

**M A S A R Y K O V A
U N I V E R Z I T A**

PRÁVNICKÁ FAKULTA
KATEDRA FINANČNÍHO PRÁVA A NÁRODNÍHO
HOSPODÁŘSTVÍ

**Analýza ústavních limitů
regulace řízení a kontroly
veřejných financí ve
vztahu k územní
samosprávě**

DAMIAN CZUDEK

Právní stav k 1. 1. 2022

MUNI
LAW

Obsah

Obsah	3
Manažerské shrnutí	Chyba! Záložka není definována.
1 Úvod	8
2 Metodologie	11
3 Obsah ústavního práva na samosprávu	20
3.1 Ústavní garance práva na samosprávu	20
3.2 Vymezení územních samosprávných celků.....	23
3.3 Ekonomický základ územní samosprávy	27
3.4 Výkon státní správy územními samosprávnými celky.....	30
3.5 Územní samospráva v judikatuře Ústavního soudu.....	32
4 Současné nastavení řízení a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků	61
4.1 Nastavení řízení a kontroly veřejných prostředků, se kterými hospodaří obce	61
4.2 Nastavení řízení a kontroly veřejných prostředků, se kterými hospodaří hlavní město Praha.....	81
4.3 Nastavení řízení a kontroly veřejných prostředků, se kterými hospodaří kraje	95
5 Evropská charta místní samosprávy	107
5.1 Právní závaznost.....	107
5.2 Vyhodnocení naplňování ustanovení Evropské charty místní samosprávy	110
5.3 Obsah práva na samosprávu	112
6 Mezinárodní srovnání	116
6.1 Právní úprava územních samosprávných celků	116

6.2	Závaznost Evropské charty místní samosprávy	132
6.3	Veřejné prostředky, s nimiž hospodaří územní samosprávné celky.....	133
6.4	Vnitřní kontrola územních samosprávných celků.....	141
6.5	Kontrola hospodaření s veřejnými prostředky, které jsou svěřeny územním samosprávným celkům.....	158
7	Vyhodnocení a závěr	178
	Použité zdroje	183
	Příloha	189

Shrnutí

Analýza ústavních limitů regulace řízení a kontroly veřejných financí ve vztahu k územní samosprávě je zpracována v rámci projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ z Programu Řádná správa Fondů EHP a Norska 2014-2021, Programové oblasti 16 - Řádná správa věcí veřejných, Odpovědné instituce, jehož příjemcem a řešitelem je Ministerstvo financí.¹ Jejím cílem je definovat obsah ústavního práva na samosprávu, jeho limity a v tomto kontextu zodpovědět otázku, zda lze zákonem regulovat řízení a kontrolu veřejných financí u územních samosprávných celků.

Analýza poskytuje odpovědi na definované výzkumné otázky na základě právního rozboru, analýzy relevantní judikatury Ústavního soudu, analýzy ustanovení Evropské charty místní samosprávy a realizované mezinárodní komparace.

Obsahem ústavního práva na územní samosprávu je

- osobní základ, který spočívá v tom, že územní samosprávný celek je společenství občanů žijících trvale na určitém území;
- věcný základ, dle kterého jsou územní samosprávné celky oprávněny samostatně spravovat vlastní záležitosti prostřednictvím vlastních orgánů;
- ekonomický základ, který se skládá z majetkové autonomie, tzn. práva vlastnit majetek a dále z práva hospodařit podle vlastního rozpočtu.

Relativně stručná ústavní úprava územní samosprávy vede k poměrně rozsáhlé rozhodovací praxi Ústavního soudu. Evropská charta místní samosprávy v mnoha případech slouží Ústavnímu soudu jako interpretační vodítko, avšak jelikož se jedná o evropský standard místní samosprávy, je její využitelnost významným způsobem omezena. Jednak upravuje jen samosprávu na úrovni základních jednotek, tzn. obcí a jednak obsahuje jen rámcová pravidla s úkolem přijmout detailní úpravu v rámci vnitrostátního práva přistupujícího státu.

¹ Podrobnosti o projektu jsou přístupné na webové stránce: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/po-sileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin>.

Z hlediska předmětu Analýzy ústavních limitů regulace řízení a kontroly veřejných financí ve vztahu k územní samosprávě je zásadní vymezení ekonomického základu územních samospráv, který se skládá z dvou relativně samostatných práv, a to práva vlastnického a práva hospodařit podle vlastního rozpočtu. U práva vlastnit majetek Ústavní soud upozorňuje, že jelikož jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, je jejich postavení jakožto vlastníka odlišné od postavení obchodních korporací, resp. i jiných právnických osob. V obou dvou případech je shodný obsah vlastnického práva a jeho ústavní ochrana. V případě územních samosprávných celků je však nakládání s vlastním majetkem omezeno. Toto omezení je dáno zákonnou právní úpravou. Omezení, které se vztahuje na nakládání s majetkem územních samosprávných celků je dáno zejména skutečností, že územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace mají povinnost spravovat svůj majetek v zájmu svých občanů, z čehož vyplývá i skutečnost, že prostředky, se kterými hospodaří, mají charakter veřejných prostředků. Z tohoto také vyplývá povinnost územních samosprávných celků nakládat s vlastním majetkem odpovědně, tj. v souladu s péčí řádného hospodáře. Obsah nezávislého rozpočtového hospodaření, tzn. obsah práva hospodařit podle vlastního rozpočtu spočívá v garanci toho, že vlastní rozpočet územního samosprávného celku není součástí kapitoly státního rozpočtu, územní samosprávné celky postupují při sestavování rozpočtu samostatně a na základě sestavených a schválených rozpočtů samy a na vlastní odpovědnost hospodaří.

Z provedené analýzy i mezinárodní komparace vyplývá, že je přípustné regulovat záležitosti územní samosprávy prostřednictvím zákonné (ne ústavní) právní úpravy, pokud tím nedojde k vyprázdnění samotného ústavní práva na územní samosprávu. Takto je to nastaveno ve všech zemích, které jsou zahrnuty do mezinárodního srovnání a s tímto výslovně počítá i text Evropské charty místní samosprávy. Na základě provedené analýzy a mezinárodního srovnání lze shrnout, že právní úprava řízení a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků ve zkoumaných zemích, byť se v mnoha dílčích ohledech liší, je v jádru stejná. Důvodem může být zejména mezinárodní standard, který se stal základem právní úpravy všech členských států Evropské unie.

Ústavní právo na samosprávu je limitováno faktickými a právními limity. Mezi faktické limity, kromě geografických a kulturních podmínek,

kteře jsou dány a nelze je změnit, patří zejména odpovědnost k voliči, tzn., že územní samosprávný celek je při nakládání se svým majetkem jakožto vlastník a hospodář, limitován povinností zohledňovat zájmy místního obyvatelstva. Kromě faktických limitů dopadají na výkon územní samosprávy i limity právní. Územní samospráva je limitována právní úpravou, která je přijímána na úrovni „obyčejných“ zákonů. Je odpovědností zákonodárce, ne ústavodárce, určit konkrétní obsah práva na samosprávu. Zákonodárce je však přitom vázán materiálním obsahem ústavního práva na samosprávu a zákonný zásah musí obstát v testu proporcionality. Zákonnou právní úpravou nemůže zákonodárce „vyprázdnit či fakticky eliminovat“ ústavně zaručené právo na samosprávu.

Oblast řízení a kontroly veřejných financí ve vztahu k územním samosprávným celkům lze regulovat prostřednictvím „obyčejného“ zákona, avšak tímto zákonem nesmí dojít k omezení vlastnického práva ve smyslu vlastnické triády, tzn. *ius possidendi*, *ius utendi et fruendi*, *ius disponendi* nebo omezení práva hospodařit dle svého rozpočtu, tzn., práva hospodařit na základě vlastního předchozího ekonomického uvážení. Prostřednictvím zákonné právní úpravy nesmí dojít k vyprázdnění nebo faktické eliminaci samostatného práva na územní samosprávu, to však neznamená, že zákonodárce nemůže zasahovat do činnosti územních samosprávných celků. Je také nutné vycházet ze základní premisy, že územní samosprávné celky jsou součástí státu a byly na ně přeneseny úkoly spočívající v zabezpečování veřejných statků. Byť je část těchto úkolů součástí jejich samostatné působnosti, je jejich financování zajišťováno zejména prostřednictvím redistribuce prostředků alokovaných primárně ve státním rozpočtu. Z tohoto důvodu nelze státu upřít právo na kontrolu jejich hospodaření, a to bez ohledu na to, zda se jedná o financování výkonu samostatné nebo přenesené působnosti.

1 Úvod

Analýza ústavních limitů regulace řízení a kontroly veřejných financí ve vztahu k územní samosprávě (dále jen „Analýza“) je zpracována v rámci projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ z Programu Řádná správa Fondů EHP a Norska 2014-2021, Programové oblasti 16 - Řádná správa věcí veřejných, Odpovědné instituce, jehož příjemcem a řešitelem je Ministerstvo financí.²

Analýza reaguje na diskuzi týkající se možnosti regulovat otázky řízení a kontroly na úrovni územní samosprávy. Územní samosprávě je ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava ČR“) zaručeno právo na samosprávu, a tedy právo na nezasahování ze strany státu. I když toto ústavní právo není koncipováno jako neomezené, neexistuje konsenzus zástupců veřejné správy na tom, kdy může stát zasahovat do územní samosprávy a její činnosti. Absence konsenzu má za následek skutečnost, že stávající systém řízení a kontroly veřejných financí nebyl významným způsobem reformován, ačkoliv se dlouhodobě objevují hlasy odborné veřejnosti upozorňující na jeho slabé stránky a nedostatky. Právní úprava řízení a kontroly veřejných financí, které jsou svěřeny územním samosprávným celkům, tedy obcím a krajům, je roztříštěna do několika právních předpisů a svěřena několika orgánům veřejné správy. Nastavení systému řízení a kontroly veřejných financí u územních samosprávných celků má tedy kromě ústavně právního rozměru, zásadní přesah do oblasti správního a finančního práva a je limitován zejména nastavením systému dělby moci jednotlivých stupňů řízení, organizací státní správy i samosprávy a financování územní samosprávy. K objektivizaci výsledků této Analýzy slouží komparace s právní úpravou řízení a kontroly veřejných financí obcí a případně vyšších územních samosprávných celků v jiných evropských zemích a také rozbor Evropské charty místní samosprávy³, která představuje mezinárodně uznávaný standard nastavení územní samosprávy.

² Podrobnosti o projektu jsou přístupné na webové stránce: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/po-sileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin>.

³ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

Cílem Analýzy je definovat obsah ústavního práva na samosprávu a jeho limity a v tomto kontextu zodpovědět otázku, zda lze zákonem regulovat řízení a kontrolu veřejných financí u územních samosprávných celků. Analýza vychází z Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030⁴ a navazuje na Analýzu systému kontrol územních samosprávných celků⁵, kterou zpracovalo Ministerstvo financí v roce 2017. Analýza systému kontrol územních samosprávných celků popisuje vybrané kontroly územních samosprávných celků. Jelikož se od jejího vytvoření systém řízení a kontroly veřejných financí významným způsobem nezměnil, je popis kontrol, který je v ní obsažen, platný i v současnosti a jako takový je jedním ze zásadních vstupů pro zpracování této Analýzy. Proto na popis metodologie, tedy popis východisek a postupu zpracování Analýzy, navazuje popis stávajícího nastavení systému řízení a kontroly veřejných prostředků. Samostatná pozornost je věnována dobrovolným svazkům obcí, které jsou také orgánem veřejné správy⁶, avšak na rozdíl od obcí

⁴ Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030. Schválena usnesením vlády České republiky č. 562 ze dne 25. května 2020. Dostupná z: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>

⁵ Analýza systému kontrol územních samosprávných celků. Ministerstvo financí. Dostupná z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Analyza_2017_system-kontrol-uzemnich-samospravnych-celku_v02.pdf

⁶ Dle ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů jsou dobrovolné svazky obcí orgány veřejné správy. Do působnosti zákona č. 320/2001 Sb., byly doplněny novelou provedenou zákonem č. 126/2019 Sb., jako projev implementace směrnice Rady (EU) 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Důvodová zpráva k zákonu č. 126/2019 Sb., k tomu uvádí následující: „*Směrnice členským státům ukládá povinnost nastavit systémy řízení a kontroly veřejných financí ve všech organizacích sektoru vládních institucí. Smyslem tohoto požadavku Evropské unie je zajistit dostupnost spolehlivých fiskálních údajů jako nutný předpoklad pro výkon dohledu a monitorování, které umožní rychlou reakci v případě neočekávaného rozpočtového vývoje členských států. Sektor vládních institucí a jeho subsektory definuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému*

nebo krajů, nemají postavení územního samosprávného celku dle Ústavy ČR, ale jako sdružení obcí představují projev ústavního práva na územní samosprávu. Ústřední část práce je, v souladu se zadáním práce, věnována rozboru ústavního práva na samosprávu, který je doplněn analýzou relevantních nálezů Ústavního soudu, které se zabývají postavením územní samosprávy a popisují její přípustná omezení.

národních a regionálních účtů v Evropské unii. Sektor vládních institucí zahrnuje všechny instituce bez ohledu na jejich právní formu, které jsou producenty veřejných statků a veřejných služeb a jsou financovány z prostředků daňových poplatníků nebo se zabývají přerozdělením těchto prostředků.“ Sněmovní tisk k zákonu č. 126/2019 Sb., je dostupný na adrese: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=261>

2 Metodologie

Metody práce jsou zvoleny s ohledem na zadání Analýzy⁷. Primárně používanou vědeckou metodou je metoda systémové analýzy. Podstata systémové analýzy spočívá v rozdělení zkoumaného prvku na části a následném rozboru vlastností těchto částí a jejich vzájemných vztahů s cílem zkoumaný prvek pochopit, resp. do detailu popsat, aby bylo možné identifikovat jeho silné a slabé stránky.⁸

Práce byly zahájeny analýzou dosavadních snah Ministerstva financí upravit stávající systém finanční kontroly, ať už formou novelizace nebo návrhem zcela nového zákona, který by nahradil stávající zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). Podklady k provedení této dílčí části analýzy byly získány jednak z veřejně dostupných zdrojů, zejména

⁷ Ministerstvo financí. Projekt Posílení řízení a kontroly veřejných financí - informace Ministerstva financí o projektu financovaném z fondů Evropského hospodářského prostoru 2014-2021. Základní informace: „Analýza ústavních limitů regulace řízení a kontroly veřejných financí reaguje na diskuzi týkající se možností Ministerstva financí, resp. zákonodárného sboru regulovat otázky řízení a kontroly na úrovni územní samosprávy. Územní samospráve je Ústavou zaručeno právo na samosprávu, a tedy právo na nezasahování ze strany státu. I když toto ústavní právo není koncipováno jako neomezené, neexistuje konsenzus zástupců veřejné správy na tom, kdy může stát zasahovat do postavení územní samosprávy. Tento rozměr není jen ústavně právní, ale má i zásadní přesahy do oblasti finančního práva a je limitován zejména nastavením financování územní samosprávy v podmínkách České republiky.“ Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/posileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin/zakladni-informace>.

⁸ Srov. MOLNÁR, Zdeněk a kol. Pokročilé vědecké metody. Praha: Profess Consulting, s.r.o., 2012, s. 42. ISBN 978-80-7259-064-3. ŠIROKÝ, Jan. Publikování a prezentace výsledků vědy a výzkumu. Olomouc: Moravská vysoká škola Olomouc, o. p. s., 2010, s. 17. ISBN 978-80-87240-41-0.

informací z provedených meziresortních připomínkových řízení⁹ nebo byly poskytnuty Ministerstvem financí.

Ze stanoviska Legislativní rady vlády k návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě ze dne 12. května 2015, stejně jako ze stanovisek pracovních komisí Legislativní rady vlády a zpravodajských zpráv, je zřejmé, že zásadní výtka směřovala do vztahu navrhované právní úpravy a ústavou garantovaného práva na územní samosprávu: „*Celý návrh zákona by měl být rovněž podroben revizi z hlediska vztahu k obecnímu a krajskému zřízení. Např. je přinejmenším sporné označovat za schvalující osobu starostu, primátora nebo hejtmana vzhledem k pravomocem, které má mít schvalující osoba podle § 20 a které zasahují do pravomoci obecní rady, krajské rady a ředitele krajského úřadu (§ 20 odst. 1 písm. b) a c) návrhu zákona ve vztahu k § 102 odst. 2 písm. f), i), l) a o) obecního zřízení a § 59 odst. 1 písm. e) a f) a § 69 odst. 2 písm. c), e) a f) krajského zřízení). Navrhovaný zákon by měl respektovat organizační modely stanovené obecním a krajským zřízením a zákonem o hlavním městě Praze, a vycházet z toho, že povinnosti vyplývající územním samosprávným celkům z navrhovaného zákona se budou plnit způsobem vyplývajícím z těchto zákonů, a pokud by to mělo být jinak, je nutno navrhnout přímou novelu těchto zákonů.*“¹⁰ Obdobné připomínky se objevovaly již v rámci meziresortního

⁹ Návrh zákona o řídicím a kontrolním systému ve veřejné správě a o změně některých zákonů (č.j. MF-52741/2013/17). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN97JJS9FC>

Návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrh prováděcích právních předpisů k zákonu o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě (č.j. MF-68424/2014/4701). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9R6PNTGM>.

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí (č.j. MF-26485/2015/47). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9YMBMIJKY>.

¹⁰ Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě ze dne 12. května 2015.

připomínkového řízení. Většinou však uplatněné připomínky jen v obecné rovině upozorňovaly na skutečnost, že navržená právní úprava nesmí zasahovat do ústavního práva na samosprávu a že musí být vyřešen její vztah k zákonům, které upravují uspořádání územní samosprávy, tedy k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), zákonu č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“) a zákonu č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“). Na tyto obecné připomínky navazovaly připomínky, které rozporovaly konkrétní navrženou textaci a nejsou tudíž z pohledu této Analýzy relevantní. Konkrétní výtka je pak obsažena ve zpravodajské zprávě Zářecského k návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě ze dne 29. dubna 2015: *„Důvodová zpráva, pokud jde o soulad s ústavním pořádkem je nadmíru kusá. Spokojuje se s konstatováním souladu, přičemž cituje jen čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nezmiňuje se o ústavní úpravě práva na samosprávu. Ústava stanoví, že do samosprávy lze zasahovat jen formou zákona, způsobem stanoveným zákonem a jen za účelem ochrany zákona. Přitom je třeba respektovat věcný obsah samosprávy k němuž nesporně patří samostatné nakládání s vlastními prostředky. Prohlášení souladu s ústavním pořádkem vyžaduje podrobnou analýzu předloženého textu, který rozhodně není jednoduchý. Není úkolem zpravodaje takovou analýzu provádět. Nedostatek analýzy nedovoluje vyjádřit se k souladu s ústavním pořádkem.“*

Na návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, který byl v roce 2015 zamítnut Legislativní radou vlády navázalo Ministerstvo financí v roce 2016 návrhem zákona o řízení a kontrole veřejných financí. Územní samosprávné celky a organizace, které je zastupují, uplatnily k návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí celou řadu připomínek. Většina z nich se vztahovala ke konkrétním ustanovením návrhu, případně k návrhu prováděcích předpisů. Například šlo o ustanovení, dle kterých měl mít hejtman kraje postavení schvalující osoby (obdobu postavení vedoucího orgánu veřejné správy dle stávajícího zákona o finanční kontrole) nebo ustanovení, která upravovala pravomoc Ministerstva financí vykonávat audit u územních samosprávných celků. Tyto připomínky svou povahou překračují rámec této Analýzy. Předmětem Analýzy je v obecné rovině popsat ústavní limity regulace řízení

a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků. Analýza, jelikož je zpracovávána teprve jako vstup pro vytvoření věcného záměru nové právní úpravy, nemůže pojmout všechny varianty možné právní úpravy. Jejím cílem je popsat obecná pravidla, která musí být při navrhování nové právní úpravy respektována tak, aby byl zajištěn soulad s ústavním pořádkem.

Stejně jako v případě předchozích legislativních pokusů uplatnily dotčené orgány veřejné správy připomínky ke vztahu návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí a zákona o obcích a zákona o krajích, resp. zákona o hlavním městě Praze, aniž by připomínková místa uváděla konkrétní dotčená ustanovení. Jako příklad lze uvést připomínku, kterou uplatnila Asociace krajů: *„Celý návrh zákona by měl být rovněž podroben revizi z hlediska vztahu k zákonům upravujícím postavení územních samosprávných celků, tj. zejména k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákonu č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákonu č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze), ve znění pozdějších předpisů, které jasně definují jednotlivé orgány územních samosprávných celků, jejich kompetence a vzájemné vztahy. Navrhovaný zákon by měl respektovat organizační modely stanovené těmito zákony a vycházet z toho, že povinnosti vyplývající územním samosprávným celkům z navrhovaného zákona se budou plnit způsobem vyplývajícím z těchto zákonů. Pokud by to mělo být jinak, je nutno navrhnout přímou novelu těchto zákonů.“* Připomínky obdobného znění uplatnily i jednotlivé kraje. Jelikož u těchto připomínek absentuje jakákoliv argumentace nesouladu návrhu zákona se stávajícími zákony upravujícími činnost a fungování územních samosprávných celků a neobsahují ani uvedení konkrétního dotčeného ustanovení, nelze je analyticky vyhodnotit, i když s nimi lze v obecné rovině souhlasit.

Kraje dále uplatnily připomínky, které se vztahují k ústavní ochraně územní samosprávy, resp. v nich kraje namítaly nepřiměřený zásah státu do územní samosprávy: *„Ústava zaručuje samosprávu územních samosprávných celků, tj. nepodřízenost výkonné moci státu. Návrh zákona umožňuje nepřiměřeně zasahovat do pravomoci a postavení územního samosprávného celku, kdy např. Ministerstvo financí podle návrhu zákona vykonává působnost národního centralizovaného auditu, v rámci, které vykonává stanovené činnosti u poskytovatelů veřejné finanční podpory, tedy i u územních samosprávných celků. Stát může zasahovat do činnosti samosprávy pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, což se nedá aplikovat na související úkony upravené v návrhu zákona. Požadavek ochrany*

zákona je tak podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy. Dojde k narušení ústavou zaručeného práva na samosprávu (čl. 8 a 101 odst. 4 Ústavy).“ Dále byla uplatněna následující připomínka: „Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zaručuje samosprávu územních samosprávných celků, tj. nepodřízenost výkonné moci státu. Návrh zákona umožňuje nepřiměřeně zasahovat do pravomoci a postavení územního samosprávného celku, kdy např. Ministerstvo financí podle návrhu zákona vykonává působnost národního centralizovaného auditu, v rámci, které vykonává stanovené činnosti u poskytovatelů veřejné finanční podpory, tedy i u územních samosprávných celků. Stát může zasahovat do činnosti samosprávy pouze a jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, což se nedá aplikovat na související úkony upravené v návrhu zákona. Požadavek ochrany zákona je tak podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy. Dojde k narušení ústavou zaručeného práva na samosprávu (čl. 8 a 101 odst. 4 Ústavy).“ Tyto připomínky se vztahovaly primárně k návrhu na vytvoření zcela nové kompetence Ministerstva financí k výkonu tzv. centralizovaného auditu. Připomínky obsahují tvrzení, že vytvořením této kompetence dojde k zásahu do ústavou garantovaného práva na samosprávu, avšak opět zcela chybí doprovodná argumentace a řádné zdůvodnění.

