právní jednání opatřit doložkou potvrzující splnění podmínek zveřejnění, schválení nebo souhlasu příslušného orgánu obce. Opakujícím se nešvarem je nedodržování ustanovení § 39 odst. 1, v němž je stanovena povinnost obce zveřejnit na úřední desce po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu záměr obce nakládat s nemovitým majetkem. Toto nebylo splněno ve více než 80 případech z celkového počtu provedených kontrol sledovaného období z důvodu porušení v souvislosti s § 26 odst. 1 správního řádu, kdy obce zveřejnily svůj záměr na úřední desce, nečinily tak současně i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zbývající početná porušení se týkají především zastupitelstva obce, kdy obec podle ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích nezveřejňuje informace o konání jeho zasedání, některá zastupitelstva se nejsou schopna sejít nejméně

jednou za tři měsíce, jak stanoví zákon o obcích v ustanovení § 92 odst. 1. Rovněž mají zastupitelstva problém pořídit zápis ze zasedání do 10 pracovních dnů po zasedání (§ 95 odst. 2) nebo se v něm vyskytnou vady např. chybějící podpisy (§ 95 odst. 1). Obdobné nedostatky byly zjištěny i u zápisů z rady obcí, v nichž je rada volena.

Přehlednější souhrn nejčastěji porušovaných ustanovení zákona o obcích v procentuálním vyjádření jednotlivých pochybení zobrazuje následující tabulka.

Tabulka 1 Počty porušení zákona o obcích v letech 2015–2019 v %

Rok	2015	2016	2017	2018	2019
§ 12 odst. 4	48	54	50	61	52
§ 12 odst. 6	13	23	30	30	25
§ 39 odst. 1	19	17	16	21	25
§ 41 odst. 1	34	25	33	32	25
§ 92 odst. 1	25	15	16	15	14
§ 93 odst. 1	15	18	14	7	14
§ 95 odst. 1	34	28	27	32	38
§ 95 odst. 2	16	11	8	9	20
§ 101 odst. 3	37	52	56	44	56

*Zdroj: Údaje o kontrolní činnosti; Ministerstvo vnitra (vlastní zpracování)*

Vzhledem k tomu, že obcím je ústavně zaručená a zákonem o obcích svěřená samosprávná činnost, nevyplývá ani z jednotlivých ustanovení zákona o obcích žádná hrozba sankcí za jejich porušení.

Co se týká porušování zákona o svobodném přístupu k informacím, o který byl v roce 2015 rozšířen předmět kontroly výkonu samostatné působnosti. Kontrola je zaměřena na vyřizování žádostí o informace v souvislosti s dodržováním procesních postupů, konkrétně na vyřízení žádostí v zákonem stanovené lhůtě. V 64 % z celkového počtu kontrol došlo za sledované období k porušení informačního zákona spočívajícího v nezveřejňování povinně zveřejňovaných informací způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obce nezveřejňovaly včas nebo vůbec informace poskytnuté na základě žádosti, nevyřizovaly žádosti v zákonné lhůtě nebo nezpracovaly včas výroční zprávu o činnosti v oblasti poskytování informací za

předchozí rok nebo ji do 31. března nezveřejnili. Porušení jiných ustanovení informačního zákona se vyskytovaly pouze v individuálních případech.

Ve sledovaném období došlo v 21 případech k nedodržování dvou ustanovení správního řádu spočívající zejména v nezveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňující dálkový přístup a v 5 případech neobsahovalo rozhodnutí nebo usnesení správné označení tohoto správního aktu. Je zřejmé, že k porušení správního řádu dochází ojediněle a jejich závažnost není vysoká.

### 7.3 Vyhodnocení kontrolní činnosti

Přestože nakládání s nemovitým majetkem je zahrnuto v nedostacích zákona o obcích, jedná se o specifickou oblast, které je obzvláště věnována důkladná kontrola. Právě porušení zákona při nakládání s nemovitým majetkem může vést k prohlášení neplatnosti úkonu. Ve většině případů jde o již uzavřené smlouvy, čímž dochází k narušení právní jistoty smluvních stran. Nejčastěji dochází k uzavírání smluv bez předchozího schválení příslušného orgánu nebo naopak k překročení vyhrazené kompetence a schválení právního jednání nepříslušným orgánem. Vyskytují se vady při zveřejňování záměru a obce mají problém stanovit cenu v místě a čase obvyklou, resp. nejsou schopny doložit zdůvodnění jejich odchylky. Průměrná chybovost ve sledovaném období je cca 20 %, což je vzhledem k závažnosti problematiky stále vysoká.

Kontrolní orgán v oblasti nakládání s nemovitým majetkem dbá na nápravu nedostatků, jejichž nápravu jsou obce povinny zajistit podle zákona o kontrole, vyžaduje zprávu o jejich odstranění nebo přijetí preventivních opatření. V důsledku nedodržení této povinnosti byla v roce 2015 vedena 4 správní řízení. Průběžně (ale i zpětně) sleduje přijetí nápravných opatření. Jedním z mnoha je jednání obce s druhou smluvní stranou o napravení nezákonného právního jednání, při němž dochází k vrácení plnění a zopakování celého procesu. Pro případ, že se nepodaří napravit nezákonné rozhodnutí (odmítnutím druhé strany) nebo obec nepřijme provedení nápravy, je vždy upozorněna na možnost zpochybnění dotčené majetkové dispozice v budoucnu, což s sebou nese nemalá rizika, pro malé obce i po finanční stránce. Ministerstvo vnitra, zejména ODK se problematikou nakládání s nemovitým majetkem věnuje trvale. Jako kontrolní orgán dohlíží na dodržování povinností vyplývajících ze zákona a jako dozorový orgán kontroluje zákonnost přijatých usnesení příslušných orgánů obcí.

Při analýze jednotlivých údajů se setkávám se skutečností, s níž se Ministerstvo vnitra prostřednictvím ODK snaží bojovat, a tou jsou obce s velmi malým počtem obyvatel. Tyto obce se potýkají s vyšším množstvím nedostatků zjištěných v rámci kontroly. S tím, jakých chyb se dopouštějí má souvislost s vedením obce, u nichž vzhledem k počtu obyvatel (pozn. ve většině případů do 500 obyvatel) je problém najít a zvolit kvalifikované zástupce obce, kteří by svým funkcím rozuměli a řádně vykonávali. Z dnešního pohledu je velmi důležitým prvkem ve vedení samosprávy právní povědomí. Starosta, členové zastupitelstev a jiných orgánů obcí nebo pracovníci obecních úřadů se při výkonu své činnosti setkávají s velkým množstvím právních předpisů. Ty je nutné dodržovat a řídit se jimi, což bez základní orientace v nich nebo pomoci právních zástupců je pro většinu zástupců malých obcí nemožné. Příkladem lze uvést obec se 191 obyvateli, u které v roce 2017 bylo kontrolou odhaleno 21 porušení zákona o obcích a zákona o svobodném přístupu k informacím, což je nejvyšší počet porušení zákona za dobu, kdy Ministerstvo vnitra vykonává kontrolu samostatné působnosti obcí. Přitom průměrný počet kontrolních zjištění v daném roce byl 5 porušení za jednu kontrolu, což se změnilo až za rok 2019, kdy průměr klesl na 4 kontrolní pochybení.

Jelikož žádná právní úprava nesvěřuje Ministerstvu vnitra sankční nástroje, je jediným možným nástrojem ke zkvalitnění úrovně výkonu samostatné působnosti věnovat chybujícím obcím dlouhodobě zvýšenou pozornost. Snahou ODK je zamezit opakujícím se nedostatkům zjištěným během kontrol výkonu samostatné působnosti obcí prostřednictvím poskytování metodické pomoci. Ta je určena všem představitelům obcí a je věnována velkému množství témat, s nimiž se tyto představitelé obcí ve své činnosti setkávají. Veškeré možné metodické příručky a materiály jsou vydávány jak v tištěné podobě, tak jsou zveřejňovány i na webových stránkách Ministerstva vnitra, ODK. Jinými formami metodické pomoci je pořádání odborných seminářů, setkávání starostů obcí anebo vydávání stanovisek. Vhodnými prostředky jsou metodické výjezdy, kterých ODK realizoval ve sledovaném období 444. Ty jsou realizovány na základě podnětů od občanů, členů zastupitelstev obcí nebo starostů. Metodické výjezdy mají smysl a pozitivní výsledky tehdy, kdy jsou představitelé obcí ochotni zjištěné nedostatky napravit. U obcí, kde tomu tak není, její představitelé nespolupracují, nedoloží projednání zjištěných nedostatků a následné schválení nápravných opatření, je metodický výjezd vhodným prostředkem k prověřování, jejíž výsledky mohou vést k následné kontrole. Předmětem metodických výjezdů jsou oblasti, u nichž byl kontrolou výkonu samostatné působnosti zjištěn problém.

Tento způsob poskytování metodické pomoci v oblastech, kde se konkrétně vyskytl při kontrole problém, se stává zřejmě oblíbeným a hojně využívaným. Jen v roce 2019 bylo realizováno 228 metodických výjezdů. Lze dovodit, že je tato pomoc využívána pro řešení konkrétních problémů s fyzickou účastí kvalifikovaných osob.