V této souvislosti je nezbytné upozornit na skutečnost, že již dnes je vůči územním samosprávným celkům vykonávána kontrolní činnost ze strany státu v podobě každoročního přezkoumávání hospodaření, které není územními samosprávnými celky rozporováno, resp. naopak návrh na zrušení této kontrolní činnosti byl zástupci územní samosprávy zcela odmítnut a obdobná kontrolní činnost je vykonávána ve všech zkoumaných státech (srov. kapitola 6 Mezinárodní srovnání), aniž by docházelo k zásahu do samostatnosti územní samosprávy, resp. aniž by někdo v těchto případech zpochybňoval soulad s ústavním pořádkem nebo možnost regulovat prostřednictvím zákonné právní úpravy určitá omezení územní samosprávy. Kromě regulace je pro vyhodnocení ústavnosti konkrétního zásahu důležité posoudit i praktickou aplikaci a její přiměřenost.

Na základě provedené analýzy legislativních pokusů jsou formulovány následující výzkumné otázky:

- Co je obsahem ústavního práva na samosprávu?
- Jaké jsou limity ústavního práva na samosprávu?

- Lze zákonem regulovat řízení a kontrolu veřejných financí u územních samosprávných celků?

Analýza poskytuje odpovědi na definované výzkumné otázky na základě rozboru ustanovení obsažených v Ústavě ČR, analýzy relevantní judikatury Ústavního soudu, analýzy ustanovení Evropské charty místní samosprávy a realizované mezinárodní komparace.

Předmětem této Analýzy je rozbor ustanovení čl. 8 a ustanovení čl. 99 až 105 Ústavy ČR s tím, že ustanovení čl. 102 Ústavy ČR upravuje volby, resp. složení zastupitelstev obcí a krajů a z hlediska předmětu této Analýzy není jeho rozbor relevantní.¹¹ Ústavodárce zvolil relativně zdrženlivý přístup při vytváření ústavněprávního rámce územní samosprávy, který je značně stručný a v mnoha ohledech upravuje územní samosprávu jen v obecné, nebo spíše rámcové podobě.¹² Pospíšil tuto myšlenku dále rozvíjí a uvádí, že „na první pohled ústavní úprava územní samosprávy vypadá tak, že jediným ryze ústavním (a ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy i nadústavním) limitem je samotná existence územní samosprávy, tj. jediným ústavně limitujícím faktorem je to, že zákonodárce a rovněž ústavodárce by měl existenci územní samosprávy umožnit; avšak vše ostatní je již věcí obyčejného zákonodárství. Jedná se přitom o otázky samotných podstatných znaků územního samosprávného celku: vymezení jeho území, personálního substrátu, oblastí, které náleží do výkonu samosprávy, zdrojů financování samosprávy, ale též například ustavování orgánů samosprávy, včetně úpravy volebního systému.“¹³ V této souvislosti je nutné upozornit, že i samotná Evropská charta místní samosprávy ponechává na přístupujících státech, zda otázky územní samosprávy, případně jejich vybranou část, upraví v podobě ústavní nebo zákonné regulace, což ve skutečnosti vede k odlišnému přístupu signatářských států v rozsahu

¹¹ Pro úplnost je nutné uvést, že ustanovení čl. 103 Ústavy ČR bylo zrušeno s účinností od 1. 1. 2000 a mělo toto znění: „O názvu vyššího územního samosprávného celku rozhoduje jeho zastupitelstvo.“

¹² POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne ze dne 5. 2. 2003.

¹³ POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

ústavněprávní úpravy územní samosprávy. Pospíšil, odkazujíc na Klokočku a Wágnerovou¹⁴ toto demonstruje na příkladu německé právní úpravy, která mimo jiné obsahuje ústavní garanci vlastního financování územní samosprávy v podobě ústavního zakotvení rozpočtového určení daní a rakouské právní úpravy, „*kteřá obsahuje podrobnou úpravu samosprávné působnosti včetně výčtu kompetencí, které samosprávě svěřuje přímo ústava (čl. 118), dále úpravu jednotlivých orgánů obce (čl. 117), podrobná pravidla komunálních voleb a konečně jsou na ústavní úrovni detailně stanoveny limity dozoru státu (čl. 119a), včetně dozorové procedury a práv a povinností obce při dozoru (Klokočka, Wágnerová, s. 485).*“¹⁵

Relativně stručná úprava územní samosprávy vede k poměrně rozsáhlé interpretační praxi Ústavního soudu, který ve svých nálezech přibližuje obsah obecných až rámcových ustanovení Ústavy ČR a upozorňuje, že z těchto ustanovení vyplývají limity jak samotného ústavního práva na samosprávu, tak limity zákonodárce při tvorbě regulace, tak ve své podstatě i limity ústavodárce, jelikož je ustanovení čl. 8 Ústavy ČR považováno za součást materiálního jádra Ústavy ČR.

Konkrétní obsah působnosti územních samosprávných celků Ústava ČR neupravuje. Jakákoliv další konkretizace je ponechána „obyčejným“ zákonům, což v praxi vyvolává řadu otázek¹⁶, které jsou v mnoha případech řešeny až na úrovni rozhodování Ústavního soudu. Proto v rámci definování obsahu ústavního práva na územní samosprávu byla provedena analýza vybraných rozhodnutí Ústavního soudu. Stěžejním je nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/17, který obsahuje shrnutí argumentace vztahující se k ústavním limitům práva na územní samosprávu, které jsou zásadní pro nastavení řízení a kontroly veřejných financí.

¹⁴ Klokočka, V.; Wágnerová, E. Ústavy států Evropské unie. Díl první, Ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucemburska, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko a Velká Británie. 2. vyd. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-466-8.

¹⁵ POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

¹⁶ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 101.

Předmětem řízení, které bylo ukončeno vydáním tohoto nálezu, byl návrh skupiny senátorů na zrušení ustanovení § 14 písm. c), § 17 a § 18 odst. 2 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Aplikovatelnost závěrů, resp. limitů uvedených v předmětném nálezu je podtržena i skutečností, že zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o rozpočtové odpovědnosti“) byl přijat v návaznosti na směrnici Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (dále jen „směrnice Rady 2011/85/EU“), jejíž transpozice je částečně zajištěna i prostřednictvím zákona o finanční kontrole, a dále skutečností, že argumenty navrhovatelů pro zrušení vybraných ustanovení zákona o rozpočtové odpovědnosti částečně odpovídaly argumentům, které byly vznášeny v průběhu minulých pokusů o úpravu systému řízení a kontroly veřejných financí.

Rozbor vnitrostátní právní úpravy a pojednání o Evropské chartě místní samosprávy, která je součástí našeho právního řádu jako mezinárodní smlouva ve smyslu ustanovení čl. 10 Ústavy ČR, je v rámci této Analýzy doplněn o mezinárodní srovnání. Kapitola pojednávající o právní úpravě územní samosprávy v jiných evropských zemích je vytvořena zejména na základě dotazníkového šetření. Dotazníkové šetření bylo realizováno za pomoci Ministerstva financí, které rozeslalo vytvořený dotazník vztahující se k analýze územní samosprávy do 28 států Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru. Konkrétně byly s žádostí o vyplnění dotazníku osloveny následující země: Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Irsko, Island, Itálie, Kypr, Lichtenštejnsko, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Norsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko a Velká Británie. Relevantní odpovědi o nastavení územní samosprávy zpět zaslaly následující státy: Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Německo, Norsko, Portugalsko, Slovensko, Slovensko, Švédsko a Švýcarsko. Informace poskytnuté Německem a Švýcarskem jsou natolik stručné, že nebyly do mezinárodního srovnání zahrnuty. Naopak kapitola pojednávající o právní úpravě v jiných evropských zemích je doplněna o poznatky získané v rámci realizovaných konzultací se zahraničními experty. Jde o právní úpravu nastavení územní samosprávy na Slovensku, v Maďarsku a v Polsku.

Internímu auditu je věnována samostatná analýza zpracovávaná v rámci projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ z Programu Řádná správa Fondů EHP a Norska 2014-2021, Programové

oblasti 16 - Řádná správa věcí veřejných, Odpovědné instituce, jehož příjemcem a řešitelem je Ministerstvo financí¹⁷, proto rozbor tohoto institutu není do předmětu této Analýzy zahrnutý.

¹⁷ Podrobnosti o projektu jsou přístupné na webové stránce: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/po-sileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin>.

3 Obsah ústavního práva na samosprávu

Územní samospráva je v Ústavě ČR upravena v ustanovení čl. 8, které zakotvuje ústavní garance práva na samosprávu a následně v hlavě sedmé Ústavy ČR, tedy v ustanoveních čl. 99 až 105, které dále ústavou garantované právo rozvíjí a upravuje jeho obsah¹⁸.

3.1 Ústavní garance práva na samosprávu

Ustanovení čl. 8 Ústavy ČR stanoví: „Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.“ Ústavní právníci se shodují, že toto ustanovení lze považovat za součást podstatných náležitostí demokratického právního státu, jejichž změna je dle ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR nepřípustná a tedy, že právo na územní samosprávu dle ustanovení čl. 8 Ústavy ČR je součástí tzv. materiálního jádra Ústavy ČR.¹⁹ Pospíšil v této souvislosti upozorňuje, že územní samospráva „nabývá dvojí podoby: ústavně zaručeného práva (resp. ústavně zaručené pravomoci) a realizace mocenské a vrchnostenské pravomoci. Zatímco v první dimenzi požívá samospráva ústavní ochrany, která je dokonce i procesně realizovatelná v řízení před Ústavním soudem o tzv. komunální stížnosti, případně dalšími nástroji [viz komentář k čl. 87 odst. 1 písm. c) a čl. 101 odst. 4], v druhé dimenzi jsou naopak orgány samosprávy vázány Ústavou a zejména Listinou, pokud jde

¹⁸ Srov. POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 100 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

¹⁹ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 98 – 104.

PODHRÁZKÝ, Milan. Komentář k čl. 8 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s. 140 – 141.

POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

*o ochranu práv jednotlivců, vůči nimž je samosprávná pravomoc vykonávána.*²⁰ Obdobně se k tomu vyjadřuje i Podhrázký²¹ a Vedral²², který upozorňují, že územní samospráva představuje také subjektivní veřejné právo garantované Ústavou ČR územnímu samosprávnému celku. Pospíšil v této souvislosti doplňuje, že právo na samosprávu jako subjektivní veřejné právo náleží obci nebo kraji jako společenství. Jde tudíž o právo kolektivní ve smyslu práva kolektivitu, ne právo individuální, jehož výkon je vázán na skupinu oprávněných.²³

²⁰ POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

²¹ PODHRÁZKÝ, Milan. Komentář k čl. 8 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s. 141.

²² VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků [k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice. Právník č. 1/2006, s. 1 – 46.

²³ POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 100 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI: „*Jak již uvedeno, územní samospráva je v komentovaném ustanovení současně vymezena jako právo (ústavně garantované). Jedná se nepochybně o kolektivní právo celého společenství. Ostatně, že samospráva je souhrnem dílčích kolektivních práv, připustil též Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 34/02. V daném případě jde však o skutečně práva příslušející nikoliv jednotlivci, ale kolektivu (skupině), reprezentovaném k tomu zákonem stanovenými orgány. Jak totiž upozornil například F. Sudre, v oblasti skupinových práv dochází k jistým terminologickým nepřesnostem: to, co bývá někdy označováno za tzv. kolektivní práva, jsou vlastně ještě stále "pouze" práva jednotlivce, jejichž výkon je kolektivní (oprávněným z těchto práv, která mohou být vykonávána jen skupinově, je nadále pouze jednatel). Označení "kolektivní práva" tak vlastně vyjadřuje pouze kolektivní determinaci výkonu jinak individuálních práv. Pokud ovšem máme na mysli skutečně práva náležející kolektivům, jedná se o práva společenství, práva solidarity. Nejedná se tedy již o kolektivní práva (vyjadřující toliko skupinovou determinaci individuálního práva), z nichž je nadále oprávněn toliko jednatel, nýbrž o práva společenství, jež směřují k zachování integrity společenství (Sudre, s. 137). Přesně takovou povahu má právo na územní samosprávu.*“

Právní úprava územních samosprávných celků odpovídá dle Filipa přirozenoprávní teorii, která spočívá zejména v tom, že územní samospráva „není pouhým výtvořem ústavodárce. Je výsledek historického, kulturního, politického a sociálního vývoje. Stejně jako problematika lidských práv je i život lidí v pospolitosti... výsledkem přirozeného vývoje.“²⁴ Naproti tomu Pospíšil se přiklání ke koncepci, dle které stát přenechává část výkonu svých pravomocí veřejnoprávním korporacím, nad kterými sám vykonává dozorové a kontrolní pravomoci.²⁵

Jelikož je Česká republika vázána Evropskou chartou místní samosprávy, porušení jejich ustanovení by bylo porušením mezinárodních závazků, a tedy i porušením ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, které stanoví: „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“²⁶

Právní úprava aktivní ochrany územní samosprávy zahrnuje zejména:

- ústavní stížnost dle ustanovení dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR a ustanovení § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,
- správní žalobu dle ustanovení § 67 písm. b²⁷) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,

²⁴ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-3254-5. s. 468.

²⁵ POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

²⁶ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 98 – 104.

²⁷ PODHRÁZKÝ, Milan. Komentář k čl. 8 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7, s. 139 – 141. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha: ASPI, 2007. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 978-80-7357-305-8, s. 330 a násl. Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 471/2000.

- kompetenční žalobu dle ustanovení § 97 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Soudní ochrana územních samosprávných celků závisí na postavení, ve kterém se územní samosprávný celek v dané situaci nachází, tzn., zda v daném konkrétním případě jde o výkon veřejnoprávní činnosti orgánu veřejné správy nebo zda územní samosprávný celek vstupuje do soukromoprávních vztahů.

Dle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu. Ústava ČR v případě územní samosprávy činí z Ústavního soudu nejen garanta ústavnosti, a tedy zejména ustanovení čl. 8 Ústavy ČR, ale také garanta zákonnosti, tedy zejména garanta práv vycházejících z ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.²⁸

3.2 Vymezení územních samosprávných celků

Ustanovení čl. 99 Ústavy ČR²⁹ stanoví, že územními samosprávnými celky jsou obce jako základní jednotky územní samosprávy a vyšší územní samosprávné celky, tedy kraje. Dle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je i hlavní město Praha vyšším územním samosprávným celkem. Ustanovení čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR stanoví, že územní samosprávné celky, tedy obce včetně hlavního města Prahy a kraje „jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu“. Ustanovení čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR dále uvádí, že „zákon stanoví, kdy jsou správními obvody“. Správní obvod vymezuje území, na

²⁸ POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

²⁹ „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“

kterém je vykonávána státní správa, resp. definuje územní působnost výkonu státní správy³⁰.

Z ustanovení čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR vyplývá, že obce a kraje jako územní samosprávné celky „jsou definovány podobně jako stát: svým územím, svým obyvatelstvem a svým postavením „veřejnoprávní korporace“.“³¹ Činnost územní samosprávy se skládá z výkonu samostatné a přenesené působnosti. Z ustanovení § 8 zákona o obcích, resp. ustanovení § 4 zákona o krajích vyplývá, že o výkon přenesené působnosti, tedy o výkon státní správy se jedná v případě, že tak výslovně stanoví zákon. V ostatních případech se jedná o výkon samostatné působnosti. Demonstrativní výčet záležitostí, které náleží do samostatné působnosti územních samosprávných celků, je uveden v ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích, resp. ustanovení § 14 odst. 1 a 2 zákona o krajích. „Všechny tyto konstrukce samostatné (samosprávné) působnosti mají východisko v tom, že územní samosprávný celek je primárně „územním společenstvím občanů“ (čl. 100 odst. 1), které se samo spravuje jednak prostřednictvím svého zastupitelstva, jehož členy přímo volí (čl. 102), jednak prostřednictvím místního a krajského referenda, jež se mohou týkat pouze věcí, které patří do samostatné působnosti (Ústava se o místním a krajském referendu nezmiňuje, jsou upraveny obyčejnými zákony č. 22/2004 Sb. a č. 118/2010 Sb.).“³² Konkrétní obsah působnosti územních samosprávných celků Ústava ČR neupravuje. Jakákoliv další konkretizace je ponechána

³⁰ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1185.

³¹ MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1184.

³² MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 100.

„obyčejným“ zákonům, což v praxi vyvolává řadu otázek³³, které jsou v mnoha případech řešeny až na úrovni rozhodování Ústavního soudu.

Ústavní základy správy územních samosprávných celků jsou upraveny v ustanovení čl. 101 Ústavy ČR, které stanoví, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi (odstavec 3), které jsou spravovány zastupitelstvem (odstavce 1 a 2)³⁴, mají vlastní majetek (odstavec 3) a hospodaří podle svého rozpočtu (odstavec 3). Další orgány územních samosprávních, které se podílí na jejich správě jsou upraveny „obyčejnými“ zákony, zejména zákonem o obcích, zákonem o krajích a zákonem o hlavním městě Praze. Ustanovení čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy ČR zakládá *de facto* nadřazené postavení zastupitelstva obce, resp. kraje nad ostatními orgány územního samosprávného celku. Mikule a Suchánek v této souvislosti upozorňují: „*Proto nesmí zákonná úprava postavení a pravomocí těchto jiných orgánů být, jakkoliv na újmu primární úloze zastupitelstva při správě územního samosprávného celku. Za odporující odstavci 1 resp. 2 tak lze zřejmě považovat institut tzv. vyhrazených pravomocí rady, a to v případě těch pravomocí, které se vztahují k územní samosprávě (samostatné působnosti) a nejde u nichž pouze o provádění usnesení zastupitelstva, ale již o autonomní rozhodování nezávislé na jeho vůli (srov. § 102 odst. 2 OZř, § 68 odst. 2 PrhZ, § 59 odst. 1 ZKř). Také např. Matula (s. 339)³⁵ je názoru, že „vyhrazená pravomoc rady podle zákona o obcích, resp. zákona o krajích nemá ústavní oporu“.* Pochybná je i zásada,

³³ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 101.

³⁴ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 101 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1192: „*Ústava tedy v souvislosti s územními samosprávnými celky vůbec nezná přímou účast občanů na správě veřejných věcí ve smyslu čl. 21 LPS, zejména rozhodování v referendu a rozhodování na shromážděních občanů v obcích (které by v malých obcích mohlo být z hlediska politického i správního efektivní).*“

³⁵ MATULA, M. Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy. In: GERLOCH, Aleš a Jan KYSELA. *20 let Ústavy české republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-448-0.

podle níž rada obce, kraje a hl. m. Prahy (kterou samy zákony označují za pouhý „výkonný orgán“ v oblasti samostatné působnosti obce, kraje, resp. hl. m. Prahy) zabezpečuje rozhodování všech ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce (kraje), pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo (§ 102 odst. 3 OZř, § 68 odst. 3 PrhZ, § 59 odst. 3 KZř).“³⁶

Ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR přímo předpokládá, že územní samospráva je podrobena dozoru, resp. kontrole, a to jak na úseku výkonu přenesené působnosti, tak na úseku samostatné působnosti, včetně hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky.³⁷

Předmětem právní úpravy ustanovení čl. 104 Ústavy ČR je rámcové vymezení působnosti zastupitelstev územních samosprávných celků. Toto ustanovení nestanoví konkrétní úkoly, které jsou zastupitelstvu obce nebo kraje svěřeny, jen odkazuje na zákonnou právní úpravu s jedinou výjimkou, a tou je stanovení normotvorné pravomoci v ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR: „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“ Podstata odkazu na zákonnou právní úpravu působnosti zastupitelstev je vyloučení úpravy těchto otázek ve formě podzákonných předpisů nebo interních aktů orgánů moci výkonné³⁸, resp. rozdělení samosprávné kompetence mezi zastupitelstvo obce a zastupitelstvo kraje v ustanovení čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR: „Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.“ Skutečnost, že Ústava ČR o dalších orgánech územních samosprávných celků nepojednává, neznamená, že činnost jiných orgánů obcí a krajů, které jsou

³⁶ MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 101 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1194.

³⁷ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1197 - 1198.

³⁸ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1223.

upraveny na úrovni příslušných „obyčejných“ zákonů, není chráněna ústavními normami. Analýza rozdělení samosprávných pravomocí mezi jednotlivé orgány obcí a krajů, které vyplývají ze zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze by měla být zásadním vstupem pro přípravu legislativního řešení vnitřního kontrolního systému územních samosprávných celků.

3.3 Ekonomický základ územní samosprávy

Ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR upravuje tzv. ekonomický základ územní samosprávy, který je jedním ze základních předpokladů pro reálné naplňování jejich samostatného a nezávislého postavení: *„Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“*

Veřejnoprávní korporace je právnická osoba, která je subjektem práv a povinností, odpovědná za své závazky, způsobilá k majetkoprávnímu jednání a které je svěřena mocenská pravomoc a odpovědnost za plnění veřejných úkolů.³⁹ Veřejnoprávnost může být spatřována také v normotvorní způsobilosti a ve veřejném zájmu, kterým je odůvodněna její existence.⁴⁰ Právní úprava hospodaření a nakládání s majetkem územních samosprávných celků, stejně jako právní úprava rozpočtového hospodaření je ponechána na regulaci prováděnou „obyčejnými zákony“. Ústavněprávní rovina ekonomického základu samosprávy lze chápat jako minimální standard, který musí být zákonodárcem při normotvorbě

³⁹ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 101 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1194.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia Iuris. ISBN 978-80-7400-624-1. s. 86 – 87.

⁴⁰ ZÁŘECKÝ, PAVEL. Komentář k čl. 101. In: HENDRYCH, Dušan. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Beck, 1997. Beckova edice komentované zákony. ISBN 80-7179-084-2. s. 177 – 180.

respektován⁴¹, což jak vyplývá i z judikatury Ústavního soudu, vytváří jeden ze základních limitů územní samosprávy. Odborná literatura nezpochybňuje oprávnění zákonodárce upravit v „obyčejných“ zákonech pravidla nabývání, hospodaření a nakládání s majetkem, rozpočtového hospodaření stejně jako rozpočtového určení daní, a tedy stanovení příjmové stránky rozpočtů územních samosprávných celků. Za v souladu s Ústavou ČR ústavní právníci považují i nastavení pravidel kontroly hospodaření v zákoně č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přezkoumávání hospodaření ÚSC“), a ve stávajícím zákoně o finanční kontrole.⁴² Zářecký spatřuje hlavní význam ve stanovení ekonomického základu samosprávy, tzn. v právní úpravě čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR zejména v tom, že „*vylučuje přijetí zákona, který by upřel územnímu samosprávnému celku právo na majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu.*“⁴³ Zářecký k tomu na okraj dodává, že ustanovení jako takové lze považovat za nadbytečné, protože jeho obsah je již součástí práva na samosprávu, které je vyjádřeno v ustanovení čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR.⁴⁴

Z judikatury Ústavního soudu dále vyplývá, jako ostatně i z Evropské charty místní samosprávy, že samostatnost územních samosprávných celků není absolutní, ale limitována. Limitem je zejména ustanovení

⁴¹ Srov. ZÁŘECKÝ, PAVEL. Komentář k čl. 101. In: HENDRYCH, Dušan. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Beck, 1997. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 80-7179-084-2. s. 177 – 180.

⁴² Srov. PODHRÁZKÝ, Milan. Komentář k čl. 101 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s. 1401 - 1412.

POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

⁴³ ZÁŘECKÝ, PAVEL. Komentář k čl. 101. In: HENDRYCH, Dušan. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Beck, 1997. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 80-7179-084-2. s. 179.

⁴⁴ ZÁŘECKÝ, PAVEL. Komentář k čl. 101. In: HENDRYCH, Dušan. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Beck, 1997. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 80-7179-084-2. s. 179.

čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, které výslovně stanoví, že do činnosti územních samosprávných celků může zasahovat stát a stanoví k tomu konkrétní podmínky. Jde o podmínku, že zásah musí být odůvodněn ochranou zákona a zásah musí být zákonný, tj. provedený způsobem stanoveným (předpokládaným) zákonem. Je tedy vyloučen zásah do samostatné (samosprávné) působnosti územních samosprávných celků v jiné podobě než v podobě zákona.⁴⁵ Z výše uvedeného vyplývá, že určitý zásah a jeho regulace byla ústavodárcem *expressis verbis* předpokládána.

Oblast řízení a kontroly veřejných financí ve vztahu k územním samosprávným celkům lze regulovat prostřednictvím „obyčejného“ zákona, avšak tímto zákonem nesmí dojít k omezení vlastnického práva ve smyslu vlastnické triády, tzn. *ius possidendi*, *ius utendi et fruendi*, *ius disponendi* nebo omezení práva hospodařit dle svého rozpočtu, tzn., práva hospodařit na základě vlastního předchozího ekonomického uvážení. Prostřednictvím zákonné právní úpravy nesmí dojít k vyprázdňení nebo faktické eliminaci samostatného práva na územní samosprávu dle ustanovení čl. 8 Ústavy ČR, to však neznamená, že zákonodárce nemůže zasahovat do činnosti územních samosprávných celků. Je také nutné vycházet ze základní premisy, že územní samosprávné celky jsou součástí státu a byly na ně přeneseny úkoly spočívající v zabezpečování veřejných statků. Byť je část těchto úkolů součástí jejich samostatné působnosti, je jejich financování zajišťováno zejména prostřednictvím redistribuce prostředků alokovaných primárně ve státním rozpočtu. Z tohoto důvodu nelze státu upřít právo na kontrolu jejich hospodaření, a to bez ohledu na to, zda se jedná o financování výkonu samostatné nebo přenesené působnosti.

Rozbor toho, že konkrétní navrhovaná právní úprava obstojí v testu ústavnosti musí být součástí důvodové zprávy. Tento rozbor v minulosti v důvodových zprávách chyběl, což bylo Ministerstvu financí jako předkladateli vytýkáno i v rámci meziresortního připomínkového řízení a stanoviska Legislativní rady vlády. Proto součástí důvodové zprávy, resp. věcného záměru musí být kapitola k vyhodnocení souladu s ústavním pořádkem, která bude obsahovat alespoň následující informace:

⁴⁵ Srov. PODHRÁZKÝ, Milan. Komentář k čl. 101 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s. 1404 - 1406.

- Jaká ustanovení ústavního pořádku jsou dotčena?
- Jak je ústavní úprava práva na samosprávu (obsah a účel) promítnuta do návrhu zákona?
- Je navržená právní úprava proporcionální?
- Jak byl vyhodnocen soulad s judikaturou Ústavního soudu?

3.4 Výkon státní správy územními samosprávnými celky

Z hlediska právně-teoretického byl v České republice zvolen tzv. německý smíšený model veřejné správy, ve kterém je územní samospráva pověřena výkonem samostatné tedy samosprávné, ale i přenesené působnosti, tedy výkonem státní správy.⁴⁶ Základ tohoto modelu je obsažen v ustanovení čl. 105 Ústavy ČR, který upravuje výkon státní správy územními samosprávnými celky: „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“ Z textace ustanovení vyplývá, že výkon státní správy může být svěřen jen „orgánům“ územních samosprávných celků (typicky obecní úřad nebo krajský úřad) a ne územnímu samosprávnému celku jako takovému, tj. společenství občanů žijících na konkrétním vymezeném území⁴⁷. Pospíšil k tomuto uvádí, že „stát toliko využívá existence územní samosprávy a její struktury k zajištění decentralizovaného výkonu státní správy. Tato koncepce je celkem logická, neboť subjektem státní správy je nadále stát a odpovědnost za její výkon nese stát, nikoliv územní samosprávný celek jako veřejnoprávní korporace. Proto mohou být výkonem státní správy pověřeny jednotlivé orgány, nikoliv obec či kraj jako veřejnoprávní subjekt. To se ostatně projevuje i v rovině odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, jak je upravena zák. č. 82/1998 Sb., podle něhož nesou územní samosprávné celky jako

⁴⁶ POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

⁴⁷ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1237.

*samostatné právni subjekty odpovědnost pouze za výkon samostatné působnosti.*⁴⁸

Ustanovení § 8 zákona o obcích, resp. ustanovení § 4 zákona o krajích a ustanovení § 33 zákona o hlavním městě Praze upřesňují, že pokud zákon, který upravuje působnost územního samosprávného celku, aniž by výslovně stanovil, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde o působnost samostatnou.

Mikule a Suchánek upozorňují, že na výkon státní správy nemají územní samosprávné celky právní nárok, tzn., že ani neexistují prostředky ochrany, kterými by se mohly dovolávat svěřeni určité pravomoci, nebo bránit se jejímu omezení nebo odejmutí, a ani nemohly odmítnout její svěřeni. Primárně jsou kompetence mezi orgány územních samosprávných celků rozděleny tak, že zastupitelstvo rozhoduje ve věcech samosprávy, rada vykonává rozhodnutí zastupitelstva, tedy v oblasti samostatné působnosti s tím, že tam, kde to zákon výslovně stanoví, vykonává rada i přenesenou působnost (např. vydávání nařízení). Těžiště výkonu přenesené působnosti, tzn. státní správy je u obecního úřadu, resp. krajského úřadu a magistrátu hlavního města Prahy. To však neznamená, že tyto úřady vykonávají jen přenesenou působnost.⁴⁹ Typicky oblast výkonu finanční kontroly, která dle zákona o finanční kontrole primárně probíhá uvnitř úřadu, je výkonem samostatné působnosti, nejen z povahy věci, ale také proto, že zákon nestanoví, že se jedná o výkon státní správy a tudíž se dle ustanovení § 8 zákona o obcích, resp. ustanovení § 4 zákona o krajích a ustanovení § 33 zákona o hlavním městě Praze jedná o výkon samostatné působnosti.

⁴⁸ POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 105 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

⁴⁹ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1238 - 1241.

3.5 Územní samospráva v judikatuře Ústavního soudu

3.5.1 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 1/02 ze dne 13. 8. 2002

Nálezem Pl. ÚS 1/02 ze dne 13. srpna 2002⁵⁰ Ústavní soud zrušil ustanovení § 19 odst. 1 zákona o krajích v následujícím znění: „*Stát má právo při bezúplatném převodu či přechodu movitých věcí, práv a nemovitostí na kraj a při finanční spoluúčasti na pořízení takového majetku krajem vyhradit si stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem.*“ Návrh na zrušení předmětného ustanovení byl podán senátem Vrchního soudu v Praze, který rozhodoval o správní žalobě Plzeňského kraje proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy převedlo na Plzeňský kraj práva a závazky, s nimiž hospodařili konkrétní v rozhodnutí uvedená předškolní zařízení, školy a školská zařízení. Na základě tohoto rozhodnutí, které bylo vydáno dle ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, stát do majetku Plzeňského kraje převedl i nemovité věci, avšak hospodaření s nimi podmínil splněním konkrétních podmínek dle napadeného ustanovení § 19 zákona o krajích. Plzeňský kraj namítal, že stanovené podmínky ho jako vlastníka omezují a jsou nezákonné, protože „*jsou natolik široké a restriktivní, že překračují možnosti dané ministerstvu zákonem, neboť zasahují do práv kraje jako vlastníka tak, že paralyzují plnohodnotný výkon vlastnických práv. Tím je současně zpochybněno i Ústavou zaručené právo na samosprávu kraje, jako vyššího územního samosprávného celku.*“ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy své rozhodnutí odůvodnilo nutností vytvořit přiměřené podmínky pro naplňování ústavního práva na vzdělávání, a tedy i nutností k tomu zajistit potřebné materiální vybavení v podobě předmětných nemovitých věcí. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ve svém rozhodnutí stanovilo následující podmínky:

- povinný předchozí souhlas ministerstva ke změně účelu využití nemovitostí, k jejich prodeji, směně, darování, vkladu do

⁵⁰ Pl. ÚS 1/02 ze dne 13. 8. 2002, 404/2002 Sb., N 104/27 SbNU 167 Podmínky hospodaření krajů s majetkem nabytým od státu - otázka libovůle

- majetku jiné osoby nebo zatížení zástavním právem, popř. výpůjčce či nájmu nemovitostí na dobu delší jednoho roku;
- povinnost zpětného darování, resp. výpůjčky státu v případě, že nebude nemovitá věc využita ke stanovenému účelu a ministerstvo nedá souhlas k dispozici podle předchozího bodu.

Argumenty senátu Vrchního soudu coby navrhovatele lze shrnout následovně:

- zákon nestanoví věcný obsah oprávnění státu zasahovat do vlastnického práva krajů, „*tj, rozsah a způsob stanovení podmínek, jimiž bude stát (státní orgán) vázán*“;
- dle ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR stát může do práva na samosprávu zasahovat jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem;
- zákon o krajích upravuje povinnosti krajů při hospodaření s krajským majetkem včetně způsobu kontroly hospodaření – konkrétně je odkazováno na ustanovení § 17 a násl. zákona o krajích;
- skutečnost, že má stát zájem na zajištění vzdělávání včetně hmotného zabezpečení a možnost zasahovat do územní samosprávy nemá vliv na nutnost stanovit předem případy, meze a způsoby tohoto zásahu, přičemž v případě předmětného ustanovení jsou sice upraveny případy, kdy může dojít k zásahu státu do územní samosprávy, avšak zcela absentuje právní úprava mezí a způsobu tohoto zásahu do hospodaření krajů;
- absolutní volnost, kterou dává napadené ustanovení správnímu úřadu při stanovování podmínek hospodaření s převáděným majetkem významným způsobem snižuje předvídatelnost rozhodnutí, vytváří prostor pro libovůli a může tak založit případnou nerovnost⁵¹.

Z vyjádření předsedy Senátu Parlamentu České republiky vyplývá, že důvodem pro začlenění napadeného rozhodnutí do zákona o krajích bylo

⁵¹ „*S ohledem na čl. 100 odst. 1, 101 odst. 3 a 4 Ústavy nesmí zákonná úprava zakládat možnost nejednotných, ničím neomezených zásahů státu či libovůle při stanovení podmínek, ale musí být dán zákonný rámeček mezí a způsobu takových zásahů, které budou platné pro všechny případy téhož druhu stejně, zajistí stejné podmínky pro nakládání s předmětným majetkem u všech krajů, a všechny kraje, pokud jde o omezení jejich činnosti státem, si budou rovný.*“

zajištění toho, že převáděný majetek bude i nadále využíván na tzv. veřejně prospěšné účely, tzn., že bude sloužit k zajišťování funkcí, které stát převedl na kraje a v souvislosti s tímto převodem na kraje převedl i související hmotné vybavení.

Ústavní soud návrhu na zrušení napadaného ustanovení § 19 odst. 1 zákona o krajích vyhověl. Své rozhodnutí odůvodnil takto:

- Součástí ústavního práva na samosprávu je i právo územních samosprávných celků samostatně hospodařit se svým majetkem, na vlastní účet a vlastní odpovědnost a součástí tohoto práva je i tzv. vlastnická triáda, tzn. oprávnění vlastníka věc držet, užívat ji, požívat její plody a užitky a oprávnění s věcí samostatně nakládat.
- Napadené ustanovení zákona o krajích umožňuje, aby obsah vlastnického práva krajů byl ze strany státu omezen „*takovým způsobem, který činí ze samosprávných krajů spíše správce cizího majetku nežli vlastníka*“.
- Napadené ustanovení neobsahuje žádné vymezení podmínek, které stát může stanovit, tzn., že zakládá absolutní volnost státu a prostor pro libovůli. To může vést k narušení zásady rovnosti, jelikož napadené ustanovení umožňuje, aby ve stejných případech bylo rozhodováno různě a rozhodování státu je tak nepředvídatelné.
- V případě obdobného přechodu majetku státu na obce nebylo ze strany státu žádné takové ustanovení přijato, tzn. přechod majetku v souvislosti s přechodem konkrétních veřejných funkcí na obce nebyl žádným způsobem dále podmiňován nebo navázán na stanovení podmínek správním úřadem.
- Pochybnosti o vhodnosti právní úpravy s ohledem na použitou terminologii⁵².

⁵² „Kromě výše uvedených výhrad vzbuzuje platné a účinné znění § 19 odst. 1 zákona o krajích i pochybnosti z hlediska právní teorie a vžitě právní terminologie, když pod stejný režim řadí jak převedení majetku, tak i jeho přechod. K přechodu majetku dochází na základě právní skutečnosti, v tomto případě zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů, tedy nezávisle na vůli subjektu. V takovém případě může podmínky nakládání s takovým majetkem stanovit pouze zákon a nikoli správní úřad. Citovaný zákon o přechodu majetku však žádné

- Konstrukce napadeného ustanovení neodpovídá ústavním požadavkům ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy, jelikož „svou obecností a neurčitostí nenaplnilo znaky předvídatelnosti, dostatečné preciznosti a jasnosti, jimiž se vyznačuje pojem „zákona“ v právním státě. Tím, že § 19 nenaplnil uvedené znaky, neposkytoval zjevně adresátům (krajům) dostatečnou ochranu proti svévoli či libovůli státní moci. Napadené ustanovení tak umožnilo, aby noví vlastníci byli ve svých právech vyplývajících z čl. 11 Listiny základních práv a svobod omezeni způsobem, který nešetří smysl a podstatu těchto práv a je tedy rozporný s čl. 4 odst. 4 této Listiny. Uvedený stav by nebyl souladný ani s Evropskou chartou místní samosprávy, která byla do právního řádu ČR začleněna sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., s účinností od 1.9.1999. Podle čl. 8 této Evropské charty, lze jakýkoli správní dozor nad samosprávnými společenstvími vykonávat jen tak, jak to stanoví Ústava nebo zákon.“

K tomuto nálezu se Ústavní soud vrátil v odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/17: „Odkazuje-li navrhovatelka v tomto směru na nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/02, je třeba připomenout, že v dané věci byla posuzována úprava ustanovení § 19 odst. 1 krajského zřízení, ve znění do 6. září 2002, podle níž se kraje staly vlastníky určitého majetku, avšak stát si mohl vyhradit stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem. Ústavní soud v tomto nálezu zrušil napadenou právní úpravu mimo jiné z důvodu, že předmětné ustanovení krajského zřízení neposkytovalo jeho adresátům (krajům) dostatečnou ochranu před svévolí či

podmínky spojené s tímto přechodem nestanoví. Upravuje pouze formální náležitosti budoucích správních rozhodnutí a za jediné ustanovení, které ex lege do jisté míry omezuje budoucí vlastníky, lze považovat pouze ustanovení § 4, podle kterého tam, kde byl nebo bude uplatněn restituční nárok, stává se kraj povinnou osobu podle zvláštních předpisů. Na druhé straně k převodu vlastnického práva dochází smlouvou a v tomto dvoustranném aktu lze nepochybně sjednat i další podmínky. Na toto zmatení pojmů pak navazují i ustanovení § 19 odst. 2 a 3 zákona o krajích, která sankcionují porušení povinností uložených dle odst. 1 bez rozdílu, ačkoli takový postih by připadal v úvahu jen při porušení povinností či podmínek stanovených při přechodu vlastnictví ex lege, zatímco těžko mohou takové sankce obstát, uzavřel-li kraj jako veřejno-právní korporace se státem smlouvu o převodu majetku. V takovém případě lze sankce toliko sjednat ve smlouvě.“

libovůlí ze strany státu. Nyní napadená ustanovení naopak jasně a srozumitelně stanoví obecná pravidla, jimiž se územní samosprávné celky při svém hospodaření musí řídit, přičemž jejich případné dotváření ze strany dalších orgánů státu (jako tomu bylo v případě ustanovení § 19 odst. 1 krajského zřízení ve znění do 6. září 2002) není přípustné, neboť § 17 odst. 3 zákona o pravidlech rozpočtového hospodaření jde právě v opačném směru (viz níže sub 191 n.).“

3.5.2 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 je výsledkem řízení, které bylo zahájeno na návrh skupiny senátorů na zrušení vybraných ustanovení zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Skupina senátorů požadovala zrušit následující ustanovení čl. CXVII zákona č. 320/2002 Sb.:

„2. Práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů zaměstnanců České republiky zařazených k výkonu práce v okresních úřadech (dále jen "zaměstnanec okresního úřadu") přecházejí z České republiky na územní samosprávné celky v případech, kdy činnosti zaměstnance okresního úřadu stanovené tímto nebo zvláštním zákonem přecházejí do působnosti územních samosprávných celků.“

„5. V případě, že podle bodu 3 nedojde k dohodě nejpozději do 1. 9. 2002, stanoví počty a pravidla delimitace zaměstnanců na příslušné územní samosprávné celky nebo správní úřady na návrh přednosty okresního úřadu a s doporučením ředitele krajského úřadu Ministerstvo vnitra.“

„8. Ustanovení § 102 odst. 2 písm. j) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a § 59 odst. 1 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), o stanovení počtu zaměstnanců územních samosprávných celků se na případy podle bodu 2 nepoužijí.“

Skupina senátorů v těchto ustanoveních spatřovala, mimo jiné, zásah do ústavního práva na samosprávu dle ustanovení čl. 8 a čl. 100 Ústavy.⁵³ Skutečnost, že počty zaměstnanců neměly stanovit územní samosprávné celky, ale měly být určeny Ministerstvem vnitra (tzv. autoritativní delimitace), byla dle skupiny senátorů zásahem do práva na samosprávu a zásahem do autonomního hospodaření územních samosprávných celků s ohledem na nutnost zajistit odměňování přidělených zaměstnanců.⁵⁴

K návrhu na zrušení předmětných ustanovení se vyjádřila Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Její vyjádření však nepřináší argumenty ve vztahu k uváděnému rozporu s ústavou garantovaným právem na samosprávu.

Senát Parlamentu České republiky v své argumentaci uvádí, že zákon č. 320/2002 Sb., v souladu s ustanovením čl. 105 Ústavy ČR svěřuje výkon státní správy orgánům samosprávy. Jeho cílem je posílit postavení

⁵³ „Skupina senátorů tvrdí, že touto úpravou zákonodárce porušil a omezil základní práva a zásady organizace veřejné moci zakotvené v čl. 8, čl. 79 odst. 3 a čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1, 2 a 4 a čl. 9 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), čl. 6 odst. 1 Charty místní samosprávy (dále také jen "Charta") a čl. 4 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva").“

⁵⁴ „Skupina senátorů poukazuje na čl. 8 a 100 Ústavy, jež prohlašují samosprávné celky územními společenstvími občanů s právem na samosprávu formou podílu na výkonu veřejné moci prostřednictvím svých zástupců. Připomíná rozhodnutí Ústavního soudu (Pl. ÚS 1/96) a čl. 3 odst. 1 Charty, podle nichž místní samospráva je výrazem schopnosti místních orgánů v mezích daných zákonem, na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Sem patří i možnost stanovování počtů zaměstnanců samosprávy. Zásahy státu do této autonomie představují degradaci samosprávy do podoby před rokem 1989, modelu shora ovládaných národních výborů. Územní samosprávné celky jsou samostatné subjekty jednající svým jménem, jež nesou vlastní odpovědnost též jako zaměstnavatelé. Autonomní rozhodování o zaměstnancích určuje § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a § 59 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Podle čl. 6 odst. 1 Charty jsou to místní společenství, jež si stanovují svou vlastní vnitřní strukturu podle svých potřeb. Autoritativní delimitace zaměstnanců narušuje autonomní hospodaření samospráv s vlastním majetkem, neboť je nutí použít jeho část na jejich odměňování. Stav místních financí přitom na zřetel nebere.“

územních samosprávných celků, a ne omezit právo na samosprávu. S tímto skupina senátorů, která návrh na zrušení předmětných ustanovení podala, nesouhlasí, neboť je na územní samosprávné celky převáděna agenda v přenesené ne samostatné působnosti. Dle Senátu má rozporovaná delimitace zajistit profesionální výkon státní správy, který je veřejným zájmem. Senát dále upozorňuje, že pokud by mělo být návrhu na zrušení napadených ustanovení vyhověno, musela by být zrušena i další ustanovení v jiných zákonech, avšak konkrétní příklady neuvádí.

Návrhu na zrušení výše uvedených ustanovení zákona č. 320/2002 Sb., nebylo vyhověno. Své rozhodnutí ve vztahu k navrhovatelem namítanému porušení práva na samosprávu Ústavní soud odůvodnil takto: „*Připuštění autoritativní delimitace zákonem č. 320/2002 Sb. je sice omezením autonomie obcí, měst a krajů určovat počty zaměstnanců svého obecního, městského či krajského úřadu [§ 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích nebo § 59 odst. 1 písm. b) zákona o krajích], jde však o omezení zákonné. Ustanovení o autoritativní delimitaci podle zákona č. 320/2002 Sb. působí v tomto ohledu jako lex specialis vůči zmíněným ustanovením zákonů o územní samosprávě.*“

Ústavní soud poukazuje na skutečnost, že právní úprava samosprávy je v Ústavě ČR značně stručná, sám ji, ve svém dřívějším nálezu, definuje takto: „*Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.*“⁵⁵ Ústavní soud dále uvádí tyto znaky ústavního práva na samosprávu:

- právní subjektivita,
- vlastní majetek,
- hospodaření podle vlastního rozpočtu,
- volené zastupitelstvo,
- vymezení působnosti zákonem.⁵⁶

⁵⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 6, str. 375; nález vyhlášen pod č. 294/1996 Sb.).

⁵⁶ „*Ústava ovšem také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce. Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní*

Vymezení působnosti zákonem vychází ze skutečnosti, že je obtížné předem stanovit, které záležitosti mají být ve správě územní samosprávy. Ústavní soud konstatuje, že rozhodnutí, které kompetence budou územní samosprávě svěřeny, je vždy politické.

Samotná Ústava předpokládá, že samospráva se bude podílet na výkonu státní správy v mezích a za podmínek stanovených „běžným“ zákonem.⁵⁷ Ústavní soud upozorňuje, že s tímto je úzce spojeno i podřízení územní samosprávy státní kontrole.⁵⁸

Ve své argumentaci Ústavní soud zmiňuje i Evropskou chartu místní samosprávy, která stanoví rámcový obsah práva na samosprávu a sama předpokládá jeho doplnění na úrovni vnitrostátního práva: „Z ustanovení Ústavy i Charty lze dovodit, že zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy jsou přípustné. Ve svém souhrnu samozřejmě nemohou tato pravidla územní samosprávu úplně odstranit. Jednotlivá úprava však může být poměrně přísná a svazující, jsou-li k tomu důležité ospravedlnitelné důvody.“ Ve vztahu k posuzované otázce Ústavní soud připomíná, že Evropská charta místní samosprávy neupravuje přenos výkonu státní správy na územní samosprávné celky, ale zároveň ho nezapovídá.