Analýzou kontrolní činnosti bylo zjištěno, že ačkoliv dochází k občasným pochybením, obce všeobecně zvládají výkon samostatné působnosti. Chyb, kterých se dopouštějí, je celá řada. Nejčastěji dochází k porušování ustanovení uvedených v zákoně o obcích, zákoně o svobodném přístupu k informacím a správním řádu. Výkon samostatné působnosti obcí je dostatečně legislativně upraven, s ohledem na vývoj také pravidelně novelizován. Z výsledků kontrolní činnosti nevyplývá, že by aktuálně nebyla právně pokryta nějaká z činností, kterou obec vykonává. Jako vhodný nástroj k dokonalému vedení evidence právních předpisů obcí bych navrhovala zřízení jednotné evidence právních předpisů vydaných obcemi, kde by tyto předpisy byly přehledně k dispozici nejen občanům dané obce, ale také široké veřejnosti, která by tak měla možnost se s nimi blíže seznámit. Jednotná evidence by také sloužila pro potřeby kontrolních orgánů. Obcím doporučuji nadále plně využívat metodickou pomoc nabízenou kontrolními i dozorovými orgány, včas komunikovat s jejich zástupci, neboť tak mohou eliminovat chyby a nedostatky zjištěné při kontrolách a vyvarovat se případným rizikům v budoucnu.

U kontrolní činnosti zaměřující se na dodržování zákona o obcích, správního řádu, zákona o svobodném přístupu k informacím nebyl zjištěn zásadní vliv na rozpočet obce při výkonu samostatné působnosti, neboť kromě sankce dle kontrolního řádu za nevytvoření podmínek ke kontrole, nehrozí obcím za porušení výše uvedených právních předpisů žádné přímé sankce v podobě pokut. Negativní vliv na rozpočet může mít až jednání, které je možné považovat v důsledku porušení právních předpisů za nezákonné, na jehož základě vznikla třetí straně škoda, která je dále vymáhána.

## 8 ANALÝZA DOZORU

Následující kapitola se věnuje analýze výsledků dozorové činnosti nad výkonem samostatné působnosti obcí v celé České republice v období let 2015–2019. Činnost dozorového orgánu spočívá především v posuzování schválených OZV a metodické pomoci včetně dohledu nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů obcí v samostatné působnosti, proto budou zkoumané výsledky věnovány právě jim. Přestože dozor funguje na odlišném principu než kontrola, je sledované časové rozmezí ponecháno pro stejné období, jako tomu bylo u analýzy kontrolní činnosti.

### 8.1 Dozor nad vydáváním OZV

Počet schválených OZV zaslaných v souladu s ustanovením § 12 odst. 6 zákona o obcích k přezkoumání má v posledních letech klesající tendenci. Obdobnému trendu se vymyká pouze rok 2019, který vykazuje enormní nárůst. Ten lze především spatřovat ve změně zákona č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, který vyšel ve Sbírce zákonů začátkem listopadu roku 2019 s účinností již od 1.1.2020. Tato novela vyžaduje změnu nebo zrušení stávajících OZV ohledně stanovení místních poplatků a tím se zvedl tlak na MV ze strany obcí, které se snažily požadavkům zákona o místních poplatcích vyhovět. MV za poslední dva měsíce roku 2019 posoudilo 6593 přijatých OZV a jejich návrhů stanovující místní poplatky s účinností od 1.1.2020. Z toho téměř 38 % návrhů OZV a cca 2 % již přijatých OZV bylo v rozporu se zákonem. Přijetím novely zákona o místních poplatcích krátce před její účinností byly kladeny vysoké nároky jak na územní samosprávy, tak na Ministerstvo vnitra. To však situaci pečlivě sledovalo a po schválení bylo schopné změnu legislativy neprodleně sdělit obcím a poskytnout jim potřebné informace pro přípravu nových OZV. Přes veškerou podporu nebylo téměř 60 % obcí schopno uspokojivě reagovat na změnu legislativy.

Tabulka 2 Počet posuzovaných OZV v letech 2015–2019

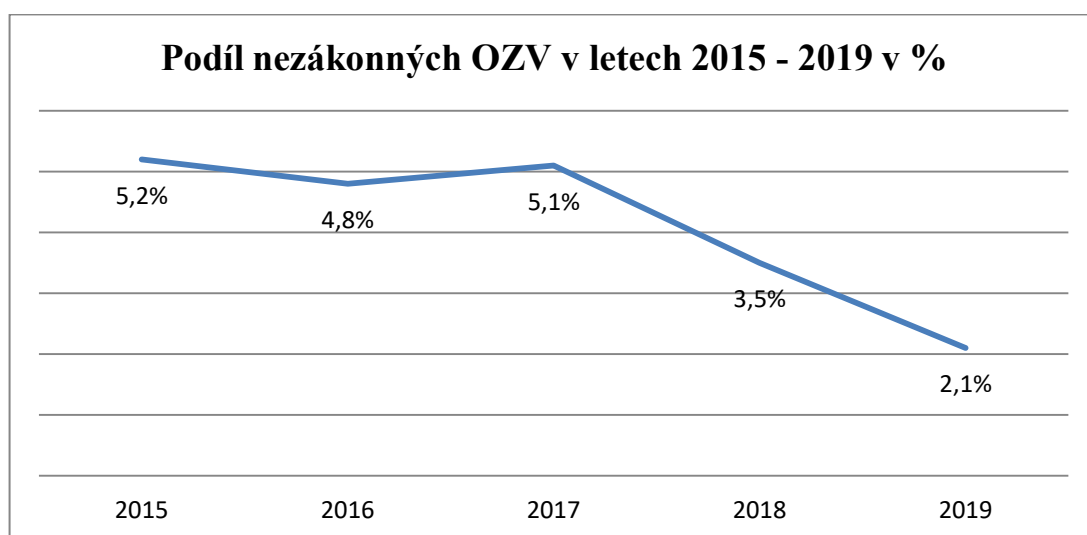
Rok	2015	2016	2017	2018	2019
Přijaté OZV	5562	5822	5375	4774	4189
Návrhy OZV	5920	4766	3772	3174	7923
Celkem	11482	10588	9147	7948	12112

*Zdroj: Informace o činnosti ODK Ministerstva vnitra (vlastní zpracování)*

Mezi nejčastěji vydávané OZV podle zmocňovacích ustanovení jednotlivých zákonů (vyjma § 10 zákona o obcích) v letech 2015–2019 patří právě výše zmíněné OZV stanovující místní poplatky. Druhou početnou oblastí jsou OZV stanovující pravidla pro nakládání s komunálním odpadem. Ve sledovaném období se také výrazně schvalovaly OZV upravující pohyb psů, požární řád a od roku 2017 stoupl počet OZV vymezující školské obvody, což bylo důsledkem novely školského zákona, kterým byla nově stanovená povinnost obcí vymezit prostřednictvím OZV školské obvody i pro mateřské školy.

Pokud se jedná o OZV upravující problematiku veřejného pořádku uvedenou v zákoně o obcích, byla nejčastěji regulována hlučná činnost (úprava a stanovení výjimek z nočního klidu), čistota obce a ochrany životního prostředí. Konkrétně v roce 2016 se regulace hlučných činností na schválených OZV podílela celými 50 %. V posledním období dochází k výraznějším změnám OZV upravujících používání pyrotechniky. V letech 2015–2017 činil jejich podíl 5 %, o rok později 8 % a v roce 2019 se oproti roku 2018 zdvojnásobil na 16 %. Často upravovanou záležitostí v obcích prostřednictvím OZV je regulace požívání alkoholu, jejichž podíl ve sledovaném období činí v průměru 15 %, v roce 2015 se dokonce stala nejčastěji upravovanou problematikou v rámci úpravy veřejného pořádku.

*Zdroj: Informace o činnosti ODK Ministerstva vnitra (vlastní zpracování)*



Obrázek 4 Podíl nezákonných OZV v letech 2015–2019 v %

Z údajů ve výše uvedeném grafu lze vysledovat snižující se tendenci v podílu OZV vydaných v rozporu se zákonem. Přestože se v roce 2017 podíl nezákonných OZV nepatrně zvýšil, nebyl tímto pozitivně se vyvíjející směr ovlivněn.



Ke snižujícímu počtu nezákonně vydaných OZV přispívá i preventivní působení ze strany Ministerstva vnitra díky velmi kvalitní propracované metodické činnosti. Příznivě je třeba posuzovat přístup obcí ke zjištěným rozporům OZV se zákonem a jejich následnou dobrovolnou nápravu. Ministerstvo vnitra se zabývá každou vydanou OZV, která je jim dle zákona zaslána. Týká se to také návrhů OZV, které mohou obce zasílat k posouzení zákonnosti ještě před jejím schválením v obecním zastupitelstvu. Po provedeném přezkoumání zákonnosti informuje Ministerstvo vnitra obec o výsledku, jehož součástí je detailně zpracovaný právní rozbor obsahující zdůvodnění a případná doporučení k úpravě. Obcím se tak dostává do rukou vyjádření ke konkrétní problematice a návod, jak postupovat dál. Spolu s propracovanou metodikou a preventivním působením dozoru na samotné návrhy OZV se snižuje vydávání nezákonných OZV a tím dochází ke stále nižšímu počtu zásahů Ministerstva vnitra do účinnosti OZV. V roce 2015 přistoupilo Ministerstvo vnitra k uplatnění dozorových opatření ve 2 případech z počtu 276 nezákonných OZV, v roce 2016 bylo dozorové opatření uplatněno 5krát z 229 nezákonných OZV a v roce 2018 pouze v jednom případě z 273.