K namítanému porušení ústavou garantovaného práva územní samosprávy na nezávislé hospodaření Ústavní soud připomíná, že s ohledem na znění ustanovení čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy ČR je regulace hospodaření územních samosprávných celků na úrovni zákona přípustná, samozřejmě za podmínky, že touto regulací nedojde k absolutnímu vyprázdňení ústavního práva na samosprávu. Územní samosprávné celky nejsou majetkově a příjmově zcela oddělené od státní správy (např. financování

společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci čili státní moci (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu. S pověřením zákonodárce k vymezení záležitostí územně omezeného významu, které se svěří územním samosprávným celkům, počítají i ústavy řady dalších evropských států.“

⁵⁷ „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“

⁵⁸ „Nelze opomenout, že Ústava výslovně počítá (čl. 105) s podílem územních samosprávných celků na výkonu státní moci na základě zákonného pověření. Takovéto zprostředkování výkonu veřejné moci samozřejmě s sebou nese podřízení samosprávných celků státní kontrole, jejímž smyslem je zabezpečení kvalitního výkonu státní moci. Toto podřízení pochopitelně rovněž musí předvídat zákon.“

územní samosprávy ze sdílených a svěřených daní, dotací a jiných transferů ze státního rozpočtu, právní úprava odměňování zastupitelů a úředníků územního samosprávného celku). Ústavní soud k tomu doplňuje: „*Charta tuto skutečnost respektuje a stanoví jen zásady pro zdroje územní samosprávy; ty mají odpovídat úkolům územní samosprávy (čl. 9 odst. 2) a jejich využívání má být tam, kde jde o skutečnou samosprávnou činnost, co nejvolněji (čl. 9 odst. 1).*“

3.5.3 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003

Předmětný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 věcně navazuje na předchozí analyzovaný nález Ústavního soudu sp. zn. 1/02 ze dne 13. 8. 2002, v němž se Ústavní soud také zabýval vymezením podmínek hospodaření krajů s majetkem nabytým od státu a na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003, který se týkal návrhu na zrušení vybraných ustanovení zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

Ústavní soud zahájil řízení na návrh skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení vybraných ustanovení zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁹ Jedná se

⁵⁹ „*Posuzovaný zákon č. 290/2002 Sb. je zákonem transformační povahy, který byl přijat v rámci provádění II. fáze reformy veřejné správy. Na základě dikce jeho § 1 odst. 1 přešly dnem 1. ledna 2003 z vlastnictví České republiky do vlastnictví krajů věci, se kterými k 31. prosinci 2002 byly příslušné hospodařit organizační složky státu a státní příspěvkové organizace, u nichž funkci zřizovatele vykonávaly k naposled uvedenému dni okresní úřady. Tyto organizační složky a státní příspěvkové organizace se zároveň dnem 1. ledna 2003 staly ze zákona organizačními složkami a příspěvkovými organizacemi příslušných krajů (§ 2 odst. 1 a 2 zákona č. 290/2002 Sb.). Dnem 1. ledna 2003 přešly na kraje mimo jiné jednak i závazky státu, u nichž uvedené organizační složky státu ke dni 31. 12. 2002 zabezpečovaly úkoly podle zákona č. 219/2000 Sb.*

o ustanovení, kterými na územní samosprávné celky, tedy obce a kraje k 1. lednu 2003, byly převedeny vybrané věci, práva a závazky ze státu a která změnila vymezené organizační složky státu a státní příspěvkové organizace na organizační složky a příspěvkové organizace územních samosprávných celků. Na územní samosprávné celky byly převedeny zejména nemocnice a jiná zdravotnická zařízení, která byla zatížena rozsáhlými dluhy a s ohledem na způsob financování zdravotní péče nebylo možné očekávat, v době podání návrhu, že tyto dluhy budou v dohledné době splaceny.

Z vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky vyplývá, že napadená ustanovení jsou součástí rozsáhlé reformy veřejné správy, jejíž součástí je i zrušení okresních úřadů, které vůči přecházejícím organizacím plnily funkci zřizovatelů, resp. zakladatelů.

Navrhovatelé právní úpravě vytýkali zejména, že neřešila úhradu vzniklých závazků, které na územní samosprávné celky přešly a tím je stát nepřiměřeně finančně zatížil: *„Kraje totiž při úhradě takovýchto závazků budou nuceny využít vlastní finanční prostředky, a nastane tak situace, kdy samosprávné celky budou z finančních prostředků určených k samosprávným aktivitám hradit závazky státu či závazky příspěvkových organizací vzniklých v době, kdy stát byl jejich zřizovatelem.“* Navrhovatelé dále rozporovali následující:

- Nemovité věci, které přechází na územní samosprávné celky nemohou být po dobu 10 let využívány k jiným účelům.
- Stát ručí za závazky státních příspěvkových organizací a není zřejmé, zda tedy bude ručit i za závazky nově transformovaných příspěvkových organizací, které se stanou příspěvkovými organizacemi územních samosprávných celků.
- V případě, že stále bude stát ručit za závazky příspěvkových organizací, které vznikly do dne předcházejícímu transformaci, tak

(o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích), a dále příspěvkové organizace krajů tímto zákonem transformované ze státních příspěvkových organizací zůstaly ex lege nositeli závazků, včetně práv a povinností z pracovněprávních vztahů, jejichž nositeli byly do uvedeného data jmenované bývalé státní příspěvkové organizace [§ 1 odst. 2 písm. b), § 2 odst. 2 zákona č. 290/2002 Sb.]. K obdobnému přechodu došlo rovněž ve vztahu k obcím [§ 4 odst. 2 písm. b), § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 290/2002 Sb.]“

bude mít stát regresní nárok vůči těmto organizacím; navrhovatelé v tomto spatřují možný zásah do ústavního práva na územní samosprávu: „*případně přímo vůči kraji či obci, a relativní finanční nezávislost těchto samosprávných celků na státu, zejména na exekutivě, by byla ve svém obsahu v podstatě popřena, neboť by záviselo na vůli státu, zda uplatní vůči nim svůj regresní nárok či nikoliv. Takovýto stav je podle navrhovatelů v rozporu s ústavním pojetím samosprávy tak, jak je obsahuje Ústava v čl. 99, čl. 100 odst. 1 a čl. 8.*“

- Součástí práva na územní samosprávu je i právo na přiměřené finanční zabezpečení jejich činností, a to dle ustanovení čl. 3 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy; navrhovatelé k tomu dodávají, že „*je přirozeně věcí moci zákonodárné, jakým způsobem uspořádá systém daní, poplatků a jiných příjmů státu a ÚSC, avšak ve výsledku musí tento systém zaručit dlouhodobou finanční stabilitu uvedených subjektů veřejného práva. V opačném případě by se relativní autonomie těchto celků stala prázdným pojmem.*“
- Bylo by v souladu s Ústavou, pokud by stát převedl na územní samosprávné celky kromě práv a povinností i jejich odpovídající finanční zabezpečení.
- Dochází ke zhoršení pozice věřitelů, protože jejich dlužníkem již nebude stát, ale zcela jiný ekonomický subjekt, na který stát své závazky převádí.
- Napadená ustanovení vyprazdňují obsah ústavou chráněného vlastnického práva, když územním samosprávným celkům přikazují vlastnictví určitého majetku a postavení dlužníka významných dluhů. Dále navrhovatelé upozorňují, že „*jde i o závažné omezení vlastnické svobody, resp. ústavního postulátu, že vlastnictví je chápáno jako právo, nikoliv jako povinnost, z vlastnictví totiž mohou povinnosti teprve následně vzniknout. Povinnost vlastnit dost dobře nelze uložit, a kraj tak jako osoba soukromého práva pozbyl oprávnění rozhodovat o tom, zda určitých věcí nabude.*“

Ústavní soud vyhověl části návrhu a zrušil ustanovení § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České

republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. Ve zbytku byl návrh skupiny poslanců zamítnut. Odůvodnění tohoto rozhodnutí Ústavního soudu lze shrnout následovně:

- Ústava zakládá právní subjektivitu územních samosprávných celků a počítá s tím, že územní samosprávné celky mají vlastní majetek a hospodaří podle svého rozpočtu.
- Dále Ústava připouští, že se územní samosprávné celky budou podílet na výkonu státní moci.
- Ústavní právo na samosprávu má i mezinárodně-právní aspekt, protože je chráněno i Evropskou chartou místní samosprávy.
- Evropská charta místní samosprávy, stejně jako Ústava nepočítá s absolutní svobodou územních samosprávných celků a naopak je předpokládáno, že celá řada aspektů bude řešena prostřednictvím zákonné právní úpravy: *„Zákony, popř. další předpisy, podle volby a tradic smluvních stran mohou proto podrobněji vymezovat obsah záležitostí spravovaných územní samosprávou, včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci a také určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje, nicméně, pokud jde o finanční zdroje, stanoví čl. 9 odst. 1 Charty, že místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat, a ty by měly být úměrné odpovědnosti stanovené Ústavou a zákonem (čl. 9 odst. 2 Charty). Již ve zmíněném nálezu Ústavní soud konstatoval, že rámec financování ÚSC (stejně jako vymezení jejich úkolů) nesmí vést **při zachování hospodárnosti** k jejich finančnímu kolapsu. (Uvedl také, že pohled na autoritativní delimitaci a působení delimitovaných pracovníků rušených okresních úřadů v rámci krajů pověřených měst a obcí ve světle Charty i Ústavy proto musí odviset od způsobu financování výkonu přenesené působnosti státem, se závěrem, že nedostatečné financování výkonu státní moci v přenesené působnosti ohrožuje samotnou existenci funkcí územní samosprávy.)“*
- Územní samospráva musí mít reálnou možnost řešit otázky, které spadají do samostatné působnosti, na základě svého svobodného

uvážení, kdy je limitována toliko odpovědností k voliči, zákonným a ústavním rámcem⁶⁰.

- Nutným předpokladem pro realizaci tohoto svobodného rozhodování v otázkách samostatné působnosti je i existence vlastních dostatečných finančních, příp. majetkových zdrojů.
- Nemocnice a jiná zdravotnická zařízení, která přešla na kraje jsou zatížena významnými dluhy, které mohou významným způsobem ovlivňovat samosprávné aktivity krajů.
- Nelze zpochybnit skutečnost, že stát převedl na územní samosprávné celky majetek, jelikož je to v souladu s principem, že „především právě ti, jichž se záležitosti s ním spjaté týkají a jimž tento majetek ve svých funkcích bezprostředně slouží, jsou schopni a z povahy věci i ochotni a motivováni k tomu, aby jej spravovali s péčí řádného hospodáře, a to mnohdy lépe než centrálně organizovaná státní moc, a mnohem účinnějším, plnohodnotným způsobem.“

⁶⁰ „Dle výchozí teze, na níž je koncepce samosprávy vybudována, je základem svobodného státu svobodná obec, dále potom z pohledu významu regionálního na vyšším stupni územní hierarchie samosprávné společenství občanů, jímž je podle Ústavy kraj. Při tomto pojetí veřejné správy budované zezdola musí být samosprávě, jakožto významnému prvku demokratického právního státu, imanentní postulát, dle něhož ÚSC musí mít reálnou možnost záležitosti a otázky místního významu, a to i ty, jež pro svou povahu přesahují regionální rámec a o nichž rozhoduje ve své samostatné působnosti, řešit na základě svého svobodného uvážení, kdy je formou zastupitelské demokracie realizována vůle zastoupených na lokální a regionální úrovni a toliko odpovědností k voliči a na základě zákonného a ústavního rámce ve svém konkrétním projevu posléze limitována (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů musí tak mít - prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů - možnost svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy. Nutným předpokladem naplnění efektivního výkonu funkcí územní samosprávy je tedy i existence vlastních a dostatečných finančních, resp. majetkových zdrojů.“

- Stát by se neměl zbavit odpovědnosti za své dluhy, a to ani v případě, že rozhodne o decentralizaci určitých funkcí a převede je na územní samosprávné celky.⁶¹
- Jelikož se jedná o transformační zákon, který je jednorázové povahy a byl z velké části konzumován právě k 1. lednu 2003, tzn. k datu ke kterému přešly majetek, práva i závazky ze státu na územní samosprávné celky, musel Ústavní soud k tomuto přihlídnout, tzn. z velké části návrh skupiny poslanců zamítnout.⁶²
- Ustanovení § 3 a 6 zákona č. 290/2002 Sb., nebyla konzumována k datu nabytí účinnosti, a proto byla podrobena věcnému zkoumání a testu proporcionality. Ustanovení omezují vlastníka při dispozici s majetkem, jelikož stanoví, že „to po dobu deseti let ode

⁶¹ „Stát by se totiž neměl - bez dalšího - zbavovat odpovědnosti za dluhy, jež vznikly v době jeho hospodaření s převáděným majetkem a které jsou důsledkem předchozí ztrátové realizace vlastnického práva, případně i nedodržování právních předpisů [ustanovení § 53 a násl. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)]. Již vůbec by tak činit neměl v relaci k takovým subjektům, jejichž prostřednictvím by měly být plněny i jeho úkoly spočívající v zajišťování základních práv plynoucích z čl. 31 Listiny, garantem jejichž dodržování je on sám. Takové jednání suveréna již navozuje úvahy o zneužití státní moci na úkor ÚSC. Byť se jedná o diametrálně odlišnou situaci, nabízí se v daném kontextu i poukaz na v horizontální rovině v soukromém právu vyjádřenou a obecně spravedlivou premisu, dle níž za dluhy váznoucí na věci - i v případech bezúplatného převodu - zásadně odpovídá zcizitel (§ 500 odst. 2 občanského zákoníku), a to i z pohledu argumentu a *minori ad maius*.“

⁶² „Podle § 71 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., který upravuje právní účinky zrušujících nálezů Ústavního soudu (a jímž je Ústavní soud ve smyslu ustanovení čl. 88 odst. 2 Ústavy vázán), zůstávají práva a povinnosti z právních vztahů, vzniklých před zrušením právního předpisu, nedotčena. Ústavní soud tedy musel brát v úvahu, že jak již shora zdůrazněno, napadený zákon je zákon transformační, jednorázové povahy. Právní následky s posuzovanými zákonnými ustanoveními spojené a tímto zákonem předpokládané nastaly *ex lege* již k 1. 1. 2003, a způsobilost těchto norem vyvolat v budoucnu právní následky je tak plně vyčerpána. Vyhovující náleží Ústavního soudu, mající účinky *ex nunc*, by tak již neměl schopnost na nastalém stavu i s ohledem na citované ustanovení § 71 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb. ničeho změnit. Z tohoto důvodu tak Ústavnímu soudu nezbylo než návrh navrhovatelů v této části zamítnout.“

dne jejich nabytí, pouze k účelu, ke kterému byly užívány ke dni přechodu s tím, že stanou-li se před uplynutím této doby pro obec (kraj) podle místních předpokladů a zvyklostí pro tento účel nepotřebnými a ta (ten) je nevyužije k sociálním, školským či zdravotnickým účelům, musí být nabídnuty k bezúplatnému převodu do vlastnictví státu.“ Takové omezení může být za určitých okolností přístupné, pokud obstojí v testu proporcionality⁶³:

- Kritérium vhodnosti, resp. princip způsobilosti naplnění účelu: V případě omezení vlastnického práva Ústavní soud shledal, že je neadekvátní. V případě ustanovení § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., naopak došel k závěru, že sledují legitimní cíl, kterým je veřejný zájem na existenci sociálních, školských a zdravotnických zařízení.
- Kritérium potřebnosti: Z nutnosti kontinuálního zachování existence dotčených zdravotnických zařízení samo s sebou vyplývá i požadavek na určité přechodné období, po které bude garantována existence těchto zařízení plnících veřejný zájem.
- Kritérium přiměřenosti: Období 10 let je nepřiměřeně dlouhé, protože negativní důsledky tohoto omezení vlastnického práva převyšují pozitiva, tj. sledovaný veřejný zájem – *„časové omezení by však mělo být determinováno toliko relativně krátkým přechodným časovým úsekem, v němž by mělo dojít k získání potřebných poznatků umožňujících zodpovědně s nabytým majetkem naložit způsobem dle vlastního svobodného uvážení vlastníka, tj. příslušného ÚSC.“*

Ústavní soud uzavřel, že omezení vlastnického práva je na místě, avšak období, po které bude vlastnické právo omezeno musí být výrazně kratší. Proto zrušení napadených ustanovení odložil až k datu 31. 12. 2003, aby měl zákonodárce dostatečný prostor stanovit lhůtu kratší.

⁶³ „Z rozhodovací praxe Ústavního soudu plyne, že k omezení základních práv a svobod může dojít v případě jejich kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva či svobody, a to i v případě naléhavého veřejného zájmu.“

3.5.4 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007

Nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007 Ústavní soud zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení části ustanovení § 4 odst. 2⁶⁴ zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění zákona č. 483/2001 Sb., a to konkrétně slov „a to ve výši odpovídající poměru násobku počtu obyvatel obce podle bilance počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku a koeficientu velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v České republice. Koeficienty velikostních kategorií obcí jsou uvedeny v příloze č. 2 k tomuto zákonu.“, a s tím související návrh na zrušení přílohy č. 2.

Skupina senátorů svůj návrh odůvodnila zejména požadavkem na rovnost v právech. Podle navrhovatelů byl tento princip narušen právě napadeným ustanovením, dle kterého se výše příjmů obcí odvíjí od počtu obyvatel. Navrhovatelé dále uvádí, že právní úprava nezaručuje malým obcím dostatečný příjem, což nutně povede k likvidaci malých obcí nebo jejich nucenému slučování.

Ústavní soud dospěl k závěru, že princip rovnosti není napadenou právní úpravou narušen, jelikož je velikost obcí relevantním kritériem pro přijetí odlišné právní úpravy: „rozsah činností, které obce zajišťují, se do značné míry liší právě i v závislosti na jejich velikosti. Větší obce se stávají přirozenými spádovými centry života, a z toho pak vyplývají i určité požadavky na jejich infrastrukturu a na zajištění jejich provozu. Tuto infrastrukturu přitom využívají i obyvatelé menších obcí.“

Za zajímavou lze považovat argumentaci k politickému kontextu projednávané věci. Ústavní soud upozorňuje, že mu přísluší posuzovat jen ústavnost právní úpravy, avšak vhodnost nebo účelnost zákonné právní úpravy je pravomocí zákonodárce vzešlého z demokratických voleb.

⁶⁴ "(2) Každá obec se na uvedené procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle odstavce 1 písm. b) až f) podílí stanoveným procentem. Procento zveřejní Ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem vyhláškou, vydanou každoročně s účinností od 1. září běžného roku, a to ve výši odpovídající poměru násobku počtu obyvatel obce podle bilance počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku a koeficientu velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v České republice. Koeficienty velikostních kategorií obcí jsou uvedeny v příloze č. 2 k tomuto zákonu."

Ústavní soud v této části svého odůvodnění konstatuje, že „*mají-li jednotliví navrhovatelé jako představitelé moci zákonodárné za to, že jimi napařená právní úprava je nevhodná či vyvolávající negativní důsledky, mohou usilovat o změnu v rámci politické soutěže, nikoliv v rámci soudní kontroly ústavnosti, která ze své podstaty musí být omezena pouze na otázky ústavněprávní povahy. Pokud by Ústavní soud návrhu vyhověl a rozhodl celou věc místo zákonodárce, porušil by nejen citovaná ustanovení Ústavy, ale zejména by učinil zbytečnou soutěž politických stran, jejichž úkolem je mj. právě předkládat z hlediska jejich voličů nevhodnější způsoby rozdělení státního rozpočtu.*“

3.5.5 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018 byl výsledkem řízení, které bylo vyvoláno návrhem skupiny senátorů na zrušení vybraných ustanovení zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a navazujících ustanovení v jiných zákonech z důvodu jejich protiústavnosti. Jedná se o:

- **Ustanovení § 14 písm. c) zákona o rozpočtové odpovědnosti**
*„Činí-li výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu nejméně 55 % nominálního hrubého domácího produktu, uplatní se od prvního dne druhého kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení takto upravené výše dluhu následující opatření vedoucí k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí
c) územní samosprávný celek schválí svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný nebo přebytkový; rozpočet územního samosprávného celku může být schválen jako schodkový jen při splnění podmínek stanovených zákonem upravujícím rozpočtová pravidla územních rozpočtů.*
- **Ustanovení § 17 zákona o rozpočtové odpovědnosti**
„(1) Územní samosprávný celek hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.

(2) Překročí-li dluh územního samosprávného celku k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, územní samosprávný celek je povinen jej v následujícím kalendářním roce snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.

(3) Nesníží-li územní samosprávný celek svůj dluh a jeho dluh k následujícímu rozvahovému dni převyšuje 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, ministerstvo v následujícím kalendářním roce rozhodne podle zákona o rozpočtovém určení daní o pozastavení převodu jeho podílu na výnosu daní.

(4) Příjmy územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí souhrn všech peněžitých plnění přijatých do rozpočtu¹³⁾ v průběhu rozpočtového roku, konsolidovaných podle jiného právního předpisu¹⁸⁾.

(5) Dluhem územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí hodnota nesplacených závazků z

- a) vydaných dluhopisů,
- b) přijatých úvěrů, zápůjček a návratných finančních výpomocí,
- c) realizace plnění ze záruk,
- d) vystavených směnek.“

- **Ustanovení § 18 odst. 2 zákona o rozpočtové odpovědnosti**

„(2) Ministerstvo každoročně zveřejní seznam územních samosprávných celků, které porušily povinnost podle § 14 písm. c).“

- **Ustanovení § 6a zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění zákona č. 24/2017 Sb.**

Pozastavení převodu podílu na výnosu daní

(1) Nesníží-li územní samosprávný celek svůj dluh podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a jeho dluh k následujícímu rozvahovému dni převyšuje 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, Ministerstvo financí v následujícím kalendářním roce rozhodne o pozastavení převodu jeho podílu na výnosu daní ve výši 5 % z rozdílu mezi dosaženým dluhem a 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.

(2) Pozastaven může být převod podílu územního samosprávného celku na výnosu

a) daně z přidané hodnoty,

b) daní z příjmů právnických osob, s výjimkou daně z příjmů právnických osob, jejímž poplatníkem je příslušný územní samosprávný celek.

(3) Správce daně na základě rozhodnutí Ministerstva financí nepřevede podíl územního samosprávného celku na výnosu daní do výše uvedené v rozhodnutí.

- **Ustanovení § 6b zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění zákona č. 24/2017 Sb.**

Zrušení pozastavení převodu podílu z moci úřední

(1) Nepřevyšuje-li dluh územního samosprávného celku, jemuž byl pozastaven převod podílu na výnosu daní, k následujícímu rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, Ministerstvo financí rozhodne o zrušení pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

(2) Správce daně převede podíl na výnosu daní, jehož pozastavení převodu bylo zrušeno, územnímu samosprávnému celku do 14 dnů ode dne, kdy obdržel rozhodnutí Ministerstva financí o zrušení pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

- **Ustanovení § 6c zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění zákona č. 24/2017 Sb.**

Zrušení pozastavení převodu podílu na žádost

(1) Územní samosprávný celek může požádat Ministerstvo financí o zrušení pozastavení převodu podílu na výnosu daní k uhrazení svého dluhu vzniklého do konce rozpočtového roku, v němž dluh územního samosprávného celku převýšil 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.

(2) Územní samosprávný celek v žádosti uvede výši podílu na výnosu daně, o jehož zrušení pozastavení převodu žádá, a dluh, k jehož úhradě bude použit.

(3) Ministerstvo financí v rozhodnutí uvede výši podílu na výnosu daně, jehož pozastavení převodu se zrušuje, a dluh, na jehož úhradu je podíl určen.