Přestože téměř u všech OZV vydaných v rozporu se zákonem dochází nejpozději v rámci dozorových opatření k nápravě, dochází ojediněle k případům končícím podáním návrhu na zrušení OZV nebo její části k Ústavnímu soudu.

Tabulka 3 Počet návrhů na zrušení OZV podaných k Ústavnímu soudu

<b>Rok</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Počet návrhů	1	2	1	4	0

*Zdroj: Ročenky; Ústavní soud (vlastní zpracování)*

Údaje v tabulce zobrazují skutečnost, že četnost projednání návrhů na zrušení OZV Ústavním soudem je malá, což lze přičíst kvalitní dozorové činnosti, během níž dochází k včasnému odhalení protizákonných ustanovení, která jsou následně napravena. K řízení před soudem se dostanou OZV obcí, které buďto odmítají spolupráci, rady a metodická doporučení ze strany Ministerstva vnitra nebo si trvají na úpravě místních problematických záležitostí po svém pomoci svých právních zástupců.

Ústavní soud ve sledovaném období řešil 8 návrhů na zrušení OZV podaných Ministerstvem vnitra a 2 návrhy podané veřejným ochráncem práv, jejichž zákonnost posuzovalo také ministerstvo. Z těchto návrhů Ústavní soud zamítl pouze jeden, ostatním

návrhům bylo vyhověno a OZV nebo jejich části byly zrušeny, jelikož problematiku dané oblasti upravovaly zvláštní právní předpisy vyšší právní síly. Na druhou stranu se ne vždy podaří Ministerstvu vnitra v rámci dozorové činnosti včas a správně posoudit nezákonnost OZV. Příkladem lze uvést dva případy.

V prvním případě se v roce 2015 Ústavní soud zabýval návrhem na zrušení OZV statutárního města Přerov č. 2/2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova. Město prostřednictvím své OZV stanovilo v čl. 3, že *„provozovatel vozidla při přepravě po pozemních komunikacích v obci je povinen přepravovat sypký materiál v uzavřeném nákladovém prostoru nebo jiným vhodným způsobem bránit úletům prachu a zabránit úletům nebo úsypům tuhých částí přepravovaného materiálu (zejména zaplachtováním nákladového prostoru) z vozidla nebo přípojného vozidla, které s tímto vozidlem tvoří jízdní soupravu“*. Tato schválená OZV byla po jejím vyhlášení doručena Ministerstvu vnitra, které ve svém právním rozboru po obdržení stanoviska Ministerstva dopravy neshledalo rozpor se zákonem. Podnět k pozastavení OZV obdrželo Ministerstvo vnitra až v roce 2014 z Krajského úřadu Olomouckého kraje s odkazem na rozsudky Krajského soudu v Ostravě, který zrušil rozhodnutí Magistrátu města Přerova spolu s rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje o uložení pokuty za porušení povinností stanovených napadenou vyhláškou. Krajský soud v Ostravě dospěl k závěru, že se nejedná o místní záležitost, nýbrž o záležitost celostátního významu, jejíž problematiku upravuje zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Po bezvýsledném jednání s městem Přerov vyzvalo Ministerstvo vnitra město Přerov ke zjednání nápravy a následně zahájilo s městem Přerov správní řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky. Ve věci bylo poté vydáno pravomocné rozhodnutí. V řízení před Ústavním soudem město Přerov vyjádřilo svůj nesouhlas s návrhem na zrušení napadené OZV, kdy uvedlo, že napadenou vyhláškou se v roce 2010 zastupitelstvo města detailně zabývalo s ohledem na právní úpravu a v době vyhlášení OZV bylo městu Přerov Ministerstvem vnitra potvrzeno, že vyhláška je v souladu se zákonem. Ústavním soudem bylo konstatováno, že tato záležitost je již regulována právním předpisem vyšší právní síly, konkrétně zákonem o silničním provozu, který v ustanovení § 52 odst. 2 a 6 stanoví, že při přepravě sypkých substrátů musí být náklad zajištěn tak, aby nedocházelo k jeho samovolnému odlétávání, a náklad musí být na vozidle upevněn tak, aby neznečišťoval ovzduší. Z nálezů Ústavního soudu

vyplývá, že obce nemohou svými OZV upravovat či doplňovat zákony, neboť vyhlášení OZV se uskutečňuje pouze jejím vyvěšením na úřední desce po dobu 15 dnů a účastníci provozu na pozemních komunikacích nemají možnost se seznámit s právní úpravou svého chování při provozu na pozemních komunikacích dané obce.

Ve výše uvedeném rozboru napadené OZV města Přerov lze spatřit evidentní rozpor OZV s právním předpisem vyšší právní síly, konkrétně přímo se zákonem o silničním provozu. Je pochopitelné, že město chtělo chránit ovzduší a občany na svém území od nadlimitní nákladní přepravy, která na něj vlivem nedostatečných objízdných tras negativně působí, ale problém je možné řešit právě důslednou kontrolou a aplikací zákona o silničním provozu uvedenou v ustanovení § 52. Otázkou je, zda město v době před schválením OZV dostatečně zajišťovalo kontrolu dodržování výše uvedeného ustanovení. I když bylo návrhu vyhověno a OZV zrušena, došlo v tomto případě ze strany Ministerstva vnitra k nedostatečné dozorové činnosti, při níž včas neodhalilo nesoulad se zákonem.

Druhým případem se zabýval Ústavní soud v červnu roku 2019, k němuž podalo Ministerstvo vnitra návrh na zrušení článku 11 OZV města Milovice č. 1/2015, o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění OZV č. 3/2016 a č. 5/2017, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015. Ministerstvo vnitra se v návrhu vymežilo pouze proti prvnímu odstavci. Ten upravuje, kdo se může účastnit tzv. Systému pytlového sběru. Takovou osobou je "každá fyzická osoba s trvalým pobytem hlášeným na území města Milovice, která se osobně nebo prostřednictvím svého zákonného zástupce zaregistruje v Systému pytlového sběru dle čl. 11 odst. 2 této obecně závazné vyhlášky." Tímto ustanovením je umožněno zapojení do pytlového sběru pouze fyzickým osobám s trvalým pobytem na území města Milovice, což podle Ministerstva vnitra zakládá neodůvodněné rozdílné zacházení s určitou skupinou obyvatel na úkor jiné skupiny, a je tedy v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Současně v uvedeném ustanovení nachází i zneužití zákonem stanovené působnosti města Milovice v oblasti odpadového hospodářství. Město Milovice se k věci vyjádřilo tak, že trvá na svém postoji. Je přesvědčeno, že postupuje v souladu s právními předpisy, především se zákonem o obcích a se zákonem o odpadech. Považuje za zcela legitimní, když obec preferuje své občany do té míry, do jaké taková preference neodporuje zákonu. Podle ní je třeba mít na paměti, že územní samosprávný celek je tvořen v první řadě svými občany. Dále se odkázalo na svá předchozí vyjádření, zvláště na obsah rozkladů proti rozhodnutím

Ministerstva vnitra včetně právního názoru vyjádřeném v rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu. Jelikož prvním rozhodnutím byla účinnost OZV opět pozastavena, město Milovice podalo opět rozklad proti rozhodnutí, ten byl však novým ministrem vnitra zamítnut, což považuje za nezákonný postup Ministerstva vnitra a ministra vnitra v rámci nového rozhodování. Ústavní soud konstatoval, že město Milovice nevybočilo z pravomoci normativně upravovat záležitosti, které spadají do jeho samostatné působnosti, nezneužilo ani nejednalo v rozporu s ústavními nebo zákonnými požadavky, ani neporušilo princip rovného zacházení. Takovým principem dle Ústavního soudu není, pokud obec v mezích své samostatné působnosti v oblasti odpadového hospodářství z legitimních důvodů a přiměřeným způsobem zvýhodňuje osoby s trvalým pobytem. Upravilo si tedy záležitosti místního významu, věci v zájmu obce a občanů obce. Návrh byl Ústavním soudem zamítnut, neboť nebyly shledány důvody ke zrušení ustanovení čl. 11 předmětné vyhlášky.

Krátké shrnutí druhého případu je ukázkou toho, že ne vždy je Ministerstvo vnitra tím, jehož názor a argumentace ob stojí před Ústavním soudem a každé posouzení má individuální charakter. Město Milovice si dokázalo uhájit svůj názor ve věci, kdy chtělo zabezpečit řádný a ekologicky udržitelný sběr odpadu na svém území v rámci Systému pytlového sběru, kterým motivuje zejména své občany ke třídění odpadu především PET lahví a papírů. Odměna náležící za řádně tříděný a odevzdaný odpad je symbolická a má spíše motivační charakter. Její maximální výše podle *směrnice č. 11/2016 – Pravidla, kterými se řídí Systém pytlového sběru*, je stanovena na 600 Kč ročně, což odpovídá 600 kg odevzdaného papíru nebo 300 kg PET lahví.

Na těchto dvou příkladech návrhů na zrušení OZV lze spatřit určitou složitost v posuzování zákonnosti, a ne vždy jsou obce na straně poražených. Hranice mezi souladem a rozporem se zákony při vydávání OZV upravující záležitosti v zájmu obcí a jejich občanů je někdy nejednoznačná a velmi tenká.

Vzhledem ke skutečnosti, že k pochybením dochází častěji ze strany obcí, věnuje se ODK Ministerstva vnitra prevenci prostřednictvím své metodické pomoci. Zpracovává přehledy zákonných zmocnění k vydávání OZV, poskytuje jejich výklad a zveřejňuje vzory.

## **8.2 Dozor nad ostatní činností v samostatné působnosti**

Na základě podnětu nebo při kontrole samostatné činnosti lze vykonat dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů obcí v samostatné působnosti.

Nejvíce podnětů učiněných ve sledovaném období se týkalo oblasti nakládání s nemovitým majetkem a odměňováním členů zastupitelstva. Další podněty se týkají naplňování práv občanů, stížností na starostu či místostarostu a na přípravu a průběh zasedání zastupitelstva obce. V průběhu sledovaného období se jejich počet každoročně snižuje, obce po následně poskytnuté metodické pomoci přistupují obvykle k dobrovolné nápravě. I přesto dochází v některých případech k podávání žalob na zrušení usnesení rady nebo zastupitelstva obce ke správním soudům ze strany Ministerstva vnitra.

Tabulka 4 Počet žalob podaných ke správním soudům

Rok	2015	2016	2017	2018	2019
Počet žalob	2	6	2	1	2

*Zdroj: Informace o činnosti ODK Ministerstva vnitra (vlastní zpracování)*

Během roku 2015 probíhala celkem tři řízení před správními soudy. Jednalo se o dvě podané žaloby, z nichž jedna se týkala zrušení usnesení zastupitelstva obce Mnichov a jedna zrušení rozhodnutí starostky obce Držovice. Třetí řízení bylo vedeno na základě žaloby podané již v roce 2013. Rozhodnuto bylo pouze v případě obce Mnichov, a to zamítnutím žaloby, kterou podalo Ministerstvo vnitra kvůli nezákonnému postupu při prodeji obecního pozemku. Nezákonnost byla spatřována v nesplnění účelného a hospodárného nakládání s majetkem obce, kdy obec prodala pozemek zájemci nabízející kupní cenu 10x nižší než zbylí dva zájemci. Obec své rozhodnutí zdůvodnila tím, že dala přednost místnímu obyvateli a záměrem nízké ceny bylo udržení mladých lidí v obci. Výše ceny byla v předchozích letech stanovena jako cena obvyklá pro místní občany. Obec však dále nedokázala na žádost Ministerstva vnitra stanovení ceny doložit a její výši řádně zdůvodnit. Krajský soud v Plzni konstatoval, že obec může prodat svůj majetek za nižší cenu, pokud k tomu má své důvody. V konkrétním případě se mělo jednat o zabránění sousedským sporům na nevyužívaném pozemku přístupném pouze z pozemku úspěšného zájemce. K námitce Ministerstva vnitra krajský soud konstatoval, aby prokázalo, že obec prodala pozemek za cenu nižší než obvyklou. Další dvě řízení byla taktéž zamítnuta, Ministerstvo vnitra podalo v obou případech kasační stížnost. Ty byly v následujících letech zamítnuty.

Ke konci roku 2016 probíhalo před správním soudem 6 řízení o žalobách podaných v tomto roce a jedno řízení z předchozího roku. Všechny podané žaloby v roce 2016 se týkaly zrušení usnesení zastupitelstva nebo rady obcí. Zajímavým a dlouho probíhajícím

řízením se stalo řízení o zrušení usnesení zastupitelstva města Kravaře č. 9.77/2015 ze dne 16. 12. 2015, kterým zastupitelstvo schválilo peněžní dary starostce a dvěma místostarostům formou peněžitých darů. Na základě podnětu a obdržných podkladů mělo Ministerstvo vnitra za to, že předmětné usnesení je v rozporu se zákonem o obcích, neboť peněžité dary byly poskytnuty za činnosti související s výkonem veřejné funkce. Město Kravaře se vyjádřilo, že poskytnuté dary byly vyplaceny za činnosti fyzických osob, které s výkonem veřejné funkce nesouvisely. Ministerstvo bylo odlišného názoru, neboť členům zastupitelstva mohla být vyplacena pouze měsíční odměna podle tehdy platných právních předpisů. Soud ve věci konstatoval, že jedinou možností, při které by usnesení bylo v souladu se zákonem, by bylo, kdyby město Kravaře prokázalo, že se jednalo o odměny za výkon konkrétních činností vykonávaných nad rámec funkce starosty či místostarostů, jelikož jakákoliv odměna může být členům zastupitelstva vyplacena pouze, počítá-li s tím zákon o obcích. Krajský soud v Ostravě tedy návrhu ministerstva vyhověl, s čímž město Kravaře nesouhlasilo a podalo kasační stížnost. Ta byla Nejvyšším správním soudem až v červnu roku 2019 zamítnuta. Na projednávanou věc tak neměla vliv novela zákona o obcích č. 99/2017 Sb., v němž je v ustanovení § 71 odst. 4 zakotven zákaz poskytování daru členům zastupitelstva v souvislosti s výkonem funkce.

V průběhu roku 2017 probíhalo 6 řízení u správních soudů na základě žalob podaných v letech 2015 a 2016, nově byly podány 2 žaloby na zrušení usnesení rady hl. m. Prahy, kterým byla schválena změna stanov akciové společnosti Operátor ICT, jejímž je jediným akcionářem a na zrušení usnesení zastupitelstva města Uherský Brod, kterým si vyhradilo právo zřizovatele Domu dětí a mládeže Uherský Brod, p. o. potvrdit či zamítnout návrh Rady města na vyhlášení konkursu na jeho ředitele v souladu se školským zákonem, pokud vyhlášení konkursu nebylo na návrh České školní inspekce. U obou žalob Ministerstvo vnitra spatřovalo nezákonnost v tom, že příslušné orgány samosprávných celků neměly zákonné oprávnění k vydání daného rozhodnutí.

V následujícím roce pokračovalo u správních soudů 8 řízení na základě žalob podaných v minulých letech. K těmto řízením se přidala v roce 2018 jedna žaloba na zrušení usnesení zastupitelstva města Pacov, kterým byl schválen peněžitý dar starostovi a místostarostovi města. Jedná se tak o obdobný případ, jako u města Kravaře. V tomto případě přistoupilo město Pacov po podané žalobě dobrovolně ke zjednání nápravy.

Posledním rokem sledovaného období je rok 2019, během něhož stále probíhala soudní řízení z let minulých, ke kterým se přidaly 2 nově podané žaloby ke správním soudům. První žaloba souvisí se zrušením zmedializovaného usnesení rady města Varnsdorf, kterým bylo schváleno uzavření nájemní smlouvy na pronájem radarů, druhá žaloba se týká usnesení zastupitelstva obce Hamr na Jezeře, kterým bylo schváleno poskytnutí finančních darů či mimořádných odměn starostovi, místostarostovi a členovi zastupitelstva obce.

### 8.3 Vyhodnocení dozoru

Ve zmíněných případech je zjevná procesní opatrnost Ministerstva vnitra v posuzování nezákonných usnesení nebo rozhodnutí obecních orgánů a vždy, kdy je ministerstvo jiného názoru a obce si na svých rozhodnutích přes pozastavení výkonu trvají, je rozhodnutí hledáno cestou správních soudů. Ve sledovaném období bylo ve většině podaných žalob věci vyhověno, ve 4 případech došlo k dobrovolnému zjednání nápravy, čtyřikrát byla žaloba Ministerstvu vnitra zamítnuta, z čehož dvakrát podalo ministerstvo kasační stížnost. Výsledky ostatních dosud probíhajících řízení nejsou ke dni zpracování bakalářské práce známy. Tím, že je vykonáván dozor i nad všemi typy rozhodnutí v samostatné působnosti, je dána určitá míra „jistoty“, že obec nedoplatí na nezákonné jednání v budoucnu. Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů obcí v samostatné působnosti je vykonáván díky kontrolám příslušných orgánů a podnětům ze strany občanů i členů místních samospráv. Tak je možné odhalit nedostatky, které si přes svou snahu a zájem o problematiku představitelé obcí někdy neuvědomují. V uvedených případech sledovaného období je znatelné, že představitelé obcí nedokáží rozpoznat své pravomoci (co náleží zastupitelstvu a co radě), a ve snaze zvýhodnit své občany při prodeji či pronájmu obecního majetku se vystavují nezákonným jednáním. Právě poslední zmíněné pochybení může být napadnuto žalobou neúspěšných žadatelů o koupi nebo pronájem nemovitého obecního majetku, kdy obec evidentně zvýhodňuje některé zájemce z řad svých obyvatel nebo podnikatelských subjektů, jejichž výběr může ovlivňovat rozvoj obce i finanční stránku obecního rozpočtu. Výkon dozoru nad vydáváním OZV a nad výkonem ostatních činností v samostatné působnosti nemá přímý vliv na obecní rozpočet. Zde hraje důležitou roli preventivní činnost dozorového orgánu, která spočívá v nabízené metodické pomoci a konzultacích, jako je tomu u kontroly samostatné působnosti. Za velký přínos ke zkvalitnění dozoru a kontroly nad výkonem samostatné působnosti spatřuji pravidelná setkání pracovníků Ministerstva vnitra se zástupci z magistrátů statutárních měst, a krajských úřadů k dané problematice.