- **§ 6d zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění zákona č. 24/2017 Sb.**

Převod podílu po zrušení pozastavení na žádost

(1) *Správce daně převede podíl na výnosu daní územnímu samosprávnému celku do 14 dnů ode dne, kdy obdržel rozhodnutí o žádosti o zrušení pozastavení převodu podílu.*

(2) *Územní samosprávný celek použije převedený podíl na výnosu daní na úhradu dluhu uvedeného v rozhodnutí do 90 dnů od připsání na jeho účet.*

(3) *Územní samosprávný celek účtuje o převedeném podílu odděleně.*

(4) *Nepoužije-li územní samosprávný celek podíl na výnosu daní převedený podle odstavce 1 na úhradu dluhu uvedeného v rozhodnutí do 90 dnů ode dne jejich připsání na svůj účet, Ministerstvo financí rozhodne o dalším pozastavení podílu územního samosprávného celku na výnosu daní ve výši peněžních prostředků, které nebyly použity na úhradu dluhu.“*

- **§ 4 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 24/2017 Sb.:**
„(6) Při uplatnění opatření podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti může být rozpočet územního samosprávného celku schválen jako schodkový jen v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí. Smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku je možné uhradit pouze schodek vzniklý z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.“

Posouzení kompetence a ústavní konformity legislativního procesu Ústavním soudem

V souladu s pravidly řízení před Ústavním soudem, se Ústavní soud nejdřív, tj. před věcným posouzením předloženého návrhu, zabýval otázkou kompetence a ústavní konformity legislativního procesu, který vedl k přijetí napadených zákonů. V rámci toho Ústavní soud posuzoval, „*zda byla napadená ustanovení přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, ústavně předepsaným způsobem a zda je jejich obsah v souladu s ústavními zákony.*“

Na základě posouzení legislativního procesu Ústavní soud dospěl k závěru, že napadané zákony byly přijaty v souladu s Ústavou ČR.

Přitom zohlednil i skutečnost, že vláda původně navrhovala přijetí ústavního zákona, který by zakotvil základní mantinely rozpočtové odpovědnosti a na který by navazovala relevantní zákonná právní úprava, avšak ústavní zákon nebyl přijat. Ústavní soud se proto zabýval otázkou, zda ústavní pořádek (v nezměněné podobě) připouští omezení hospodaření územních samosprávných celků tak, jak to činí napadená ustanovení. Odpověď vychází z posouzení věcného souladu napadané právní úpravy s ústavním pořádkem.

Právo územních samosprávných celků na samosprávu – výklad Ústavního soudu

Právo územních samosprávných celků na samosprávu je primárně upraveno v ustanovení čl. 8 a ustanovení čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR.

Nezbytnými předpoklady pro zajištění realizace ústavního práva na samosprávu jsou:

- právní subjektivita, která je zajištěna tím, že Ústava ČR stanoví, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi;
- majetková autonomie, která je zajištěna tím, že Ústava ČR stanoví, že územní samosprávné celky mají vlastní majetek a hospodaří podle svého rozpočtu;
- reálná možnost ovlivňovat záležitosti místního významu a otázky, které přesahují regionální rámec, a o nichž rozhoduje v samostatné působnosti dle svého svobodného uvážení;

Z toho vyplývá, že územní samosprávné celky „*musí mít – prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů – možnost svobodně se rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a na vlastní odpovědnost je atributem.*“

Právo územních samosprávných celků vlastnit majetek a hospodařit podle svého rozpočtu tvoří ekonomický základ územní samosprávy:

Obsah práva vlastnit majetek se skládá z práva vlastnit majetek, práva být subjektem vlastnického práva, tedy práva být účastníkem majetkoprávních vztahů a práva nabývat majetek do svého vlastnictví a dále

z práva nakládat s majetkem ve smyslu vlastnické triády – *ius possidendi, ius utendi et fruendi, ius disponendi*.⁶⁵

Vlastnické právo svědčící územním samosprávným celkům je pod ústavní ochranou ustanovení čl. 11 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“), stejně jako pod ochranou, kterou poskytuje ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud však v této souvislosti dále upozorňuje, že jelikož jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, je jejich postavení jakožto vlastníka odlišné od postavení obchodních korporací, resp. i jiných právnických osob. V obou dvou případech je shodný obsah vlastnického práva a jeho ústavní ochrana. V případě územních samosprávných celků je však nakládání s vlastním majetkem omezeno. Toto omezení je dáno zákonnou právní úpravou. Ústavní soud výslovně zmiňuje ustanovení § 38 obecního zřízení, ustanovení § 17 krajského zřízení a ustanovení § 4 zákona o rozpočtových pravidlech. Omezení, které se vztahuje na nakládání s majetkem územních samosprávných celků je dáno zejména skutečností, že územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace mají povinnost spravovat svůj majetek v zájmu svých občanů, z čehož vyplývá i skutečnost, že prostředky, se kterými hospodaří, mají charakter veřejných prostředků. Z tohoto vyplývá povinnost územních samosprávných celků nakládat s vlastním majetkem odpovědně, tj. v souladu s péčí řádného hospodáře. V této souvislosti Ústavní soud upozorňuje, že omezení vlastnického práva, resp. nakládání s majetkem, je v případě územních samosprávných celků dáno i tím, že jsou finančně závislé na státním rozpočtu (z hlediska příjmů). Jelikož je vlastnické právo územních samosprávných celků takto omezeno, s ohledem na jejich postavení a funkce, které zastávají, musí být nastavena zákonná pravidla hospodaření s jejich majetkem. Jedná se o omezení práva volně s věcí nakládat – *ius disponendi*. Proto i z ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod plyne

⁶⁵ „Z článku 101 odst. 3 Ústavy proto vyplývá imperativ směřující k zákonodárci, jenž zapovídá odnímat územním samosprávným celkům způsobilost být účastníkem majetkoprávních vztahů, nabývat do svého výlučného vlastnictví majetek a nakládat s ním ve smyslu vlastnické triády (*ius possidendi, ius utendi et fruendi, ius disponendi*).“

možnost státu regulovat nakládání s majetkem v souladu s veřejným zájmem.

Obsah práva hospodařit podle vlastního rozpočtu (obsah nezávislého rozpočtového hospodaření) vychází ze skutečnosti, že vlastní rozpočet územního samosprávného celku není součástí kapitoly státního rozpočtu, územní samosprávné celky postupují při sestavování rozpočtu samostatně a na základě sestavených a schválených rozpočtů samy a na vlastní odpovědnost hospodaří.⁶⁶

Limity práva na samosprávu „jsou určovány možnostmi ingerence do daného práva ze strany moci zákonodárné, výkonné a soudní. Již na počátku je třeba uvést, že samotné určení mezi práva na samosprávu ve smyslu článku 8 a článku 100 Ústavy, respektive práva obcí a krajů mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu dle článku 101 odst. 3 Ústavy, ponechává Ústava v působnosti zákonodárce, resp. Ústavního soudu v rámci jím podávaného výkladu Ústavy (srov. POSPÍŠIL, I. In: RYCHETSKÝ, P. LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 1060).“

Samospráva je dle ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR limitována jen

- odpovědností k voliči, tzn., že územní samosprávný celek je při nakládání se svým majetkem jakožto vlastník a hospodář, limitován povinností zohledňovat zájmy místního obyvatelstva,⁶⁷

⁶⁶ „Jinými slovy - obcím a krajům je již na ústavní úrovni garantováno jednak postavení subjektu způsobilého nabývat majetek (postavení vlastníka) a dále postavení subjektu způsobilého s nabytým majetkem nakládat na základě vlastního a předchozího ekonomického uvážení (postavení hospodáře).“

⁶⁷ „Z obou těchto ústavně zaručených rolí přitom vyplývají jak dílčí práva, tak i dílčí povinnosti, která však nelze nahlížet izolovaně, ale ve spojení s postavením územního samosprávného celku jakožto veřejnoprávní korporace, jejímž úkolem je v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Platí proto, že územní samosprávný celek musí, jakožto vlastník, při nakládání se svým majetkem vždy zohledňovat zájem svého obyvatelstva. Tím je do značné míry limitována jeho volnost při nakládání s tímto majetkem. Obdobně je územní samosprávný celek limitován jakožto hospodář, neboť při sestavování a schvalování vlastního rozpočtu musí vycházet ze zákonem stanovených pravidel tvorby územních rozpočtů, a při zohlednění zájmů místního obyvatelstva.“

- ústavním rámcem⁶⁸, což znamená, že právo územních samosprávných celků na samosprávu má vlastní ústavní obsah⁶⁹ a
- zákonným rámcem, který nemůže „vyprázdnit či fakticky eliminovat“ ústavně zaručené právo na samosprávu. Je odpovědností zákonodárce určit konkrétní obsah práva na samosprávu dle čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR, přitom je však vázán materiálním obsahem ústavního práva na samosprávu. Tento materiální obsah je chráněn Ústavním soudem: „Ústavní soud proto uzavírá, že právo mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu představuje samotný ústavní základ práva na samosprávu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Zákonné zásahy do práva na samosprávu, jejichž prostřednictvím nedochází k jeho vyprázdnění či faktické eliminaci, musí – s ohledem na ústavní základ práva na samosprávu – obstat

⁶⁸ „Článek 101 odst. 3 Ústavy proto obcím a krajům garantuje postavení vlastníka a postavení hospodáře, avšak – a to je z hlediska posuzované věci stěžejní – taková garance není bezbřehá, ale nutně vychází z podstaty práva na samosprávu. Územní a samosprávné celky jsou proto při samotném nakládání se svým majetkem a při tvorbě vlastního rozpočtu limitovány jejich postavením, jakožto veřejnoprávních korporací.“

„Článek 101 odst. 3 Ústavy je z hlediska reálných možností územních samosprávných celků vykonávat právo na samosprávu nedílnou součástí tohoto práva. Význam článku 101 odst. 3 Ústavy z hlediska realizace práva územních samosprávných celků na samosprávu spočívá tedy v tom, že vylučuje přijetí zákona, který by upřel územnímu samosprávnému celku právo na majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu. Uvedené ustanovení lze interpretovat jako snahu ústavodárce zavázat Parlament k tomu, aby nepřijímal zákony, které by odnímaly samosprávě právo mít majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu (viz HENDRYCH, D., KAMLACH, M., SYLLA, M., SYLLOVÁ, J., SVOBODA, C., ZÁŘECKÝ, P., ZOULÍK, F. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 1997, s. 179.).“

⁶⁹ „Ústavní rámec, umožňující přijetí úpravy nezasahující samotnou podstatu práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu, totiž obecně tvoří článek 101 odst. 3 ve spojení s článkem 104 odst. 1 Ústavy, respektive – z hlediska zásahu do práva na pokojné užívání majetku – článek 1 Dodatkového protokolu [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)].“

v testu proporcionality [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.)].“

Ústavní soud dále podává rozbor Evropské charty místní samosprávy⁷⁰. Uvádí, že Evropská charta místní samosprávy je mezinárodní smlouva, která není přímo vykonatelná, ale popisuje vlastnosti, které má mít územní samospráva, resp., že stanoví rámcová práva, u nichž předpokládá konkretizaci na úrovni příslušné vnitrostátní úpravy. Z ustanovení čl. 9 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy vyplývá, stejně jako z ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR, že součástí práva územních samosprávných celků na samosprávu je i právo hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu.

Posouzení věcného souladu s ústavním pořádkem Ústavním soudem

Při posuzování věcného souladu Ústavní soud postupuje v následujících krocích:

- Ústavní soud nejdřív posoudí, zda napadená ustanovení představují zásah do práva na samosprávu a vlastnického práva (ustanovení čl. 8, 100 odst. 1 a 101 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 11 Listiny).
- Pokud napadená ustanovení představují zásah do práva na samosprávu a vlastnického práva, Ústavní soud posoudí, zda tento zásah představuje změnu Ústavy ČR. Dále se Ústavní soud zabývá otázkou, zda napadená ustanovení představují zásah do materiálního jádra Ústavy ČR, tzn., zda představují změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu (ustanovení čl. 9 odst. 1 a 2 Ústavy ČR). Pokud ano, Ústavní soud je zruší.
- Pokud napadená ustanovení nepředstavují změnu Ústavy ČR nebo změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu, Ústavní soud dále posuzuje, zda zásah, který napadená ustanovení představují, obstojí v testu proporcionality.⁷¹ V případě,

⁷⁰ Sjednaná dne 15. října 1985, vstoupila v účinnost pro Českou republiku dne 1. září 1999, a byla publikována pod č. 181/1999 Sb.

⁷¹ „Tento test byl Ústavním soudem formulován již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.). Jeho podstata spočívá v postupném zkoumání tří dílčích kritérií. Prvním kritériem je vhodnost, tj. odpověď na otázku, zdali institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný legitimní cíl.

že napadená ustanovení neobstojí v testu proporcionality, Ústavní soud je zruší pro jejich rozpor s ústavním pořádkem.

Ústavní soud v souladu s touto metodologií dospěl k závěru, že napadená ustanovení

- představují zásah do práva na samosprávu a vlastnického práva (ustanovení čl. 8, 100 odst. 1 a 101 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 11 Lis-tiny)⁷², avšak

Druhým kritériem je potrebnost (nezbytnost), spočívající v porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Třetím kritériem je přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na přijetí těchto opatření.“

⁷² „Cílem těchto opatření je obnova dlouhodobě udržitelných zdravých veřejných financí. Předmětná ustanovení ve svém důsledku nezapovídají územním samosprávným celkům hospodařit s vlastním majetkem, neodnímají jim ani právo hospodařit podle vlastního rozpočtu a konečně nezakotvují ani pomyslný „generální zákaz“ schodkového rozpočtového hospodaření, nastanou-li podmínky předpokládané návětím § 14 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.“

„Ústavní soud naznal, že ustanovení § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve spojení s § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, představují dílčí zásah do práva územních samosprávných celků na samosprávu a do práva mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu, jakož i do práva na ochranu vlastnictví a na pokojné užívání majetku. Oproti dosavadní právní úpravě totiž podmiňují schválení schodkového rozpočtu, u něhož má být schodek hrazen smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku, vznikem takového schodku z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Ustanovení § 18 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti přímo navazuje na uvedená ustanovení. Konstatovaný zásah však není protiústavní.

Obdobně ustanovení § 17 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 6a až § 6d zákona o rozpočtovém určení daní kvalifikoval Ústavní soud jako zásah do uvedených práv, neboť stanoví nová pravidla (dluhový strop a rozpočtové pravidlo) pro hospodaření územních samosprávných celků a následky jejich nedodržení, jež jsou

- nepředstavují změnu Ústavy ČR a tudíž ani zásah do jejího materiálního jádra⁷³ a
- obstála v provedeném testu proporcionality, protože zásahem do práva na vlastní majetek a práva hospodařit dle svého rozpočtu nedochází k vyprázdňení ani faktické eliminaci materiálního obsahu ústavou garantovaného práva územních samosprávných celků na samosprávu.⁷⁴

způsobilé ovlivnit hospodaření územních samosprávných celků jako takové, a tím i jejich schopnost zajišťovat své základní funkce, především ve vztahu k vlastním občanům. Ani tento zásah však není protiústavní.“

⁷³ „Ústavní soud vyložil článek 101 odst. 3 Ústavy tím způsobem, že zásah dotýkající se jeho podstaty – a mající proto i kvalitu změny Ústavy, pro niž by v posuzovaném případě nebyla splněna ústavně předepsaná procedura – by byl dán až tehdy, pokud by vylučoval územní samosprávné celky z vlastnických vztahů, anebo pokud by stanovil, že rozpočty obcí a krajů nejsou přijímány a schvalovány na základě rozhodnutí jejich vlastních volených orgánů. O takový případ však v posuzované věci nejde, a Ústavní soud proto námitku absence ústavněprávního základu napadených ustanovení nemohl přijmout jako relevantní. Pro ilustraci lze odkázat na důvody nálezu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 (srov. bod 78 tohoto nálezu).“

⁷⁴ „Napadená ustanovení na existenci samotné podstaty práva územních samosprávných celků hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu (a tedy i práva na samosprávu) nemají vliv. Uvedená ustanovení nezapovídají územním samosprávným celkům mít vlastní majetek (nevylučují obce a kraje jako subjekty vlastnického práva) a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu (například tím, že by jejich hospodaření podřazovaly pod zvláštní rozpočtovou kapitolu státního rozpočtu). Napadená ustanovení sice zasahují do uvedeného práva tím, že stanoví přísnější podmínky schodkového rozpočtového hospodaření v podobě dluhové brzy, dluhového stropu a fiskálního pravidla, podstaty práva obcí a krajů mít vlastní majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu se však nedotýkají. Územní samosprávné celky jsou i nadále subjekty vlastnického práva a jejich hospodaření má podobu hospodaření na základě vlastního rozpočtu, který projednává a schvaluje jejich zastupitelstvo. Napadená ustanovení se dotýkají toliko míry autonomie rozhodování územních samosprávných celků, když stanovují nová závazná pravidla pro nakládání s majetkem obcí a krajů, která mají zaomezit jejich zadlužování, případně postupně výši dluhu regulovat, což jistě představuje důležitá omezení, která však nezasahují samotnou podstatu ústavně garantovaného práva mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.“

Shrnutí argumentů navrhovatelů, vlády a Ústavního soudu je uvedeno v příloze této Analýzy.

Komparace s právní úpravou v jiných zemích Evropské unie

Ústavní soud upozorňuje na limity, které omezují komparaci české právní úpravy s právní úpravou v jiných zemích. Tyto limity jsou aktuální i pro mezinárodní srovnání, které je obsaženo i v této analýze. Jde o odlišnou strukturu územního členění státu, odlišný způsob financování a zejména podíl vlastních příjmů územních samosprávných celků, resp. nástroje, které mají územní samosprávné celky k dispozici k ovlivňování svých příjmů a také jde o odlišné legislativní řešení implementace směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Nad rámec tohoto výčtu podaného Ústavním soudem lze doplnit také odlišné veřejné statky a veřejné služby, které jsou územními samosprávnými celky zabezpečovány.

Odlišná stanoviska

Odlišná stanoviska k nálezu uplatnil soudce Ludvík David a dále soudkyně Kateřina Šimáčková společně se soudci Jaromírem Jirsou a Vojtěchem Šimíčkem.

Soudce Ludvík David v odlišném stanovisku uvádí, že s výrokem Ústavního soudu ani s odůvodněním nálezu nesouhlasí s tím, že napadená ustanovení měla být zrušena. Toto své stanoviska odůvodňuje

- omezeným rozsahem dokazování (nebylo nařízeno veřejné jednání, ani nebyly vyslechnuty relevantní subjekty – Asociace krajů, Sdružení místních samospráv, Svaz měst a obcí České republiky),
- skutečností, že se Ústavní soud nezabýval důležitými otázkami, která se týkají hospodaření územních samosprávných celků a souvisí s napadenou právní úpravou: *„Jaké jsou nejčastější příčiny deficitů obecních rozpočtů a jaký je současný trend? Nakolik je reálné hospodařit beze schodku, má-li obec investovat do modernizace či do-konce do chybějící infrastruktury? Je obec schopna bez deficitu za-jistit plnění svých základních funkcí ve vztahu k obyvatelům tak, aby nedocházelo k odlivu zejména těch mladších do měst? Jsou obce většinou schopny dosáhnout na dotace včetně evropských? Jak se zajišťuje zadržení vody v krajině při problémech se suchem, nebo naopak zvýšená protipovodňová ochrana?“*

- nezohledněním aspektů regionální politiky při provádění testu proporcionality,

Ve společném stanovisku soudkyně Kateřina Šimáčková společně se soudci Jaromírem Jirsou a Vojtěchem Šimíčkem uvádí, shodně jako soudce Ludvík David, že napadená ustanovení měla být zrušena. Své stanovisko odůvodňují takto:

- napadená ustanovení nepřiměřeně zasahují do ústavního práva na samosprávu a představují faktickou změnu Ústavy ČR,
- ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy je nutné chápat jako oprávnění zákonodárce přijmout prováděcí právní úpravu, ne zmocňovací,
- obejití Senátu a narušení dělby moci, protože napadená ustanovení mají formu „běžného“ a ne ústavního zákona,
- pozastavení podílu na výnosu daní je nepřiměřeně a nevhodně zvolené opatření, které trestá územní samosprávné celky, aniž by hledalo konkrétní odpovědné osoby,
- odůvodnění zvoleného opatření není dostatečné,
- dochází k narušení ekonomické autonomie územních samosprávných celků.⁷⁵

⁷⁵ „Většina pléna v odůvodnění nálezu sice připouští, že „hospodaření podle vlastního rozpočtu“ ve smyslu čl. 101 odst. 3 Ústavy je „samotný základ práva na samosprávu“ (bod 98), ale zároveň metodologicky zkoumá, jestli jsou napadená ustanovení zákona zásahem do podstaty, resp. „minimálního obsahu práva hospodařit podle vlastního rozpočtu“ (bod 127), což považuje jako zásadní pro rozhodnutí, jestli je potřeba změny Ústavy, nebo ne. Přitom podstatu daného práva vymezuje restriktivně a umožňuje státu zásahy, jsou-li odůvodněny „požadavkem hospodárného, racionálního a udržitelného nakládání s takovým majetkem ku prospěchu územního samosprávného celku a jeho občanů“ (bod 127). Domníváme se však, že je nepřijatelné, aby to byl stát, kdo bude určovat, jaké nakládání s majetkem obce či kraje je „ku prospěchu územně samosprávného celku a jeho občanů“, namísto samotného konkrétního územně samosprávného celku (tedy podle čl. 100 odst. 1 Ústavy „územního společenství občanů“), o jehož majetek se jedná. Takový přístup je podle našeho názoru vybočením z dosavadní judikatury Ústavního soudu, chránící majetkovou autonomii územních samospráv. Správně chápaná podstata práva samosprávy na hospodaření podle vlastního rozpočtu má širší rozsah.“

4 Současné nastavení řízení a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků

4.1 Nastavení řízení a kontroly veřejných prostředků, se kterými hospodaří obce

Obce jako základní územní samosprávné celky vznikaly přirozeným shlukováním občanů na určitém území. V této souvislosti je nutné upozornit, že v současnosti dle ustanovení § 20a zákona o obcích může nová obec vzniknout jen „oddělením části obce, popřípadě změnou nebo zrušením vojenského újezdu“.⁷⁶

Každou obec lze definovat prostřednictvím území, které se zpravidla může dělit na více katastrálních území, dále prostřednictvím obyvatelstva, tedy zejména speciální kategorie občanů obce, strukturou orgánů obce a majetkem obce. „Z orgánů obce upravuje Ústava pouze existenci obecního zastupitelstva (čl. 101 odst. 1), další odvozené orgány (na rozdíl například od slovenské úpravy je v ČR i starosta obce volen zastupitelstvem, nikoliv přímo občany obce) jsou upraveny až na úrovni zákona. Ústava rovněž obsahuje základní garanci majetku obce a hospodaření dle vlastního rozpočtu, negarantuje však přímo zajištění finančních zdrojů z daní či poplatků (tato problematika je regulována až na úrovni zákona, konkrétně zákonem o rozpočtovém určení daní).“⁷⁷

⁷⁶ Srov. POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 99 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

PODHRÁZKÝ, Milan. Komentář k čl. 8 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s. 139.