## 9 VÝSLEDKY PŘEZKOUMÁNÍ HOSPODAŘENÍ

Následná analýza kontrolní činnosti v rámci samostatné působnosti je vztažena na výsledky přezkoumání hospodaření obcí Zlínského kraje za rok 2018, kdy se jedná o poslední přezkoumané období, neboť výsledky za rok 2019 budou známy nejdříve během léta roku 2020. Oblast hospodaření obcí vyžaduje dodržování zvláštních právních předpisů, kterými jsou zvláště předpisy o finančním hospodaření územních celků, o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a odměňování. Nese s sebou i značnou odpovědnost zejména v rozhodování s finančními prostředky. V analýze nejsou zohledněny výsledky přezkoumání dobrovolných svazků obcí. Některá důležitá zjištění jsou pro srovnání porovnávána s výsledky přezkoumání hospodaření obcí v jiných krajích včetně hlavního města Prahy. Podkladem jsou údaje o přezkoumání hospodaření poskytnuté kontrolním oddělením Krajského úřadu Zlínského kraje a Souhrnná zpráva Ministerstva financí o výsledcích přezkoumání hospodaření územních celků za rok 2018.

### 9.1 Přezkoumání krajským úřadem

Přezkoumání hospodaření obcí za rok 2018 bylo provedeno v období od 1. 7. 2018 do 30. 6. 2019 převážně krajským úřadem, 33 obcí využilo služeb auditora. Toto období pro přezkoumání upravuje zákon o přezkoumání hospodaření, kdy na základě plánu byla do konce roku 2018 vykonána pouze dílčí přezkoumání za předchozí část roku a zbývající část přezkoumávaného roku byla kontrolována během první poloviny roku 2019. Rozdělení přezkoumávaných obcí mezi přezkoumávající subjekty a jejich porovnání vůči rozdělení z let předchozích je uvedeno v následující tabulce. Z ní je patrný téměř neměnný stav.

Tabulka 5 Rozdělení počtu obcí mezi přezkoumávající subjekty v letech 2015–2018

rok	2015	2016	2017	2018
krajský úřad	277	276	275	274
auditor	30	31	32	33

*Zdroj: Informace o výsledcích kontrol; KÚ Zlínského kraje (vlastní zpracování)*

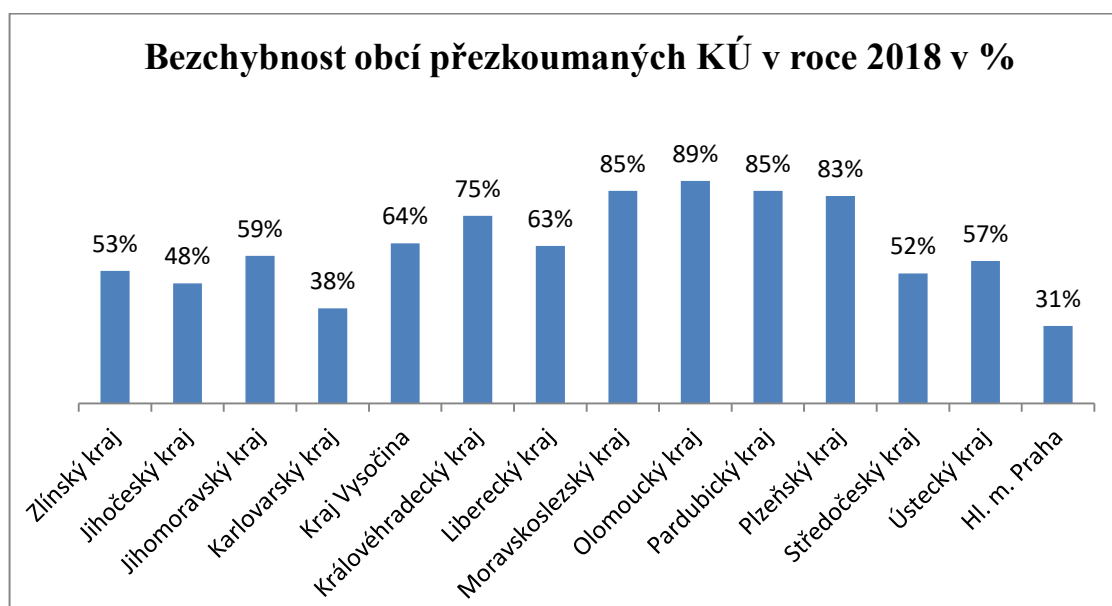
V roce 2018 si tedy nechalo krajským úřadem přezkoumat své hospodaření 274 obcí, z nichž 3 obce nedodržely termín 30.06.2018 pro oznámení přezkoumávajícímu orgánu o způsobu zabezpečení přezkoumání svého hospodaření. Přestože toto jednání je



kvalifikováno jako přestupek podle § 22a odst. 1 písm. i) zákona o rozpočtových pravidlech, za což lze uložit pokutu do výše 1 000 000 Kč, nebyla v těchto případech pokuta uložena. Přezkum vykonává 12 zaměstnanců kontrolního oddělení ekonomického odboru Krajského úřadu ve Zlíně pověřených výkonem přezkoumání hospodaření. Z vyjádření vedoucí oddělení je počet pracovníků dostatečný a není důvod podporovat obce příspěvkem na přezkoumání hospodaření vykonávané auditory jako je tomu v kraji Vysočina.

Z celkového počtu 274 přezkoumaných obcí krajským úřadem se žádného pochybení nedopustilo 146 obcí. U zbývajících 128 obcí se vyskytovaly chyby a nedostatky. Co se týká procentuálního vyjádření, u obcí ve Zlínském kraji se bezchybnost vyskytuje v cca 53 %. To znamená v porovnání s obcemi ostatních krajů opravdu vysoký počet pochybení (viz grafické znázornění). Hůře na tom je kromě městských částí hl. m. Prahy pouze Středočeský, Jihočeský a Karlovarský kraj.

*Zdroj: Souhrnná zpráva za rok 2018; Ministerstvo financí ČR (vlastní zpracování)*



Obrázek 5 Bezchybnost obcí přezkoumaných KÚ v roce 2018 v %

Při přezkoumání hospodaření obcí ve Zlínském kraji za rok 2018 provedených krajským úřadem byly zjištěny u 128 obcí chyby a nedostatky:

- ve smyslu § 10 odst. 3 písm. b) zákona o přezkoumání hospodaření, které nemají závažnost nedostatků uvedených v § 10 odst. 3 písm. c) zákona o přezkoumávání hospodaření (dále jen chyba „B“)

- ve smyslu § 10 odst. 3 písm. c) bod 1–6 výše uvedeného zákona (dále jen chyba „C“). Chyby C tak spočívají v porušení rozpočtové kázně nebo ve spáchání přestupku podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (bod 1), v neúplnosti, nesprávnosti či neprůkaznosti účetnictví (bod 2), v pozměňování záznamů nebo dokladů v rozporu se zvláštními předpisy (bod 3), v porušení povinnosti nebo překročení působnosti obce stanovených zvláštními právními předpisy (bod 4), v neodstranění nedostatků zjištěných při dílčím přezkoumání nebo při přezkoumání za předchozí roky (bod 5) a v nevytvoření podmínek pro přezkoumání stanovených kontrolním řádem, které znemožňují provedení přezkoumání (bod 6).

Počet obcí, které se dopustily pouze chyby B, bylo 81, chyb C se dopustilo celkem 47 obcí. Chyby C1 spočívající v porušení rozpočtové kázně bylo zjištěno u 18 obcí, s chybami C2 spočívající v neúplnosti, nesprávnosti a neprůkaznosti účetnictví se se potýkalo 12 obcí. Chyby C3 nebyly zjištěny u žádné z obcí. Porušení povinnosti nebo překročení působnosti charakterizující chybu C4 bylo zjištěno u 15 obcí a chyby C5 vycházející z neodstranění dříve zjištěných nedostatků vykazovalo 18 obcí. Podmínky pro přezkoumání obcí byly vytvořeny všemi kontrolovanými obcemi, tudíž chyby C6 se nedopustila žádná z nich.

Ve výše uvedených počtech obcí jsou zahrnuty všechny zjištěné chyby a nedostatky, kterých se obce dopustily během všech fází přezkoumání hospodaření. Jednorázové přezkoumání bylo provedeno u 87 obcí, celkový počet dílčích přezkoumání byl 374 (v roce 2018 bylo vykonáno 185 dílčích přezkoumání za první část roku, v roce 2019 189 dílčích přezkoumání za zbývající část roku 2018).

Celkový počet jednotlivých chyb a nedostatků podle závažnosti (B, C 1-6) zobrazuje následující tabulka.

Tabulka 6 Chyby a nedostatky dle závažnosti v roce 2018

<b>Závažnost</b>	<b>Počet jednotlivých pochybení</b>
B	241
C1	19
C2	16
C3	0
C4	21
C5	18

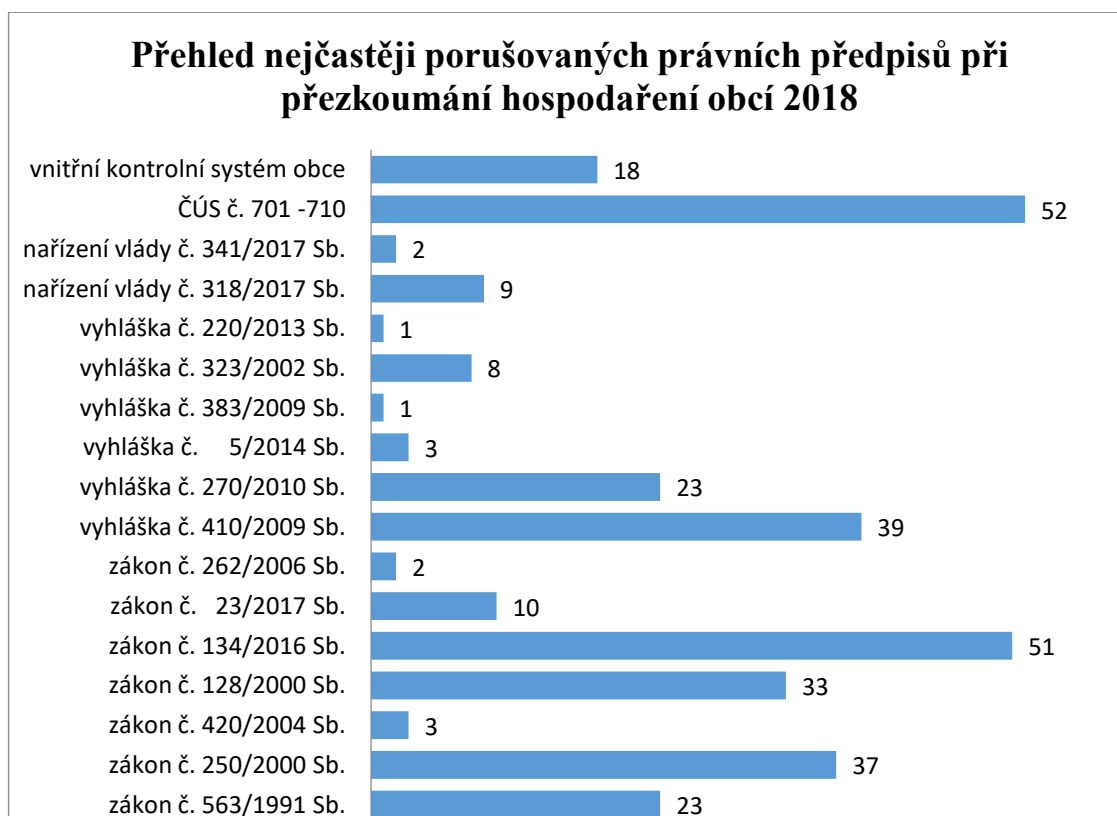
Celkem	315
--------	-----

Zdroj: Údaje o přezkoumání hospodaření obcí; KÚ Zlínského kraje (vlastní zpracování)

Nejčastější chyby a nedostatky zjištěné při přezkoumávání hospodaření obcí byly zjištěny v oblasti účetnictví, zadávání veřejných zakázek, působnosti obcí, hospodaření a nakládání s majetkem, v oblasti týkající se rozpočtu a hospodaření v jeho souladu a také v oblasti vnitřního kontrolního systému obcí. Ten spočívá zejména v řádném zajištění průběžných a následných kontrol ze strany příslušných orgánů obce, při nichž jsou odstraňovány nedostatky zjištěné při dílčím přezkoumání nebo při přezkoumání za předchozí roky. Do vnitřního kontrolního systému lze zahrnout také zajištění předběžných kontrol plánovaných a připravovaných operací.

Níže zobrazený graf podává přehled o druhu porušovaných právních předpisů včetně porušení výše vysvětleného pojmu vnitřního kontrolního systému obce a jejich počtu.

Zdroj: Údaje o přezkoumání hospodaření obcí; KÚ Zlínského kraje (vlastní zpracování)



Obrázek 6 Porušované právní předpisy a jejich počet v roce 2018

Následně jsou blíže rozebrány porušované oblasti, jejichž konkrétní počet je uveden v závorkách.

V souvislosti s účetnictvím, kdy byly kromě zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví porušeny České účetní standardy 701–710, vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, vyhláška č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků a vyhláška č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek došlo celkově k 137 pochybením, a to nejčastěji:

- v nedodržení zásad účtování (9),
- neúčtování k okamžiku uskutečnění účetního případu (20),
- v chybném účtování transferů (15),
- v nedodržení postupů účtování o dlouhodobém majetku, odpisech a opravných položkách (8),
- v nedodržení vymezení položek rozvahy (16),
- v nedodržení vymezení položek výkazu zisku a ztráty (11),
- v nedodržení postupu tvorby opravných položek (3),
- účetnictví nebylo úplné, jelikož nebyly zaúčtovány všechny účetní případy týkající se účetního období (9),
- při inventarizaci majetku a závazků (10), kdy nebyla provedena inventarizace majetku a závazků vůbec nebo nebyly zjištěny skutečné stavy majetku a závazků,
- nebyl sestaven plán inventur (5).

Další prohřešky vztahující se k inventuře, obsahovému vymezení položek účetní závěrky, použité metodě časového rozlišení apod. byly zjištěny v individuálních případech (31).

V oblasti zadávání veřejných zakázek došlo k porušení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek v 51 případech. Množství chyb souviselo s obcemi, jako zadavateli veřejných zakázek, kdy

- nezveřejnily na svém profilu uzavřené smlouvy na veřejnou zakázku včetně jejich změn a dodatků (36),
- nedošlo ke zveřejnění skutečně uhrazené ceny za plnění smlouvy v souladu se zákonem (13) a
- nebyla zveřejněna rámcová dohoda do 15 dnů od jejího uzavření na profilu zadavatele (2).

V rámci již popsaného vnitřního kontrolního systému obcí bylo zjištěno 18 chyb a nedostatků spočívajících zejména v jejich neodstranění zjištěném při dílčím přezkoumání nebo při přezkoumání za předchozí roky.

Chyby a nedostatky v působnosti obcí, jejich hospodaření a nakládání s majetkem obce byly zjištěny ve 42 případech. Mimo zákon o obcích a zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce došlo k nerespektování nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Jednalo se zejména o:

- odměňování členů zastupitelstva, kdy byla poskytnuta měsíční odměna v rozporu se zákonem (9), neuvolněným členům zastupitelstva byla poskytnuta měsíční odměna v nesprávné výši (9), další nedostatky v odměňování se týkaly nesprávné výše odchodného po zániku mandátu, příspěvku na rekreaci pro neuvolněnou starostku (1) nebo poskytnutí mimořádné odměny nebylo v souladu se zákonem (6),
- obecní orgány rozhodovaly mimo vyhrazenou pravomoc nebo nerozhodly v případech, kdy tak učinit měly (9),
- zasedání zastupitelstva obce neproběhlo ve stanovených termínech a zápisy ze zasedání neměly předepsané náležitosti (5),
- rada obce nezabezpečovala hospodaření obce podle schváleného rozpočtu (2),
- záměr o prodeji nemovitého majetku nebyl zveřejněn na úřední desce (1).

Oblast rozpočtu a hospodaření v souladu s tímto rozpočtem vykazovala celkem 67 chyb a nedostatků. Porušena byla řada právních předpisů, nejčastěji zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních celků, zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Porušeny byly i vyhlášky Ministerstva financí, a to vyhláška č. 5/2014 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti (o údajích předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu a dalších rozpočtů), vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, a vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech). Různorodost jednotlivých pochybení je značná, ve většině případů pochybení spočívalo:

- v nedodržení třídění rozpočtové skladby (9),
- v nezveřejnění informace o očekávaném nebo skutečném plnění rozpočtu za předcházející rok (10).
- v sestavení a schvalování rozpočtu v rozporu se zákonem (9),

- v chybném provádění rozpočtových opatření (9),
- projednání závěrečného účtu neproběhlo v souladu se zákonem nebo neobsahovalo přijetí opatření k nápravě (5),
- nebyl respektován účel použití rozpočtových prostředků vyplývající z účelu přijatých dotací nebo uzavřených smluv (3),
- obec neoprávněně použila peněžní prostředky (2),
- finanční hospodaření nebylo uskutečňováno v souladu se schváleným rozpočtem (2).

Zbývající chyby a nedostatky finančního hospodaření (18), měly pouze individuální charakter ve vztahu obce ke své příspěvkové organizaci a nevyplývaly z nich žádná rizika.