⁷⁷ POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 99 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

Obce lze rozdělit do několika kategorií.⁷⁸ Přiřazení do některých z nich spojuje právní úprava určité podmínky a na druhou stranu upravuje i z toho vyplývající určité důsledky. Jde o hlavní město Prahu a statutární města. Dále právní úprava rozeznává vedle obcí bez jakéhokoliv přívlastku, města a městyse. V tomto případě, však právní úprava nespojuje žádné právní následky s označením obce za město nebo městys. Městem je dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o obcích obec, která má alespoň 3 000 obyvatel a předseda Poslanecké sněmovny na návrh obce po vyjádření vlády stanoví, že daná obec je městem. Dle ustanovení § 3 odst. 3 zákona o obcích se podmínka minimálního počtu obyvatel nevztahuje na obce, která byla městem přede dnem 17. května 1954. V tomto případě ani vláda nedává své vyjádření a zejména předseda Poslanecké sněmovny nemá prostor pro uvážení: „*Obec, která byla městem přede dnem 17. května 1954, je městem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, kdy se obec stává městem.*“ Městysem se obec stává rozhodnutím předsedy Poslanecké sněmovny na návrh obce po vyjádření vlády. Stejně jako v případě měst, předseda Poslanecké sněmovny nemá prostor pro vlastní uvážení v případě, obcí, které byly oprávněny užívat označení městys přede dnem 17. května 1954. V tomto případě, ani vláda nedává své vyjádření: „*Obec, která byla oprávněna užívat označení městys přede dnem 17. května 1954, je městysem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, od kterého se obec stává městysem.*“

Z ustanovení čl. 100 odst. 2 Ústavy ČR vyplývá, že obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. Obce a kraje jako vyšší územní samosprávné celky však mají z pohledu Ústavy ČR rovné postavení, jsou navzájem na sobě nezávislé a není mezi nimi vztah

⁷⁸ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 99 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1175 – 1182.

nadřízenosti a podřízenosti.⁷⁹ Toto se vztahuje jen na oblast samostatné, tedy samosprávné působnosti.

Statutární města

Statutární města jsou určena přímo zákonem, konkrétně ustanovením § 4 odst. 1 zákona o obcích⁸⁰. Podstatou jejich odlišného postavení je možnost rozdělit své území na městské obvody a městské části dle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o obcích. Za zásadní lze považovat skutečnost, že městský obvod nebo městská část se spravuje sama prostřednictvím svého zastupitelstva, tedy obdobným způsobem jako obec, aniž by se Ústava ČR o jejich existenci jakkoliv zmiňovala.⁸¹

Speciální právní úprava postavení statutárních měst a jejich městských obvodů nebo městských částí je obsažena v ustanoveních hlavy VIII zákona o obcích, tedy v ustanoveních § 130 až § 146.

Statutární město je základním územním samosprávným celkem, který se dále může členit na městské obvody nebo městské části. Z ustanovení § 130 zákona o obcích vyplývá, že vnitřní poměry statutárních měst musí územně členěné statutární město upravit ve statutu, který má formu obecně závazné vyhlášky obce. Ustanovení § 130 zákona o obcích dále stanoví demonstrativní výčet toho, co má statut upravovat. Jde zejména o rozdělení pravomocí mezi orgány statutárního města a orgány městských obvodů, resp. městských částí na úseku samostatné i přenesené působnosti s tím, že ustanovení § 139 zákona o obcích upřesňuje rozdělení kompetencí při výkonu přenesené působnosti. Z tohoto ustanovení vyplývá základní pravidlo, že orgány statutárního města

⁷⁹ Srov. POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 99 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

⁸⁰ „Statutárními městy jsou Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav, Prostějov a Třinec.“

⁸¹ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 99 Ústavy České republiky. In: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1175 – 1182, 1210.

vykonávají přenesenou působnost na úrovni pověřeného obecního úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností a orgány městských obvodů, resp. městských částí vykonávají přenesenou působnost na úrovni tzv. jedničkové obce s tím, že statutární město může určit ve statutu „*městské obvody a městské části, jejichž orgány budou vykonávat zcela nebo zčásti přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony pověřeným obecním úřadům, popřípadě některou přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.*“

Kromě rozdělení kompetencí mezi orgány statutárního města a orgány městských částí, resp. městských obvodů upravuje statut ekonomický základ městských obvodů, resp. městských částí územně členěných statutárních měst, resp. ustanovení § 130 písm. e) h) a i) zákona o obcích stanoví, že statutární město ve statutu upraví:

„e) zdroje peněžních příjmů městských obvodů a městských částí a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti,“

„h) majetek města, který se svěřuje městským obvodům a městským částem, a rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv,“

„i) rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky.“

V případě financování přenesené působnosti, ustanovení § 139 odst. 4 věta druhá zákona o obcích stanoví, že městské obvody, resp. městské části obdrží na výkon přenesené působnosti příspěvek z rozpočtu statutárního města.

Z hlediska nastavení řízení a kontroly veřejných financí u statutárních měst je zásadní ustanovení § 133 písm. k) zákona o obcích, dle kterého je na rozhodnutí statutárního města, zda městskému obvodu, resp. městské části svěří rozhodování o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí. Stejně tak statutární město rozhoduje o případném svěřením jiných právních dispozic. V této souvislosti je nutné upozornit, že výčet právních dispozic v ustanovení § 133 zákona o obcích, o nichž statutární město rozhoduje, zda je svěří městskému obvodu, resp. městské části je demonstrativní. Je tedy zcela na uvážení statutárního města, jak nastaví vnitřní poměry, včetně ekonomického základu a majetkoprávních dispozic městských obvodů, resp. městských částí.

Dobrovolné svazky obcí

Dobrovolný svazek obcí je právnickou osobou, která vzniká sdružením dvou a více obcí. Toto sdružení je vytvářeno veřejnoprávní smlouvou, tedy procesem, který je upraven ve správním řádu. Základní právní úprava je obsažena zejména v ustanoveních § 49 až 53 zákona o obcích, resp. v ustanoveních § 24 až 27 zákona o hlavním městě Praze a v ustanoveních § 38 až 39a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Dobrovolný svazek obcí nemá postavení územního samosprávného celku, tudíž není ze své povahy pod ústavní ochranou, avšak je jedním z mnoha projevů ústavního práva na samosprávu. Stejně jako obce, od nichž je jeho existence odvozena, má dobrovolný svazek obcí právo vlastnit vlastní majetek⁸² a hospodařit podle svého rozpočtu⁸³.

Členem dobrovolného svazku obcí mohou být jen obce. Dobrovolné svazky obcí jsou vytvářeny za účelem ochrany a prosazování společných zájmů sdružovaných obcí. Ustanovení § 50 zákona o obcích, resp. ustanovení § 24 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze následně stanoví demonstrativní výčet toho, co může být předmětem jeho činnosti. Jelikož se jedná o výčet demonstrativní, nelze vyloučit, že dobrovolné svazky obcí budou vytvářeny i s jiným vymezením předmětu činnosti, avšak vždy musí být dodržen zákonný účel vzniku dobrovolného svazku obcí, tj. ochrana a prosazování společných zájmů dle ustanovení § 49 odst. 1 zákona o obcích.

Zákon o obcích, resp. zákon o hlavním městě Praze ponechává vymezení orgánů, ekonomického základu i dalších prvků řízení a kontroly dobrovolných svazků obcí obcím, které jej vytváří. Ty tak učiní ve stanovách, které jsou přílohou smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí. Minimální obsah stanov dobrovolného svazku obcí stanoví ustanovení § 50 odst. 2 zákona o obcích, resp. ustanovení § 24 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze. Dobrovolný svazek obcí může zřizovat příspěvkové organizace a školské právnické osoby dle ustanovení § 39a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, tedy v případě, že jsou předmětem jeho činnosti úkoly v oblasti školství. Vedle této obecné právní úpravy obsahuje ustanovení § 26a zákona o hlavním městě Praze oprávnění dobrovolného svazku obcí, jehož členem je hlavní město Praha,

⁸² Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁸³ Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

zřizovat právnické osoby, aniž by jejich zřizování bylo vázáno na splnění dalších podmínek, např. vymezení předmětu činnosti dobrovolného svazku obcí nebo stanovení konkrétní právní formy, jak je tomu u ustanovení § 39a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Dobrovolný svazek obcí může být poskytovatelem dotace nebo návratné finanční výpomoci dle ustanovení § 10a odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Hospodaření dobrovolných svazků obcí podléhá každoročnímu přezkoumávání dle zákona o přezkoumávání hospodaření ÚSC⁸⁴, i když nejsou územními samosprávnými celky.

4.1.1 Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém dle mezinárodních standardů, které jsou východiskem i pro evropskou legislativu, představuje soubor navzájem propojených řídicích a kontrolních mechanismů. Část těchto řídicích a kontrolních mechanismů je upravena v zákoně o finanční kontrole, který také převzal pojem „vnitřní kontrolní systém“, a nazývá jím zejména řídicí kontrolu a interní audit.⁸⁵ Součástí vnitřního kontrolního systému obcí v širším smyslu jsou i řídicí a kontrolní mechanismy, které jsou upraveny zákonem o obcích. Jde zejména o kontrolní činnost, kterou vykonávají výbory zastupitelstva obce, resp. komise rady obce.

Funkce interního auditu není povinně zaváděna u všech obcí. Povinnost zřídit útvar interního auditu, resp. pověřit výkonem interního auditu samostatného interního auditora mají jen obce, které mají minimálně 15 000 obyvatel. Obce, které mají méně než 15 000 obyvatel mohou funkci interního auditu nahradit jinými vhodnými opatřeními. „*V takovém případě zajišťují průběžné sledování a hodnocení účinnosti těchto opatření, a přitom zvažují zavedení útvaru interního auditu. Pokud v návaznosti na toto hodnocení zjistí, že přijatá opatření nejsou dostatečně*

⁸⁴ Srov. ustanovení § 53 zákona o obcích resp. ustanovení § 26 zákona o hlavním městě Praze.

⁸⁵ Srov. Czudek, Damian. Komentář k § 3. In: CZUDEK KRANECOVÁ, Jana, Damian CZUDEK, Tereza KOUCKÁ HÖFFEROVÁ a Andrea VUONGOVA. Komentář k zákonu o finanční kontrole ve veřejné správě. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2021. 308 s. ISBN 978-80-7380-810-5.

účinná, jsou obce a městské části hlavního města Prahy povinny bez zbytečného odkladu útvarem interního auditu zřídit. Zákon přitom nevymezuje, co jsou jiná dostatečná opatření. Je tudíž na obci (a městské části hl. m. Prahy), jaké opatření, kterým nahradí funkci interního auditu, zvolí. Touto funkcí lze tudíž pověřit kontrolní či finanční výbor.⁸⁶ Internímu auditu je věnována samostatná analýza zpracovávaná v rámci projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ z Programu Řádná správa Fondů EHP a Norska 2014-2021, Programové oblasti 16 - Řádná správa věcí veřejných, Odpovědné instituce, jehož příjemcem a řešitelem je Ministerstvo financí⁸⁷, proto rozbor tohoto institutu není do předmětu této Analýzy zahrnutý.

4.1.1.1 Kontrola prováděna výbory zastupitelstva obce

Dle ustanovení § 117 odst. 1 zákona o obcích má zastupitelstvo obce oprávnění zřídit jako své iniciativní a poradní orgány výbory. Z ustanovení § 117 odst. 2 zákona o obcích přitom dále plyne povinnost zastupitelstva obce vždy zřídit finanční výbor a kontrolní výbor.⁸⁸ Jde o tzv. absolutně povinné výbory.⁸⁹ Výbory zastupitelstva obce plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo, kterému také odpovídají za výkon svěřených činností⁹⁰. Kromě jiných úkolů, kterými finanční výbor pověřil zastupitelstvo obce, provádí finanční výbor kontrolu hospodaření s majetkem

⁸⁶ Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 35.

⁸⁷ Podrobnosti o projektu jsou přístupné na webové stránce: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/po-sileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin>.

⁸⁸ V případě, že jsou naplněny podmínky dle ustanovení § 117 odst. 3 zákona o obcích, má zastupitelstvo obce povinnost zřídit výbor pro národnostní menšiny.

⁸⁹ PRŮCHA P. Komentář k § 119. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.

⁹⁰ Ustanovení § 118 odst. 1 zákona o obcích.

a finančními prostředky obce⁹¹. Kontrolní výbor, kromě jiných úkolů, kterými ho pověří zastupitelstvo obce, provádí kontrolu plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena⁹² a kontrolu dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti⁹³. Z toho vyplývá, že kontrolní výbor je oprávněn, v případě, že ho tím zastupitelstvo obce pověří, provádět i kontrolu finančního výboru z hlediska dodržování právních předpisů. Z výkladu předmětného ustanovení Průcha dovozuje, že kontrolní výbor „*nebude kontrolovat plnění těch usnesení zastupitelstva obce a rady obce a dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti v těch případech, kde bude příslušnost ke kontrole náležet finančnímu výboru jako kontrolujícímu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce*“.⁹⁴ Zastupitelstvo obce je oprávněno úkoly na úseku kontroly hospodaření pověřit povinně zřizovaný finanční výbor, není však vyloučeno, jelikož se jedná o samostatnou působnost obce, že těmito úkoly pověří výbor kontrolní nebo jiné zřizované výbory⁹⁵. Pro účely Analýzy se nicméně vychází ze zákonodárcem předpokládaného modelu, že hospodaření obce je kontrolováno finančním výborem a činnost finančního výboru je kontrolována kontrolním výborem.

Dle Průchy finanční výbor i kontrolní výbor potřebují pro výkon svěřené kontrolní činnosti výslovné pověření zastupitelstva obce, ustanovení § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích tudíž nelze chápat jako zákonné

⁹¹ Ustanovení § 119 odst. 2 zákona o obcích.

⁹² Rada obce se volí jen v obcích, u nichž má zastupitelstvo alespoň 15 členů (ustanovení § 99 odst. 3 poslední věta zákona o obcích). Počet členů zastupitelstva obce stanoví zastupitelstvo obce dle pravidel stanovených v ustanovení § 67 a násl. zákona o obcích.

⁹³ Ustanovení § 119 odst. 3 zákona o obcích.

⁹⁴ PRŮCHA P. Komentář k § 119. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.

⁹⁵ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 9, 33.

zmocnění⁹⁶. Průcha k tomu dále uvádí: „*Takové pověření může být jak jednorázové a zcela konkrétní, tak případně také i rámcové a obecnější, s event. stanovením určitého algoritmu kontrol. To potom jak z hlediska věcného, tak z hlediska časového.*“⁹⁷Naproti tomu Ministerstvo vnitra uvádí, že ustanovení § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích jsou *lex specialis* k ustanovení § 118 odst. 1 zákona o obcích, které představuje *lex generalis*. Z toho Ministerstvo vnitra usuzuje, že k výkonu kontrolní činnosti dle ustanovení § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích, finanční výbor stejně jako kontrolní výbor výslovné konkrétní pověření zastupitelstva nepotřebuje.⁹⁸

Za problematické lze považovat vymezení předmětu kontroly, kterou je oprávněn provádět finanční výbor. I když ustanovení § 119 odst. 2 zákona o obcích stanoví, že finanční výbor kontroluje „*hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce*“, není toto oprávnění absolutní. Základním limitem je povinnost poskytnout finančnímu výboru při takové kontrole potřebnou součinnost, tzn. například poskytnout doklady potřebné k provedení kontroly. Takovou povinnost obecně nemají právnické osoby, kterým je majetek obce svěřen do správy. Typicky se v českém právním prostředí jedná o příspěvkovou organizaci, kterou zřizuje obec, obchodní společnost s majetkovou účastí obce, případně i třetí osobu, které je přenechán majetek obce do užívání na základě soukromoprávního vztahu (např. nájemní smlouvy). Jelikož finanční výbor jako orgán zastupitelstva není *ex lege* oprávněn jednat jménem obce nebo za obec, je k poskytnutí součinnosti při kontrole prováděné u majetku ve správě těchto subjektů nezbytné výslovné pověření zastupitelstva jako

⁹⁶ Srov. PRŮCHA P. Komentář k § 119. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.

⁹⁷ PRŮCHA P. Komentář k § 119. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.

⁹⁸ Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 26.

nejvyššího orgánu obce a také využití dostupných institutů soukromého práva:

- Obecně využitelné je smluvní zakotvení kontrolní činnosti, tzn., že by kontrolní činnost byla upravena smluvně, a to buď ve smlouvě, kterou dochází k omezení vlastnického práva obce ve prospěch třetí osoby nebo samostatnou smlouvou. Toto řešení je využitelné pro kontrolu majetku ze strany finančního výboru u zřizované příspěvkové organizace, u obchodní společnosti s majetkovou účastí obce i třetí osoby, která nakládá s majetkem obce na základě soukromoprávního vztahu.
- V případě obchodních společností je možné uvažovat o aktivaci ustanovení zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obchodních korporacích“), která upravují práva společníka společnosti s ručením omezeným na informace dle ustanovení § 155 a 156 zákona o obchodních korporacích případně zprostředkovaně prostřednictvím práva akcionáře akciové společnosti na vysvětlení dle ustanovení § 357 a násl. zákona o obchodních korporacích.⁹⁹

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA OBCE

KONTROLNÍ ORGÁN	Finanční výbor Kontrolní výbor Případně další výbory zřízené zastupitelstvem obce	§ 117 odst. 1 a 2 zákona o obcích
PŘEDMĚT KONTROLY	Finanční výbor – dle pověření zastupitelstva, primárně by předmětem mělo být hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Jelikož se jedná o orgán zastupitelstva obce, je předmět	§ 118 odst. 1, § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích

⁹⁹ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 30-31.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA OBCE

	<p>činnosti výboru omezen na působnost zastupitelstva obce (omezení ve vztahu k majetku obce, se kterým hospodář jině osoby – viz výše).</p> <p>Kontrolní výbor – dle pověření zastupitelstva, primárně by předmětem mělo být</p> <ul style="list-style-type: none"> - plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, - činnost výborů zastupitelstva, - výkon samostatné působnosti obecním úřadem. <p>Jelikož se jedná o orgán zastupitelstva obce, je předmět činnosti výboru omezen na působnost zastupitelstva obce</p>	
POŽADAVKY NA OSOBY VYKONÁVÁJÍCÍ KONTROLU	<p>Předsedou výboru je člen zastupitelstva obce. Kromě předsedy má výbor alespoň další dva členy. Členem výboru se může stát jakákoliv fyzická osoba¹⁰⁰, v případě finančního výboru a kontrolního výboru s následujícími výjimkami – členem <u>nemůže</u> být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu, osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.</p>	§ 117 odst. 4, § 119 odst. 1 zákona o obcích
KONTROLOVANÁ OSOBA	<p>Finanční výbor</p> <ul style="list-style-type: none"> - dle pověření zastupitelstva; jelikož se jedná o orgán 	§ 118 odst. 1, § 119 odst. 2 a 3

¹⁰⁰ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 13.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA OBCE

	<p>zastupitelstva obce je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva obce. zákona o obcích</p> <p>Kontrolní výbor</p> <ul style="list-style-type: none"> - dle pověření zastupitelstva; jelikož se jedná o orgán zastupitelstva obce je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva obce; - orgány a zaměstnanci obce, kteří jsou odpovědní za plnění usnesení zastupitelstva a rady; - výbory zastupitelstva obce; - obecní úřad.
<p>HLEDISKA KONTROLY</p>	<p>Finanční výbor § 118 odst. 1, § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích</p> <ul style="list-style-type: none"> - dle pověření; jelikož se jedná o orgán zastupitelstva obce je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva obce; - soulad s právními předpisy, včetně souladu s principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti.¹⁰¹ <p>Kontrolní výbor</p> <ul style="list-style-type: none"> - dle pověření; jelikož se jedná o orgán zastupitelstva obce je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva obce;

¹⁰¹ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 27.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA OBCE

	<ul style="list-style-type: none"> - soulad s usnesením zastupitelstva obce a rady obce; - soulad s právními předpisy na úseku samostatné působnosti obce. 	
PRAVIDELNOST VÝKONU	<p>Kontrola může být vykonávána v pravidelných intervalech, pokud o tom rozhodne zastupitelstvo obce.</p> <p>Ministerstvo vnitra ve svém výkladu uvádí, že kontrolní činnost finančního výboru dle ustanovení § 119 odst. 2 písm. a) zákona o obcích a kontrolního výboru dle ustanovení § 119 odst. 3 písm. a) a b) zákona o obcích by měla být vykonávána každoročně, jinak by se jednalo o nečinnost.¹⁰²</p>	§ 118 odst. 1, § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích
PROCES KONTROLY	<p>Proces kontroly není zákonem upraven. Výbor je oprávněn upravit svou činnost např. ve statutu nebo jednacím řádu, ale jeho přijetí není ze zákona povinné. Stejně tak je přípustné, aby proces upravilo zastupitelstvo obce.¹⁰³</p> <p>Obecní úřad má dle ustanovení § 109 odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o obcích</p>	§ 109 odst. 3 písm. a) body 1 a 2 zákona o obcích

¹⁰² Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 29 - 30.

¹⁰³ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 9, 29.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA OBCE

	<p>povinnost pomáhat výborům zastupitelstva v jejich činnosti. V rámci plnění této povinnosti mají zaměstnanci obce zařazení v obecním úřadu povinnost poskytnout výborům potřebnou součinnost, např. předložit doklady nezbytné k provedení kontroly (v případě, že doklady poskytnuty nebyly, může jejich poskytnutí nařídit zastupitelstvo obce na základě oprávnění ukládat úkoly v samostatné působnosti obecnímu úřadu dle ustanovení § 109 odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o obcích). Podklady je oprávněn požadovat výbor jako celek, případně člen výboru, pokud k tomu byl výborem pověřen (usnesení výboru o pověření).¹⁰⁴</p>	
<p>VÝSTUP KONTROLY</p>	<p>Zápis z kontroly, který obsahuje alespoň následující:</p> <ul style="list-style-type: none"> - co bylo kontrolováno, - zjištěné nedostatky, - návrh opatření k odstranění zjištěných nedostatků, - podpis člena výboru, který kontrolu provedl, - podpis zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala; pokud zaměstnanec odmítne zápis podepsat, je nutné tuto skutečnost 	<p>§ 119 odst. 4 a 5 zákona o obcích</p>

¹⁰⁴ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 22-23.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA OBCE

	<p>v zápisu uvést společně s důvody, proč byl podpis odepřen¹⁰⁵.</p> <p>Výbor předkládá zápis z kontroly zastupitelstvu obce. Zákon nestanoví povinnost zápisy z kontroly zveřejňovat, jsou však přístupné na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).¹⁰⁶</p>	
OPRAVNÉ PRO-STŘEDKY	<p>Orgány a zaměstnanci, jejichž činnosti se kontrola týkala, mají oprávnění vyjádřit se k zápisu z kontroly, které je spolu se zápisem předkládáno zastupitelstvu obce. Nejedná se však o opravný prostředek v pravém slova smyslu, protože nesměřuje proti pravomocnému rozhodnutí.</p>	§ 119 odst. 5 zákona o obcích
OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ	<p>Opatření k nápravě navrhuje výbor, který kontrolu prováděl – je součástí</p>	§ 117 odst. 1, § 119

¹⁰⁵ Srov. PRŮCHA P. Komentář k § 119. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.

Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 34.