Při zakončení přezkoumání hospodaření obcí se chyby a nedostatky vyskytovaly jen u 118 obcí. Pouze chyby B byly zjištěny u 79 obcí, chyby C u 9 obcí a kombinace více chyb B i C vykazovalo 30 obcí. Co se týká počtu jednotlivých pochybení, chyb B bylo zjištěno 206, chyb C 60. Lze tedy konstatovat, že u 10 obcí bylo 49 chyb a nedostatků během přezkoumání hospodaření napraveno a nejsou tak součástí zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření obcí.

Ze zjištěných chyb a nedostatků je možné vyvodit především riziko pokut za porušení právních předpisů, konkrétně zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření a zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. V případě neschválení právního jednání oprávněným orgánem obce nebo nezveřejnění záměru o nakládání s majetkem obce tak, jak to stanoví zákon o obcích, může vést k neplatnosti daného právního jednání. Závažným rizikem je také možnost zkresleného hospodářského výsledku z důvodu nesprávně provedené inventarizace či neprůkazného stavu majetku, což vede k nesprávnému a neprůkaznému účetnictví.

## 9.2 Přezkoumání auditorů

Jak již bylo zmíněno, 33 obcí si zajistilo přezkoumání hospodaření auditorem. Ze zasláných zpráv o výsledku přezkoumání vykonané auditory má krajský úřad k dispozici informaci, že u 14 obcí nebyly zjištěny žádné chyby a nedostatky. 18 obcí vykazovaly pouze chyby B, chyby C byly zjištěny u jedné obce. Dvě obce byly upozorněny na možná rizika, která se vztahovala k nakládání s prostředky obcí bez patřičného schválení a nezajištění dostatečných kontrolních mechanismů v různých oblastech činnosti obce. Všechny zprávy auditorů obsahově odpovídaly zákonným požadavkům.

Z dostupných závěrečných zpráv vyplývá, že chyby B se týkaly především oblasti účetnictví, zvláště dodržování platných postupů účtování a rozpočtové skladby. Došlo také k překročení závazných ukazatelů rozpočtu či nedodržení usnesení zastupitelstva. Jako chyba C bylo identifikováno nedodržení vyhlášky o rozpočtové skladbě v případě převodů prostředků z rozpočtu a v případě poskytnutí dotace, dále nedoložení schválení podání žádosti o dotace oprávněným orgánem obce, vedení finančních prostředků mimo rozpočet a nedoložení usnesení zastupitelstva o zřízení peněžního fondu.

Srovnáme-li výsledky přezkoumání hospodaření obcí vykonané auditory v předchozích letech, je situace každoročně obdobná. Nejsou viditelné žádné výrazné výkyvy v pochybení obcí. Pouze v roce 2017 počet obcí bez chyb byl oproti předchozím letům a roku následujícího nízký viz tabulka 7.

Tabulka 7 Vývoj přezkoumání hospodaření auditorem v letech 2015–2018

Rok	2015	2016	2017	2018
Počet obcí bez chyb	13	12	8	14
Počet obcí jen s chybami B	16	18	22	18
Počet obcí s chybou C	1	1	2	1
Celkový počet obcí	30	31	32	33

*Zdroj: Údaje o přezkoumání hospodaření obcí; KÚ Zlínského kraje (vlastní zpracování)*

V roce 2018 bylo v České republice auditory přezkoumáno hospodaření 921 obcí a městských částí hlavního města Prahy. Z tohoto počtu 283 zpráv neobsahovalo zákonem stanovené náležitosti, zejména:

- označení všech dokladů a jiných materiálů využitých při přezkoumání,
- vyjádření, zda byly či nebyly zjištěny chyby a nedostatky včetně určení jejich závažnosti a popisu
- uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu obce a podílu zastaveného majetku na celkovém majetku obce
- uvedení prvního a posledního kontrolního úkonu a podpisy kontrolujících.

Jak si stojí výsledky přezkoumání auditory v celorepublikovém srovnání, zobrazuje tabulka č. 8. Ve dvou případech obec zprávu auditora krajskému úřadu nedoručila, z 11 doručených zpráv nelze zjistit závěr.

Tabulka 8 Srovnání krajů podle výsledků přezkoumání auditory za rok 2018

Kraj	Počet obcí				
	přezkoumáno auditorem	bez chyb	s chybou pouze B	s chybou B i C	s chybou pouze C
Hl. m. Praha	9	6	1	2	0
Středočeský	171	126	28	7	4
Jihočeský	82	68	11	0	1
Plzeňský	103	82	14	4	2
Karlovarský	10	10	0	0	0
Ústecký	88	65	16	3	3
Liberecký	28	22	6	0	0
Královéhradecký	62	59	1	1	0
Pardubický	10	5	5	0	0
Vysočina	73	59	9	1	3
Jihomoravský	148	127	12	6	2
Olomoucký	39	34	3	1	1
Moravskoslezský	65	41	22	1	1
Zlínský	33	14	18	1	0

*Zdroj: Souhrnná zpráva za rok 2018; Ministerstvo financí (vlastní zpracování)*

Z podrobných údajů o přezkoumání hospodaření obcí ve Zlínském kraji a některých veřejně dostupných informací ze zpráv o výsledku přezkoumání vykonané auditory je zjevné, že obce jsou ztotožněny se svou povinností nechat si každý rok přezkoumat své hospodaření a své úkoly v tomto směru řádně plní, což potvrzuje skutečnost, že žádné z obcí nebyla uložena pokuta za znemožnění provedení přezkoumání či nevytvoření vhodných podmínek pro kontrolu.

### 9.3 Vyhodnocení výsledků přezkoumání hospodaření

Z provedených analýz přezkoumání hospodaření obcí ve Zlínském kraji, ať už bylo provedeno krajským úřadem nebo auditorem, vyplývá, že zjištěné chyby a nedostatky v rámci přezkoumání hospodaření nemají přímý vliv na rozpočet obcí. Výdajovou stránku rozpočtu může negativně ovlivnit sankce za porušení některých ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech v rámci finančního hospodaření či při přípravě a schvalování rozpočtu. Důvodem je výše pokuty, kterou lze uložit, což může být zejména pro malé obce



s omezeným rozpočtem závažným zásahem. Přestože ve sledovaném období došlo v několika případech k porušení právních předpisů a takové jednání je kvalifikováno jako přestupek s možností uložení nemalých pokut, přezkoumávající orgán nepřistoupil k řízení o přestupku. Důvodem je absence společenské závažnosti, problematické posouzení míry zavinění a neexistence hmotné škody nebo vyčíslitelné újmy. To je zapříčiněno změnou zákona o přestupcích, který jasně definuje přestupkové jednání. Přestupek je vymezen na základě materiálního a formálního pojetí, kdy k odpovědnosti za přestupek musí být oba znaky naplněny současně. Z formálního hlediska tedy došlo v některých případech k přestupkovému jednání, ale z materiálního hlediska byla absolutně nedostačující jakákoliv společenská škodlivost či závažnost. Ve většině případů šlo o nezveřejnění návrhu rozpočtu, střednědobého výhledu rozpočtu nebo rozpočtového provizoria v souladu se zákonem. Konkrétně lze uvést příklad, kdy nebyl zveřejněn návrh střednědobého výhledu rozpočtu alespoň 15 dnů přede dnem jeho projednání. Obec zveřejnila návrh střednědobého výhledu rozpočtu v období od 24.11.2017 do 10.12.2017, přičemž projednání návrhu proběhlo až na zasedání zastupitelstva obce dne 21.01.2018. I když byl návrh zveřejněn po dobu více než 15 dnů, zákon výslovně stanoví, že územní samosprávný celek zveřejní návrh střednědobého výhledu rozpočtu na svých internetových stránkách a na úřední desce nejméně 15 dnů přede dnem zahájení jeho projednávání na zasedání zastupitelstva. Ke splnění zákonné povinnosti lze doporučit ponechat návrh na úřední desce až do dne jeho projednání, v případě dřívějšího sejmutí jej znovu vyvěsit. Co se týká možnosti napravit chyby a nedostatky, je zde také „jakési“ omezení, neboť většinu z nich už nelze napravit. Jedná se o případy, kdy nebyly zveřejněny povinně zveřejňované informace, nebyly dodrženy zákonem stanovené lhůty atd. Konkrétně bylo z výsledků přezkoumání hospodaření obcí zjištěno, že často nedochází ke zveřejňování povinně zveřejňovaných dokumentů. Kromě návrhu rozpočtu, rozpočtu a rozpočtového opatření se jedná o záměr prodeje nebo pronájmu nemovitého majetku obce. Chyby a nedostatky, které napravit lze, jsou kontrolovány jednotlivými kontrolory ze zaslaných informací o nápravě chyb zjištěných při dílčích přezkoumáních. Každá obec je ve zprávě o výsledku přezkoumání upozorněna na povinnost přijmout opatření k nápravě. Přijetí opatření k nápravě spočívá nejen v napravení konkrétní chyby, pokud ji napravit lze, ale také v přijetí takových opatření v řízení obce, které zamezí vzniku takových chyb a nedostatků v budoucnu. Může se jednat například o nově nastavený vnitřní kontrolní řád apod. Ke zvážení je uložení pokuty za stále se opakující stejné chyby a nedostatky, avšak z výsledků přezkoumání hospodaření za rok 2018 existence takového pochybení nevyplývá.