¹⁰⁶ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 20-21.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA OBCE

	<p>zápisu z kontroly. K návrhu opatření se mohou vyjádřit orgány a zaměstnanci, jejichž činnosti se kontrola týkala. Opatření k nápravě přijímá zastupitelstvo obce. Výbor nemá oprávnění ukládat opatření k nápravě, je jen iniciativním a poradním orgánem zastupitelstva, nemá rozhodovací pravomoc.</p>	<p>odst. 4 a 5 zákona o obcích</p>
<p>PŘEDÁVÁNÍ PODNĚTŮ ORGÁNŮM VEŘEJNÉ SPRÁVY</p>	<p>Výbory zastupitelstva nejsou kontrolním orgánem ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“)¹⁰⁷, nejsou ani orgánem obce, tj. nemají oprávnění jednat za obec nebo jejím jménem. Tudíž se na jejich činnost nevztahují povinnosti dle ustanovení § 25 kontrolního řádu včetně povinnosti předat zjištění o nedostacích orgánu, který je oprávněn ukládat sankce za zjištěné nedostatky. Finanční výbor a kontrolní výbor nicméně mají povinnost předávat svá zjištění zastupitelstvu obce, které je oprávněno ukládat opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Tato jejich povinnost však nevyplývá z ustanovení § 25 odst. 4 kontrolního řádu, ale z ustanovení § 119 odst. 5 zákona o obcích. Dle výkladu Ministerstva</p>	<p>§ 117 odst. 1, § 119 odst. 5 zákona o obcích/</p>

¹⁰⁷ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 29.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA OBCE

vnitru¹⁰⁸ mohou členové výborů, jako skupina osob, podat podnět orgánu, který je oprávněn ukládat sankce za zjištěné nedostatky na základě ustanovení § 42 správního řádu¹⁰⁹.

4.1.1.2 Kontrola prováděna komisemi rady obce

Dle ustanovení § 122 odst. 1 zákona o obcích má rada obce oprávnění zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Na rozdíl od výborů zastupitelstva může být komisi, na základě ustanovení § 122 odst. 2 zákona o obcích, svěřen výkon přenesené působnosti dle ustanovení § 103 odst. 4 písm. c) zákona o obcích, tudíž komise rady může být *de facto* i výkonným orgánem. Oprávnění svěřit komisi výkon přenesené působnosti má starosta obce po projednání s ředitelem krajského úřadu. Komise rady obce plní úkoly, kterými je pověřila rada, které také odpovídají za výkon svěřených činností s výjimkou výkonu přenesené působnosti, za který odpovídají přímo starostovi obce¹¹⁰. Zákon o obcích, na rozdíl od výborů zastupitelstev povinné zřízení komisí rady obce neupravuje. Právní úprava činností komisí rady je značně stručná. Kromě výše uvedeného obsahuje požadavek na zvláštní odbornou způsobilost předsedy v případě výkonu přenesené působnosti¹¹¹ a pravidlo, že se komise rady

¹⁰⁸ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 21-22.

¹⁰⁹ Ustanovení § 42 správního řádu zní: „*Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.*“

¹¹⁰ Ustanovení § 122 odst. 5 zákona o obcích.

¹¹¹ Ustanovení § 122 odst. 3 zákona o obcích.

usnází většinou hlasů všech členů¹¹². Ze stručné právní úpravy vyplývá nutnost, aby náplň činnosti komise i další podrobnosti byly stanoveny radou obce. S ohledem na skutečnost, že komise mohou být pověřeny úkoly v rámci samostatné působnosti obce, nelze vyloučit, že rada obce pověří zřízené komise i výkonem kontrolních činností. Z ustanovení § 99 odst. 2 vyplývá, že v případě, že se jedná o malou obec, „*kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoci starosta obce, nestanoví-li zákon o obcích jinak (§ 102 odst. 4)*“. V těchto případech tedy může komise jako své iniciativní a poradní orgány zřizovat starosta obce.¹¹³

KONTROLA PROVÁDĚNA KOMISEMI RADY OBCE

KONTROLNÍ ORGÁN	Komise rady
PŘEDMĚT KONTROLY	Dle pověření rady obce. Jelikož se jedná o orgán rady obce, je předmět činnosti komise omezen na působnost rady obce. § 122 odst. 1 a 5 zákona o obcích
POŽADAVKY NA OSOBY VYKONÁVÁJÍCÍ KONTROLU	Zákonem nejsou upraveny. Členem komise se může stát jakákoliv fyzická osoba ¹¹⁴ .

¹¹² Ustanovení § 122 odst. 4 zákona o obcích.

¹¹³ Srov. PRŮCHA P. Komentář k § 122. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.

Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 46.

¹¹⁴ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 43.

KONTROLA PROVÁDĚNA KOMISEMI RADY OBCE

KONTRLOVANÁ OSOBA	Dle pověření rady obce. Jelikož se jedná o orgán rady obce je omezen s ohledem na působnost rady obce.	§ 122 odst. 1 a 5 zákona o obcích
HLEDISKA KONTROLY	Dle pověření rady obce. Jelikož se jedná o orgán rady obce je omezen s ohledem na působnost rady obce.	§ 122 odst. 1 a 5 zákona o obcích
PRAVIDELNOST VÝKONU	Dle pověření rady obce.	§ 122 odst. 1 a 5 zákona o obcích
PROCES KONTROLY	Proces kontroly není zákonem upraven. Komise je oprávněna upravit svou činnost např. ve statutu nebo jednacím řádu, ale jeho přijetí není ze zákona povinné. Stejně tak je přípustné, aby toto upravila rada obce. ¹¹⁵	
VÝSTUP KONTROLY	Zákonem není upraven.	
OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	Zákonem nejsou upraveny.	
OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ	V případě, že komise rady vykonává kontrolní činnost na základě pověření rady obce, jde o výkon samostatné působnosti, na jejímž úseku komise plní funkci pouze iniciativního a poradního orgánu, není výkonným orgánem. Opatření k nápravě nemůže tudíž ukládat.	§ 122 odst. 1 a 5 zákona o obcích

¹¹⁵ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicka-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 45.

KONTROLA PROVÁDĚNA KOMISEMI RADY OBCE

Ukládat opatření k nápravě může v rámci své působnosti rada obce, která komisi zřídila, případně zastupitelstvo obce v návaznosti na rozdělení pravomocí dle zákona o obcích.

4.1.2 Přezkoumávání hospodaření

Hospodaření obcí je každoročně přezkoumáváno na základě ustanovení § 42 zákona o obcích. Přezkoumávání hospodaření je specifickou kontrolní činností, která je prováděna podle zákona o přezkoumávání hospodaření ÚSC a kontrolního řádu. Podrobně byla tato kontrolní činnost analyzována v rámci Analýzy systému kontrol územních samosprávných celků, kterou zpracovalo Ministerstvo financí v roce 2017¹¹⁶. Od okamžiku jejího zpracování nebyla provedena novelizace, která by se dotkla způsobu provádění přezkoumávání hospodaření u obcí¹¹⁷. Výkon přezkoumávání hospodaření obcí není z hlediska ústavní konformity rozporován.¹¹⁸

I když dobrovolné svazky obcí nemají postavení územních samosprávných celků, jejich hospodaření podléhá také každoročnímu přezkoumávání stejně jako je tomu u obcí, krajů a hlavního města Prahy a jeho městských částí.

¹¹⁶ Analýza systému kontrol územních samosprávných celků. Ministerstvo financí. Dostupná z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Analyza_2017_system-kontrol-uzemnich-samospravnych-celku_v02.pdf

¹¹⁷ Zákon o přezkoumávání hospodaření ÚSC byl novelizován zákonem č. 251/2021 Sb., s účinností od 1. ledna 2022. Provedené změny se týkají výlučně zrušení Regionálních rad regionů soudržnosti.

¹¹⁸ Srov. PODHRÁZKÝ, Milan. Komentář k čl. 101 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7, s. 1401 – 1412.

POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

4.2 Nastavení řízení a kontroly veřejných prostředků, se kterými hospodaří hlavní město Praha

Skutečnost, že Praha je hlavním městem vyplývá z ustanovení čl. 13 Ústavy ČR. Hlavní město Praha má postavení obce i vyššího územního samosprávného celku a nevztahuje se na ní zákon o obcích ani zákon o krajích, ale právní úprava obsažena ve speciálním zákoně o hlavním městě Praze. Městské části hlavního města Prahy mají jiné postavení než městské části, resp. městské obvody statutárních měst. *„Rozdíl mezi městskou částí (či městským obvodem) územně členěného statutárního města a městskou částí hlavního města Prahy spočívá především v tom, že městské obvody a městské části jednají za statutární město, tj. jeho jménem, zatímco městská část hlavního města Prahy je oprávněna jednat svým vlastním jménem v právních vztazích.“*¹¹⁹

4.2.1 Vnitřní kontrolní systém

Součástí vnitřního kontrolního systému hlavního města Prahy a jeho městských částí v širším smyslu jsou i řídicí a kontrolní mechanismy, které jsou upraveny zákonem o hlavním městě Praze. Jde zejména o kontrolní činnost, kterou vykonávají výbory zastupitelstva hlavního města, resp. komise rady.

Funkce interního auditu není povinně zavedena u všech městských částí hlavního města Prahy. Povinnost zřídit útvar interního auditu, resp. pověřit výkonem interního auditu samostatného interního auditora mají jen městské části hlavního města Prahy, které mají minimálně 15 000 obyvatel. Městské části hlavního města Prahy, které mají méně než 15 000 obyvatel mohou funkci interního auditu nahradit jinými vhodnými opatřeními. *„V takovém případě zajišťují průběžné sledování a hodnocení účinnosti těchto opatření, a přitom zvažují zavedení útvaru interního auditu. Pokud v návaznosti na toto hodnocení zjistí, že přijatá opatření nejsou dostatečně účinná, jsou obce a městské části hlavního města Prahy povinny bez zbytečného odkladu útvar interního auditu zřídit. Zákon*

¹¹⁹ DĚVĚROVÁ, Martina. Komentář k § 3. In: DĚVĚROVÁ, Martina, HAVEL, Tomáš, MAŘÍK, Richard a RADOŠINSKÝ, Adrián. Zákon o hlavním městě Praze. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře Wolters Kluwer. ASPI.

přítom nevymezuje, co jsou jiná dostatečná opatření. Je tudíž na obci (a městské části hl. m. Prahy), jaké opatření, kterým nahradí funkci interního auditu, zvolí. Touto funkcí lze tudíž pověřit kontrolní či finanční výbor.¹²⁰ Internímu auditu je věnována samostatná analýza zpracovávaná v rámci projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ z Programu Řádná správa Fondů EHP a Norska 2014-2021, Programové oblasti 16 - Řádná správa věcí veřejných, Odpovědné instituce, jehož příjemcem a řešitelem je Ministerstvo financí¹²¹, proto rozbor tohoto institutu není do předmětu této Analýzy zahrnutý.

4.2.1.1 Kontrola prováděna výbory zastupitelstva hlavního města Prahy

Dle ustanovení § 77 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze má zastupitelstvo hlavního města Prahy oprávnění zřídit jako své poradní (iniciativní a kontrolní) orgány výbory. Z ustanovení § 78 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze přitom dále plyne povinnost zastupitelstva hlavního města Prahy vždy zřídit finanční výbor, kontrolní výbor a výbor pro výchovu a vzdělávání.¹²² Jde o tzv. absolutně povinné výbory.¹²³ Výbory zastupitelstva hlavního města Prahy plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo, kterému také odpovídají za výkon svěřených činností.¹²⁴ Kromě jiných úkolů, kterými finanční výbor pověřil zastupitelstvo

¹²⁰ Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 35.

¹²¹ Podrobnosti o projektu jsou přístupné na webové stránce: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/posileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin>.

¹²² V případě, že jsou naplněny podmínky dle ustanovení § 78 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze, má zastupitelstvo hlavního města Prahy povinnost zřídit výbor pro národnostní menšiny.

¹²³ PRŮCHA P. Komentář k § 119. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.

¹²⁴ Ustanovení § 77 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

hlavního města Prahy, provádí finanční výbor kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky hlavního města Prahy.¹²⁵ Kontrolní výbor, kromě jiných úkolů, kterými ho pověří zastupitelstvo hlavního města Prahy, provádí kontrolu plnění usnesení zastupitelstva a rady hlavního města Prahy a kontrolu dodržování právních předpisů ostatními výbory a Magistrátem hlavního města Prahy na úseku samostatné působnosti.¹²⁶ Z toho vyplývá, že kontrolní výbor je oprávněn v případě, že ho tím zastupitelstvo hlavního města Prahy pověří, provádět i kontrolu finančního výboru z hlediska dodržování právních předpisů. Zastupitelstvo hlavního města Prahy je oprávněno úkoly na úseku kontroly hospodaření pověřit povinně zřizovaný finanční výbor, není však vyloučeno, jelikož se jedná o samostatnou působnost obce, že těmito úkoly pověří výbor kontrolní nebo jiné zřizované výbory.¹²⁷ Pro účely Analýzy se nicméně vychází ze zákonodárcem předpokládaného modelu, že hospodaření obce je kontrolováno finančním výborem a činnost finančního výboru je kontrolována kontrolním výborem.

Dle Průchy finanční výbor i kontrolní výbor potřebují pro výkon svěřené kontrolní činnosti výslovné pověření zastupitelstva hlavního města Prahy.¹²⁸ Naproti tomu Ministerstvo vnitra a Radošinský uvádí, že finanční výbor, stejně jako kontrolní výbor, výslovné konkrétní pověření zastupitelstva nepotřebuje.¹²⁹

¹²⁵ Ustanovení § 78 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze.

¹²⁶ Ustanovení § 78 odst. 5 zákona o hlavním městě Praze.

¹²⁷ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 9, 33.

¹²⁸ PRŮCHA P. Komentář k § 119. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.

¹²⁹ Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019.

Za problematické lze považovat vymezení předmětu kontroly, kterou je oprávněn provádět finanční výbor. I když ustanovení § 78 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze stanoví, že finanční výbor kontroluje „*hospodaření s majetkem a finančními prostředky hlavního města Prahy*“, není toto oprávnění absolutní. Základním limitem je povinnost poskytnout finančnímu výboru při takové kontrole potřebnou součinnost, tzn. například poskytnout doklady potřebné k provedení kontroly. Takovou povinnost obecně nemají právnické osoby, kterým je majetek hlavního města Prahy svěřen do správy. Typicky se v českém právním prostředí jedná o příspěvkovou organizaci, kterou zřizuje hlavní město Praha, obchodní společnost s majetkovou účastí hlavního města Prahy, případně i třetí osobu, které je přenechán majetek hlavního města Prahy do užívání na základě soukromoprávního vztahu (např. nájemní smlouvy). Jelikož finanční výbor jako orgán zastupitelstva není *ex lege* oprávněn jednat jménem hlavního města Prahy nebo za hlavní město Prahu, je k poskytnutí součinnosti při kontrole prováděné u majetku ve správě těchto subjektů nezbytné výslovné pověření zastupitelstva jako nejvyššího orgánu hlavního města Prahy a také využití dostupných institutů soukromého práva:

- Obecně využitelné je smluvní zakotvení kontrolní činnosti, tzn., že by kontrolní činnost byla upravena smluvně, a to buď ve smlouvě, kterou dochází k omezení vlastnického práva hlavního města Prahy ve prospěch třetí osoby nebo samostatnou smlouvou. Toto řešení je využitelné pro kontrolu majetku ze strany finančního výboru u zřizované příspěvkové organizace, u obchodní společnosti s majetkovou účastí hlavního města Prahy i třetí osoby, která nakládá s majetkem obce na základě soukromoprávního vztahu.
- V případě obchodních společností je možné uvažovat o aktivaci ustanovení zákona o obchodních korporacích, která upravují práva společníka společnosti s ručením omezeným na informace dle ustanovení § 155 a 156 zákona o obchodních

ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 26.

RADOŠINSKÝ, Adrián. Komentář k § 78. In: DĚVĚROVÁ, Martina, HAVEL, Tomáš, MAŘÍK, Richard a RADOŠINSKÝ, Adrián. Zákon o hlavním městě Praze. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře Wolters Kluwer. ASPI.

korporacích případně zprostředkovaně prostřednictvím práva akcionáře akciové společnosti na vysvětlení dle ustanovení § 357 a násl. zákona o obchodních korporacích.¹³⁰

Z ustanovení § 100 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze vyplývá, že městské části hlavního města Prahy povinně zřizují finanční a kontrolní výbor. Na tyto výbory, stejně jako na jiné výbory, o jejichž zřízení rozhodne zastupitelstvo městské části podle ustanovení § 100 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, se použijí ustanovení vztahující se na postavení a jednání a práva a povinnosti výborů zastupitelstva hlavního města Prahy obdobně, tzn., že níže uvedený rozbor kontroly prováděné výbory zastupitelstva hlavního města Prahy se na ně beze zbytku také vztahuje.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

KONTROLNÍ ORGÁN	Finanční výbor Kontrolní výbor Případně další výbory zřízené zastupitelstvem obce	§ 77 odst. 1 a § 78 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze
PŘEDMĚT KONTROLY	Finanční výbor – dle pověření zastupitelstva, primárně by předmětem mělo být hospodaření s majetkem a finančními prostředky hlavního města Prahy. Jelikož se jedná o orgán zastupitelstva hlavního města Prahy, je předmět činnosti výboru omezen na působnost zastupitelstva hlavního města Prahy (omezení ve vztahu k majetku hlavního	§ 78 odst. 4 a 5 zákona o hlavním městě Praze

¹³⁰ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 30-31.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

	<p>města Prahy, se kterým hospodaří jiné osoby – viz výše).</p> <p>Kontrolní výbor – dle pověření zastupitelstva, primárně by předmětem mělo být</p> <ul style="list-style-type: none"> - plnění usnesení zastupitelstva a rady hlavního města Prahy, - činnost výborů zastupitelstva, - výkon samostatné působnosti Magistrátem hlavního města Prahy. <p>Jelikož se jedná o orgán zastupitelstva hlavního města Prahy, je předmět činnosti výboru omezen na působnost zastupitelstva hlavního města Prahy.</p>	
<p>POŽADAVKY NA OSOBY VYKONÁVÁJÍCÍ KONTROLU</p>	<p>Předsedou výboru je člen zastupitelstva hlavního města Prahy. Kromě předsedy má výbor alespoň další dva členy. Členem výboru se může stát člen zastupitelstva nebo občan hlavního města Prahy, v případě finančního výboru a kontrolního výboru s následujícími výjimkami – členem <u>nemůže</u> být primátor, náměstek primátora, ředitel Magistrátu hlavního města Prahy, osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na Magistrátu hlavního města Prahy.</p>	<p>§ 77 odst. 2, § 78 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze</p>
<p>KONTROLOVANÁ OSOBA</p>	<p>Finanční výbor</p> <ul style="list-style-type: none"> - dle pověření zastupitelstva; jelikož se jedná o orgán zastupitelstva je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva hlavního města Prahy. <p>Kontrolní výbor</p>	<p>§ 78 odst. 4 a 5 zákona o hlavním městě Praze</p>

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

	<ul style="list-style-type: none">- dle pověření zastupitelstva; jelikož se jedná o orgán zastupitelstva je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva hlavního města Prahy;- orgány a zaměstnanci obce, kteří jsou odpovědní za plnění usnesení zastupitelstva a rady;- výbory zastupitelstva;- Magistrát hlavního města Prahy.	
HLEDISKA KONTROLY	<p>Finanční výbor</p> <ul style="list-style-type: none">- dle pověření; jelikož se jedná o orgán zastupitelstva je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva hlavního města Prahy;- soulad s právními předpisy, včetně souladu s principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti.¹³¹ <p>Kontrolní výbor</p> <ul style="list-style-type: none">- dle pověření; jelikož se jedná o orgán zastupitelstva je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva hlavního města Prahy;- soulad s usnesením zastupitelstva a rady hlavního města Prahy;- soulad s právními předpisy na úseku samostatné působnosti.	§ 78 odst. 4 a 5 zákona o hlavním městě Praze

¹³¹ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 27.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

PRAVIDEL- NOST VÝ- KONU	Kontrola může být vykonávána v pravidelných intervalech, pokud o tom rozhodne zastupitelstvo hlavního města Prahy. Ministerstvo vnitra ve svém výkladu uvádí, že kontrolní činnost finančního výboru a kontrolního výboru by měla být vykonávána každoročně, jinak by se jednalo o nečinnost. ¹³²	§ 78 odst. 4 a 5 zákona o hlavním městě Praze
PROCES KONTROLY	Proces kontroly není zákonem upraven. Výbor je oprávněn upravit svou činnost např. ve statutu nebo jednacím řádu, ale jeho přijetí není ze zákona povinné. Stejně tak je přípustné, aby proces upravilo zastupitelstvo hlavního města Prahy. ¹³³	§ 78 odst. 4 a 5 zákona o hlavním městě Praze
VÝSTUP KONTROLY	Zápis z kontroly, který obsahuje alespoň následující: <ul style="list-style-type: none"> - co bylo kontrolováno - zjištěné nedostatky - návrh opatření k odstranění zjištěných nedostatků - podpis člena výboru, který kontrolu provedl 	§ 78 odst. 7 a 8 zákona o hlavním městě Praze

¹³² Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 29 - 30.

¹³³ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 9, 29.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

	<p>- podpis zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala; pokud zaměstnanec odmítne zápis podepsat, je nutné tuto skutečnost v zápisu uvést společně s důvody, proč byl podpis odepřen¹³⁴.</p> <p>Výbor předkládá zápis z kontroly zastupitelstvu hlavního města Prahy. Zákon nestanoví povinnost zápisy z kontroly zveřejňovat, jsou však přístupné na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.¹³⁵</p>	
<p>OPRAVNÉ PRO-STŘEDKY</p>	<p>Orgány a zaměstnanci, jejichž činnosti se kontrola týkala, mají oprávnění vyjádřit se k zápisu z kontroly, které je spolu se zápisem předkládáno zastupitelstvu hlavního města Prahy. Nejedná se však o opravný prostředek v pravém slova smyslu, protože nesměřuje proti pravomocnému rozhodnutí.</p>	<p>§ 78 odst. 8 zákona o hlavním městě Praze</p>

¹³⁴ Srov. PRŮCHA P. Komentář k § 119. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.

Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 34.

¹³⁵ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 20-21.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

<p>OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ</p>	<p>Opatření k nápravě navrhuje výbor, který kontrolu prováděl – je součástí zápisu z kontroly. K návrhu opatření se mohou vyjádřit orgány a zaměstnanci, jejichž činnosti se kontrola týkala. Opatření k nápravě přijímá zastupitelstvo hlavního města Prahy. Výbor nemá oprávnění ukládat opatření k nápravě, je jen iniciativním a poradním orgánem zastupitelstva, nemá rozhodovací pravomoc.</p>	<p>§ 78 odst. 7 a 8 zákona o hlavním městě Praze</p>
<p>PŘEDÁVÁNÍ PODNĚTŮ ORGÁNŮM VEŘEJNÉ SPRÁVY</p>	<p>Výbory zastupitelstva nejsou kontrolním orgánem ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 kontrolního řádu¹³⁶, nejsou ani orgánem hlavního města Prahy, tj. nemají oprávnění jednat za hlavní město Prahu nebo jejím jménem. Tudíž se na jejich činnost nevztahují povinnosti dle ustanovení § 25 kontrolního řádu včetně povinnosti předat zjištění o nedostacích orgánu, který je oprávněn ukládat sankce za zjištěné nedostatky. Finanční výbor a kontrolní výbor nicméně mají povinnost předávat svá zjištění zastupitelstvu hlavního města Prahy, které je oprávněno ukládat opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Tato jejich povinnost však nevyplývá z ustanovení § 25 odst. 4 kontrolního</p>	<p>§ 78 odst. 7 a 8 zákona o hlavním městě Praze</p>

¹³⁶ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 29.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

řádu, ale z ustanovení § 78 odst. 8 zákona o hlavním městě Praze. Dle výkladu Ministerstva vnitra¹³⁷ mohou členové výborů, jako skupina osob, podat podnět orgánu, který je oprávněn ukládat sankce za zjištěné nedostatky na základě ustanovení § 42 správního řádu¹³⁸.