## ZÁVĚR

Všeobecně problematika kontrol ve veřejné správě je značně rozsáhlá, zahrnuje několik typů kontrolních činností, a proto jsem se zaměřila výhradně na kontrolu výkonu samostatné působnosti obcí, s ní související dozor a na specifický druh kontroly, kterým je přezkoumání hospodaření obcí. Úvodem jsem objasnila základní pojmy z oblasti územní samosprávy. Na to jsem navázala bližším vysvětlením kontrolní a dozorové činnosti včetně popisu procesu přezkoumání hospodaření.

Zásadním cílem bylo zjistit, na jaké úrovni vykonávají obce činnosti svěřené do samostatné působnosti, případně jakým způsobem se mohou odhalené chyby a nedostatky projevit v rozpočtu obce. Pro získání potřebných informací byla zvolena metoda analýzy jednotlivých kontrolních či dozorových činností a podrobný rozbor výsledků přezkoumání hospodaření. Práce podává přehledné a vypovídající informace o zhodnocení výkonu samostatné působnosti obcí. Tato oblast samostatné působnosti je hodnocena na základě údajů poskytnutých příslušnými kontrolními orgány. Průběžné výsledky jsou interpretovány pomocí tabulek a grafů, výsledky jednotlivých analýz jsou shrnuty na konci každé kapitoly praktické části. Rovněž byly zjišťovány příčiny vzniku chyb a nedostatků. Součástí jejich zhodnocení jsou i případné návrhy a doporučení. Přestože je výkon samostatné působnosti obcí dostatečně legislativně upraven, chybí zde zákonná možnost vynutit přijetí adekvátních opatření k nápravě. Tento problém se týká zejména kontrol samostatné působnosti (vyjma případů, kdy byl zjištěn nezákonný postup obce) i přezkoumání hospodaření. Kontrola tedy nemá možnost nařídit opravu chyb, ta přísluší následně prováděnému dozoru. Přesto mají obě tyto činnosti v oblasti samostatné působnosti svůj nezanedbatelný význam. U kontrol spočívá v odhalení nesouladu vydaných rozhodnutí, usnesení či jiných opatření se zákonem a jinými právními předpisy, u dozoru v jeho následném posouzení a možnosti nařídit nápravu.

Závěrem mohu konstatovat, že obce vykonávají činnosti na úseku samostatné působnosti řádně, nemají sklony k opakovaným pochybením a odhalené nedostatky se snaží dobrovolně napravovat. Vzniklé chyby se neprojevují negativně na výdajové stránce rozpočtu, jelikož jim nejsou za tato ojedinělá pochybení ukládány pokuty, a to především pro absolutní absenci materiálního znaku přestupku. Zákonem stanovené horní hranice pokuty jsou tak spíše pomyslným „zdvížením prstu“ pro případ, že by docházelo opakovaně ke stejným, velmi závažným nedostatkům bez vůle k jakékoliv nápravě. Nebyly také zaznamenány žádné výraznější problémy samotného průběhu kontrolního procesu.

**SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY**

BALÍK, Stanislav, 2009. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

DVORSKÁ, Olga, 2013. *Kontrolní řád: poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde, 208 s. ISBN 978-80-7201-902-1.

GROSPÍČ, Jiří a Karel SVOBODA, 2005. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Praha: Oeconomica, 138 s. ISBN 80-245-0892-3.

HAVLAN, Petr, Jan JANEČEK et al., 2012. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Praha: Linde, 343 s. ISBN 978-80-7201-899-4.

HENDRYCH, Dušan, 2009. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 232 s. ISBN 978-807357-458-1.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, 2017. *Analýza systému kontrol územních samosprávných celků* [online]. 181 [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/financi-kontrola/ostatni-dokumenty/analiza-systemu-kontrol-uzemnich-samospr-27552>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, 2018. *Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2018* [online]. Praha. [cit. 2020-04-06]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2018.aspx>

KADERÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ, 2012. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI. ASPI\_ID MN5011CZ. ISBN 978-80-7357-910-4.

KOPECKÝ, Martin et al., 2015. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI. ASPI\_ID KO128\_2000CZ. ISBN 978-80-7552-376-1.

KOPECKÝ, Martin, 2017. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. aktual. vydání. Praha: Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI. ASPI\_ID MN191CZ. ISBN 978-80-7552-719-6.

KOUDELKA, Zdeněk, 2007. *Samospráva*. Praha: Linde, 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

KOUDELKA, Zdeněk, 2008. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha: Linde, 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7.

MARKOVÁ, Hana, 2000. *Finance obcí, měst a krajů*. Praha: Orac, 190 s. ISBN 80-86199-23-1.

PEKOVÁ, Jitka, 2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana, 2015. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada, 288 s. ISBN 978-80-247-5608-0.

PRŮCHA, Petr, 2004. *Veřejná správa a samospráva*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 241 s. ISBN 80-86775-03-8.

SEDMIHRADSKÁ, Lucie, 2016. *Rozpočtový proces obcí*. Praha: Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI. ASPI\_ID MN6426CZ. ISBN 978-80-7478-967-0.

ŠEBESTOVÁ, Jarmila et al., 2008. *Kontrolní systém veřejné správy a veřejného sektoru*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, 180 s. ISBN 978-80-7248-460-7.

TOMANCOVÁ, Jaroslava, Jan OBROVSKÝ a Antonín BRTOUN, 2009. *Veřejná správa a finance*. Boskovice: Albert, 166 s. ISBN 978-80-7326-162-7.

VENTER, Annelise, 2007. *Municipal Management: Serving the People*. Cape Town: Juta, 258 s. ISBN 978-0-7021-7122-2.

VOJTÍŠKOVÁ, Miroslava, 2018. *Rozpočtové hospodaření pro zastupitele obcí*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 72 s. ISBN 978-80-87544-98-3. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-publikace.aspx>

VOJTÍŠKOVÁ, Miroslava, 2019. *Finanční hospodaření obce a jeho přezkoumávání: praktický průvodce a rádce úředníka* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 60 s. [cit. 2020-04-06]. ISBN 978-80-7616-052-1. Dostupné z: [https://www.dataplan.info/img\\_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/financi-hospodareni-obce-a-jeho-prezkoumavani.pdf](https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/financi-hospodareni-obce-a-jeho-prezkoumavani.pdf)

VRBATA, Tomáš, 2020. *Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra za rok 2019* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 48 s. [cit. 2020-04-06]. ISBN 978-80-7616-060-6. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/>

Základní informace: Povinnosti vyplývající z právních předpisů, 2009. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. [cit. 2020-04-09]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/prezkoumavani-hospodareni/zakladni-informace>

ZUGAR, Radek et al., 2018. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek obcí – obecná část* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 48 s. [cit. 2020-03-20]. ISBN 978-80-87544-93-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

Česko. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38, s. 1737-1764. ISSN 1211-1244. Dostupné také z: <http://ftp.aspi.cz/opispdf/2000/038-2000.pdf>

Česko. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 73, s. 3557-3567. ISSN 1211-1244. Dostupné také z: <http://ftp.aspi.cz/opispdf/2000/073-2000.pdf>

Česko. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2004, částka 138, s. 8078-8086. ISSN 1211-1244. Dostupné také z: <http://ftp.aspi.cz/opispdf/2004/138-2004.pdf>

Česko. Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 86, s. 3303-3309. ISSN 1211-1244. Dostupné také z: <http://ftp.aspi.cz/opispdf/2012/086-2012.pdf>

## SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ODK Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

OZV Obecně závazná vyhláška

**SEZNAM OBRÁZKŮ**

Obrázek 1 Přehled o počtu kontrol dle typu obcí v letech 2015-2019 .....	40
Obrázek 2 Celkový počet porušení zákona v letech 2015–2019 .....	41
Obrázek 3 Nejčastěji porušované právní předpisy v období 2015–2019 .....	42
Obrázek 4 Podíl nezákonných OZV v letech 2015–2019 v % .....	48
Obrázek 5 Bezchybnost obcí přezkoumaných KÚ v roce 2018 v % .....	57
Obrázek 6 Porušované právní předpisy a jejich počet v roce 2018 .....	59

**SEZNAM TABULEK**

Tabulka 1 Počty porušení zákona o obcích v letech 2015–2019 v %.....	43
Tabulka 2 Počet posuzovaných OZV v letech 2015–2019.....	47
Tabulka 3 Počet návrhů na zrušení OZV podaných k Ústavnímu soudu.....	49
Tabulka 4 Počet žalob podaných ke správním soudům.....	53
Tabulka 5 Rozdělení počtu obcí mezi přezkoumávající subjekty v letech 2015–2018.....	56
Tabulka 6 Chyby a nedostatky dle závažnosti v roce 2018.....	58
Tabulka 7 Vývoj přezkoumání hospodaření auditorem v letech 2015–2018.....	63
Tabulka 8 Srovnání krajů podle výsledků přezkoumání auditory za rok 2018.....	64