4.2.1.2 Kontrola prováděna komisemi rady hlavního města Prahy

Dle ustanovení § 79 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze má rada hlavního města Prahy oprávnění zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Komise rady hlavního města Prahy plní úkoly, kterými je pověřila rada, které také odpovídají za výkon svěřených činností. Zákon o hlavním městě Praze, na rozdíl od výborů zastupitelstev, povinné zřízení komisí rady hlavního města Prahy neupravuje. Právní úprava činností komisí rady je značně stručná. Kromě výše uvedeného obsahuje pravidlo, že se komise rady usnáší většinou hlasů všech členů.¹³⁹ Ze stručné právní úpravy vyplývá nutnost, aby náplň činnosti komise i další podrobnosti byly stanoveny radou hlavního města Prahy. S ohledem na skutečnost, že komise mohou být pověřeny úkoly v rámci samostatné

¹³⁷ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 21-22.

¹³⁸ Ustanovení § 42 správního řádu zní: „Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.“

¹³⁹ Ustanovení § 79 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

působnosti, nelze vyloučit, že rada pověří zřízené komise i výkonem kontrolních činností.

Z ustanovení § 101 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze vyplývá, že rada městské části hlavního města Prahy má oprávnění zřizovat komise jako své iniciativní a poradní orgány. Právní úprava je stejně stručná a obdobná jako v případě komisí rady hlavního města Prahy, tzn., že níže uvedený rozbor kontroly prováděné komisemi rady hlavního města Prahy se beze zbytku vztahuje také na komise rady městské části hlavního města Prahy.

KONTROLA PROVÁDĚNA KOMISEMI RADY HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

KONTROLNÍ ORGÁN	Komise rady	
PŘEDMĚT KONTROLY	Dle pověření rady hlavního města Prahy. Jelikož se jedná o orgán rady hlavního města Prahy, je předmět činnosti komise omezen na působnost rady hlavního města Prahy.	§ 79 zákona o hlavním městě Praze
POŽADAVKY NA OSOBY VYKONÁVÁJÍCÍ KONTROLU	Zákonem nejsou upraveny. Členem komise se může stát jakákoliv fyzická osoba ¹⁴⁰ .	
KONTROLOVANÁ OSOBA	Dle pověření rady hlavního města Prahy. Jelikož se jedná o orgán rady je omezen s ohledem na působnost rady hlavního města Prahy.	§ 79 zákona o hlavním městě Praze
HLEDISKA KONTROLY	Dle pověření rady hlavního města Prahy. Jelikož se jedná o orgán rady je	§ 79 zákona

¹⁴⁰ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 43.

KONTROLA PROVÁDĚNA KOMISEMI RADY HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

	omezen s ohledem na působnost rady hlavního města Prahy.	o hlavním městě Praze
PRAVIDELNOST VÝKONU	Dle pověření rady hlavního města Prahy.	§ 79 zákona o hlavním městě Praze
PROCES KONTROLY	Proces kontroly není zákonem upraven. Komise je oprávněna upravit svou činnost např. ve statutu nebo jednacím řádu, ale jeho přijetí není ze zákona povinné. Stejně tak je přípustné, aby toto upravila rada hlavního města Prahy. ¹⁴¹	
VÝSTUP KONTROLY	Zákonem není upraven.	
OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	Zákonem nejsou upraveny.	
OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ	V případě, že komise rady vykonává kontrolní činnost na základě pověření rady hlavního města Prahy, jde o výkon samostatné působnosti, na jejímž úseku komise plní funkci pouze iniciativního a poradního orgánu, není výkonným orgánem. Opatření k nápravě nemůže tudíž ukládat. Ukládat opatření k nápravě může v rámci své působnosti rada hlavního města Prahy, která	§ 79 zákona o hlavním městě Praze

¹⁴¹ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 45.

KONTROLA PROVÁDĚNA KOMISEMI RADY HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

komisi zřídila, případně zastupitelstvo hlavního města Prahy v návaznosti na rozdělení pravomocí dle zákona o hlavním městě Praze.

4.2.2 Přezkoumávání hospodaření

Hospodaření hlavního města Prahy a jeho městských částí je každoročně přezkoumáváno na základě ustanovení § 38 zákona o hlavním městě Praze. Přezkoumávání hospodaření je specifickou kontrolní činností, která je prováděna podle zákona o přezkoumávání hospodaření ÚSC a kontrolního řádu. Podrobně byla tato kontrolní činnost analyzována v rámci Analýzy systému kontrol územních samosprávných celků, kterou zpracovalo Ministerstvo financí v roce 2017¹⁴². Od okamžiku jejího zpracování nebyla provedena novelizace, která by se dotkla způsobu provádění přezkoumávání hospodaření u hlavního města Prahy¹⁴³. Výkon přezkoumávání hospodaření hlavního města Prahy není z hlediska ústavní konformity rozporován.¹⁴⁴

¹⁴² Analýza systému kontrol územních samosprávných celků. Ministerstvo financí. Dostupná z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Analyza_2017_system-kontrol-uzemnich-samospravnych-celku_v02.pdf

¹⁴³ Zákon o přezkoumávání hospodaření ÚSC byl novelizován zákonem č. 251/2021 Sb., s účinností od 1. ledna 2022. Provedené změny se týkají výlučně zrušení Regionálních rad regionů soudržnosti.

¹⁴⁴ Srov. PODHRÁZKÝ, Milan. Komentář k čl. 101 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s. 1401 - 1412.

POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

4.3 Nastavení řízení a kontroly veřejných prostředků, se kterými hospodaří kraje

Kraje jako vyšší územní samosprávné celky lze dle ustanovení čl. 100 odst. 3 Ústavy ČR vytvořit nebo zrušit jen ústavním zákonem. Stávající kraje jsou konstituovány speciálním ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Aktuální počet 13 krajů je výsledkem rozhodnutí ústavodárce. V minulosti se uvažovalo i o jiných způsobech seskupení a o vytvoření různého počtu těchto vyšších územních samosprávných celků. Stávající rozložení spíše kopíruje politickou dohodu než historický vývoj území nebo obyvatelstva České republiky.¹⁴⁵ Kraje jsou, stejně jako obce definovány prostřednictvím území, obyvatelstva a dále strukturou orgánů a majetkem.

4.3.1 Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém dle mezinárodních standardů, které jsou východiskem i pro evropskou legislativu, představuje soubor navzájem propojených řídicích a kontrolních mechanismů. Část těchto řídicích a kontrolních mechanismů je upravena v zákoně o finanční kontrole, který také převzal pojem „vnitřní kontrolní systém“, a nazývá jím zejména řídicí kontrolu a interní audit.¹⁴⁶ Internímu auditu je věnována samostatná analýza zpracovávaná v rámci projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ z Programu Řádná správa Fondů EHP a Norska 2014-2021, Programové oblasti 16 - Řádná správa věcí veřejných, Odpovědné instituce, jehož příjemcem a řešitelem je Ministerstvo

¹⁴⁵ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 99 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1175 – 1182.

¹⁴⁶ Srov. Czudek, Damian. Komentář k § 3. In: CZUDEK KRANECOVÁ, Jana, Damian CZUDEK, Tereza KOUCKÁ HÖFFEROVÁ a Andrea VUONGOVÁ. Komentář k zákonu o finanční kontrole ve veřejné správě. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2021. 308 s. ISBN 978-80-7380-810-5.

financí¹⁴⁷, proto rozbor tohoto institutu není do předmětu této Analýzy zahrnutý.

Součástí vnitřního kontrolního systému krajů v širším smyslu jsou i řídicí a kontrolní mechanismy, které jsou upraveny zákonem o krajích. Jde zejména o kontrolní činnost, kterou vykonávají výbory zastupitelstva kraje, resp. komise rady kraje.

4.3.1.1 Kontrola prováděna výbory zastupitelstva kraje

Dle ustanovení § 76 odst. 1 zákona o krajích má zastupitelstvo kraje oprávnění zřídit jako své iniciativní a poradní orgány výbory. Z ustanovení § 78 odst. 1 zákona o krajích přitom dále plyne povinnost zastupitelstva kraje vždy zřídit finanční výbor, kontrolní výbor a výbor pro výchovu a vzdělávání.¹⁴⁸ Jde o tzv. absolutně povinné výbory.¹⁴⁹ Výbory zastupitelstva kraje plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo, kterému také odpovídají za výkon svěřených činností.¹⁵⁰ Kromě jiných úkolů, kterými finanční výbor pověřil zastupitelstvo kraje, provádí finanční výbor kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje, kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které na kraj byly převedeny, kontrolu dotací a návratných finančních výpomocí poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím.¹⁵¹ Kontrolní výbor, kromě jiných úkolů, kterými ho pověřil zastupitelstvo kraje, provádí kontrolu plnění usnesení zastupitelstva a rady kraje a kontrolu dodržování právních předpisů ostatními výbory a krajským úřadem na úseku samostatné působnosti.¹⁵² Z toho vyplývá, že kontrolní výbor je oprávněn, v případě, že ho tím zastupitelstvo kraje

¹⁴⁷ Podrobnosti o projektu jsou přístupné na webové stránce: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/po-sileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin>.

¹⁴⁸ V případě, že jsou naplněny podmínky dle ustanovení § 78 odst. 2 zákona o krajích, má zastupitelstvo kraje povinnost zřídit výbor pro národnostní menšiny.

¹⁴⁹ PRŮCHA P. Komentář k § 119. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.

¹⁵⁰ Ustanovení § 77 odst. 1 zákona o krajích.

¹⁵¹ Ustanovení § 78 odst. 4 zákona o krajích.

¹⁵² Ustanovení § 78 odst. 5 zákona o krajích.

pověří, provádět i kontrolu finančního výboru z hlediska dodržování právních předpisů. Zastupitelstvo kraje je oprávněno úkoly na úseku kontroly hospodaření pověřit povinně zřizovaný finanční výbor, není však vyloučeno, jelikož se jedná o samostatnou působnost kraje, že těmito úkoly pověří výbor kontrolní nebo jiné zřizované výbory.¹⁵³

Za problematické lze považovat vymezení předmětu kontroly, kterou je oprávněn provádět finanční výbor. I když ustanovení § 78 odst. 4 zákona o krajích stanoví, že finanční výbor kontroluje „*hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje*“, není toto oprávnění absolutní. Základním limitem je povinnost poskytnout finančnímu výboru při takové kontrole potřebnou součinnost, tzn. například poskytnout doklady potřebné k provedení kontroly. Takovou povinnost obecně nemají právnické osoby, kterým je majetek kraje svěřen do správy. Typicky se v českém právním prostředí jedná o příspěvkovou organizaci, kterou zřizuje kraj, obchodní společnost s majetkovou účastí kraje, případně i třetí osobu, které je přenechán majetek kraje do užívání na základě soukromoprávního vztahu (např. nájemní smlouvy). Jelikož finanční výbor jako orgán zastupitelstva není *ex lege* oprávněn jednat jménem kraje nebo za kraj, je k poskytnutí součinnosti při kontrole prováděné u majetku ve správě těchto subjektů nezbytné výslovné pověření zastupitelstva jako nejvyššího orgánu kraje a také využití dostupných institutů soukromého práva:

- Obecně využitelné je smluvní zakotvení kontrolní činnosti, tzn., že by kontrolní činnost byla upravena smluvně, a to buď ve smlouvě, kterou dochází k omezení vlastnického práva kraje ve prospěch třetí osoby nebo samostatnou smlouvou. Toto řešení je využitelné pro kontrolu majetku ze strany finančního výboru u zřizované příspěvkové organizace, u obchodní společnosti s majetkovou účastí kraje i třetí osoby, která nakládá s majetkem kraje na základě soukromoprávního vztahu.

¹⁵³ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 9, 33.

- V případě obchodních společností je možné uvažovat o aktivaci ustanovení zákona o obchodních korporacích, která upravují práva společníka společnosti s ručením omezeným na informace dle ustanovení § 155 a 156 zákona o obchodních korporacích případně zprostředkovaně prostřednictvím práva akcionáře akciové společnosti na vysvětlení dle ustanovení § 357 a násl. zákona o obchodních korporacích.¹⁵⁴

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA KRAJE

KONTROLNÍ ORGÁN	Finanční výbor Kontrolní výbor Případně další výbory zřízené zastupitelstvem kraje	§ 77 odst. 1 a § 78 odst. 1 zákona o krajích
PŘEDMĚT KONTROLY	Finanční výbor – dle pověření zastupitelstva, primárně by předmětem mělo být hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje. Jelikož se jedná o orgán zastupitelstva, je předmět činnosti výboru omezen na působnost zastupitelstva kraje (omezení ve vztahu k majetku kraje, se kterým hospodaří jiné osoby – viz výše). Kontrolní výbor – dle pověření zastupitelstva, primárně by předmětem mělo být <ul style="list-style-type: none"> - plnění usnesení zastupitelstva a rady kraje, - činnost výborů zastupitelstva, - výkon samostatné působnosti krajského úřadu. 	§ 78 odst. 4 a 5 zákona o krajích

¹⁵⁴ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 30-31.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA KRAJE

<p>POŽADAVKY NA OSOBY VYKONÁVA- JÍCÍ KON- TROLU</p>	<p>Jelikož se jedná o orgán zastupitelstva, je předmět činnosti výboru omezen na působnost zastupitelstva kraje.</p> <p>Předsedou výboru je člen zastupitelstva kraje. V případě finančního výboru a kontrolního výboru zákon o krajích stanoví, že jsou minimálně pětičlenné. Členem výboru se může stát jakákoliv fyzická osoba¹⁵⁵, v případě finančního výboru a kontrolního výboru s následujícími výjimkami – členem <u>nemůže</u> být hejtman, zástupce hejtmána, ředitel krajského úřadu a osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na krajském úřadu.</p>	<p>§ 76 odst. 1, § 77 odst. 2, § 78 odst. 1 a 3 zákona o krajích</p>
<p>KONTROLOVANÁ OSOBA</p>	<p>Finanční výbor</p> <ul style="list-style-type: none"> - dle pověření zastupitelstva; jelikož se jedná o orgán zastupitelstva je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva kraje. <p>Kontrolní výbor</p> <ul style="list-style-type: none"> - dle pověření zastupitelstva; jelikož se jedná o orgán zastupitelstva je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva kraje; - orgány a zaměstnanci kraje, kteří jsou odpovědní za plnění usnesení zastupitelstva a rady; - výbory zastupitelstva; - krajský úřad. 	<p>§ 78 odst. 4 a 5 zákona o krajích</p>

¹⁵⁵ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 13.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA KRAJE

<p>HLEDISKA KONTROLY</p>	<p>Finanční výbor</p> <ul style="list-style-type: none"> - dle pověření; jelikož se jedná o orgán zastupitelstva je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva kraje; - soulad s právními předpisy, včetně souladu s principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti.¹⁵⁶ <p>Kontrolní výbor</p> <ul style="list-style-type: none"> - dle pověření; jelikož se jedná o orgán zastupitelstva je omezen s ohledem na působnost zastupitelstva kraje; - soulad s usnesením zastupitelstva a rady kraje; - soulad s právními předpisy na úseku samostatné působnosti kraje. 	<p>§ 78 odst. 4 a 5 zákona o krajích</p>
<p>PRAVIDELNOST VÝKONU</p>	<p>Kontrola může být vykonávána v pravidelných intervalech, pokud o tom rozhodne zastupitelstvo kraje. Ministerstvo vnitra ve svém výkladu uvádí, že kontrolní činnost finančního výboru a kontrolního výboru by měla být vykonávána každoročně, jinak by se jednalo o nečinnost.¹⁵⁷</p>	<p>§ 78 zákona o krajích</p>

¹⁵⁶ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 27.

¹⁵⁷ Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA KRAJE

PROCES KONTROLY	Proces kontroly není zákonem upraven. Výbor je oprávněn upravit svou činnost např. ve statutu nebo jednacím řádu, ale jeho přijetí není ze zákona povinné. Stejně tak je přípustné, aby proces upravilo zastupitelstvo kraje. ¹⁵⁸	
VÝSTUP KONTROLY	Zápis z kontroly, který obsahuje alespoň následující: <ul style="list-style-type: none"> - co bylo kontrolováno, - zjištěné nedostatky, - návrh opatření k odstranění zjištěných nedostatků, - podpis člena výboru, který kontrolu provedl, - podpis zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala; pokud zaměstnanec odmítne zápis podepsat, je nutné tuto skutečnost v zápisu uvést společně s důvody, proč byl podpis odepřen.¹⁵⁹ 	§ 79 zákona o krajích

komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 29 - 30.

¹⁵⁸ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 9, 29.

¹⁵⁹ Srov. PRŮCHA P. Komentář k § 119. In: KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.

Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA KRAJE

	Výbor předkládá zápis z kontroly zastupitelstvu kraje. Zákon nestanoví povinnost zápisy z kontroly zveřejňovat, jsou však veřejně přístupné na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. ¹⁶⁰	
OPRAVNÉ PRO-STŘEDKY	Orgány a zaměstnanci, jejichž činnosti se kontrola týkala, mají oprávnění vyjádřit se k zápisu z kontroly, které je spolu se zápisem předkládáno zastupitelstvu kraje. Nejedná se však o opravný prostředek v pravém slova smyslu, protože nesměřuje proti pravomocnému rozhodnutí.	§ 79 zákona o krajích
OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ	Opatření k nápravě navrhuje výbor, který kontrolu prováděl – je součástí zápisu z kontroly. K návrhu opatření se mohou vyjádřit orgány a zaměstnanci, jejichž činnosti se kontrola týkala. Opatření k nápravě přijímá zastupitelstvo kraje. Výbor nemá oprávnění ukládat opatření k nápravě, je jen iniciativním a poradním orgánem zastupitelstva, nemá rozhodovací pravomoc.	§ 79 zákona o krajích
PŘEDÁVÁNÍ PODNĚTŮ ORGÁNŮM	Výbory zastupitelstva nejsou kontrolním orgánem ve smyslu ustanovení § 1	§ 79 zákona o krajích

ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 34.

¹⁶⁰ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 20-21.

KONTROLA PROVÁDĚNA VÝBORY ZASTUPITELSTVA KRAJE

VEŘEJNÉ SPRÁVY

odst. 1 kontrolního řádu¹⁶¹, nejsou ani orgánem kraje, tj. nemají oprávnění jednat za kraj nebo jeho jménem. Tudíž se na jejich činnost nevztahují povinnosti dle ustanovení § 25 kontrolního řádu včetně povinnosti předat zjištění o nedostacích orgánu, který je oprávněn ukládat sankce za zjištěné nedostatky. Finanční výbor a kontrolní výbor nicméně mají povinnost předávat svá zjištění zastupitelstvu kraje, které je oprávněno ukládat opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Tato jejich povinnost však nevyplývá z ustanovení § 25 odst. 4 kontrolního řádu, ale z ustanovení § 78 odst. 8 zákona o krajích. Dle výkladu Ministerstva vnitra¹⁶² mohou členové výborů, jako skupina osob, podat podnět orgánu, který je oprávněn ukládat sankce za zjištěné nedostatky na základě ustanovení § 42 správního řádu¹⁶³.

¹⁶¹ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 29.

¹⁶² Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 21-22.

¹⁶³ Ustanovení § 42 správního řádu zní: „Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je

4.3.1.2 Kontrola prováděna komisemi rady kraje

Dle ustanovení § 80 odst. 1 zákona o krajích má rada kraje oprávnění zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Komise rady kraje plní úkoly, kterými je pověří rada, které také odpovídají za výkon svěřených činností. Zákon o krajích, na rozdíl od výborů zastupitelstev povinné zřízení komisí rady kraje neupravuje. Právní úprava činností komisí rady je značně stručná. Kromě výše uvedeného obsahuje pravidlo, že se komise rady usnává většinou hlasů všech členů¹⁶⁴. Z právní úpravy vyplývá nutnost, aby náplň činnosti komise i další podrobnosti byly stanoveny radou kraje. S ohledem na skutečnost, že komise mohou být pověřeny úkoly v rámci samostatné působnosti kraje, nelze vyloučit, že rada pověří zřízené komise i výkonem kontrolních činností.

KONTROLA PROVÁDĚNA KOMISEMI RADY KRAJE

KONTROLNÍ ORGÁN	Komise rady
PŘEDMĚT KONTROLY	Dle pověření rady kraje. Jelikož se jedná o orgán rady, je předmět činnosti komise omezen na působnost rady kraje. § 80 zákona o krajích
POŽADAVKY NA OSOBY VYKONÁVJÍCÍ KONTROLU	Zákonem nejsou upraveny. Členem komise se může stát jakákoliv fyzická osoba ¹⁶⁵ .

správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.“

¹⁶⁴ Ustanovení § 80 odst. 2 zákona o krajích.

¹⁶⁵ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>, s. 43.

KONTROLA PROVÁDĚNA KOMISEMI RADY KRAJE

KONTROLOVANÁ OSOBA	Dle pověření rady kraje. Jelikož se jedná o orgán rady je omezen s ohledem na působnost rady kraje.	§ 80 zákona o krajích
HLEDISKA KONTROLY	Dle pověření rady kraje. Jelikož se jedná o orgán rady je omezen s ohledem na působnost rady kraje.	§ 80 zákona o krajích
PRAVIDELNOST VÝKONU	Dle pověření rady kraje.	§ 80 zákona o krajích
PROCES KONTROLY	Proces kontroly není zákonem upraven. Komise je oprávněna upravit svou činnost např. ve statutu nebo jednacím řádu, ale jeho přijetí není ze zákona povinné. Stejně tak je přípustné, aby toto upravila rada kraje. ¹⁶⁶	
VÝSTUP KONTROLY	Zákonem není upraven.	
OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	Zákonem nejsou upraveny.	
OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ	V případě, že komise rady vykonává kontrolní činnost na základě pověření rady kraje, jde o výkon samostatné působnosti, na jejímž úseku komise plní funkci pouze iniciativního a poradního orgánu, není výkonným orgánem. Opatření k nápravě nemůže tudíž ukládat. Ukládat opatření k nápravě může v rámci své působnosti rada kraje, která komisi zřídila, případně zastupitelstvo	§ 80 zákona o krajích

¹⁶⁶ Srov. Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8. 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 45.

KONTROLA PROVÁDĚNA KOMISEMI RADY KRAJE

kraje v návaznosti na rozdělení pravomocí dle zákona o krajích.

4.3.2 Přezkoumávání hospodaření

Hospodaření krajů je každoročně přezkoumáváno na základě ustanovení § 20 zákona o krajích. Přezkoumávání hospodaření je specifickou kontrolní činností, která je prováděna podle zákona o přezkoumávání hospodaření ÚSC a kontrolního řádu. Podrobně byla tato kontrolní činnost analyzována v rámci Analýzy systému kontrol územních samosprávných celků, kterou zpracovalo Ministerstvo financí v roce 2017¹⁶⁷. Od okamžiku jejího zpracování nebyla provedena novelizace, která by se dotkla způsobu provádění přezkoumávání hospodaření u krajů¹⁶⁸. Výkon přezkoumávání hospodaření krajů není z hlediska ústavní konformity rozporován.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Analýza systému kontrol územních samosprávných celků. Ministerstvo financí. Dostupná z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Analyza_2017_system-kontrol-uzemnich-samospravnych-celku_v02.pdf

¹⁶⁸ Zákon o přezkoumávání hospodaření ÚSC byl novelizován zákonem č. 251/2021 Sb., s účinností od 1. ledna 2022. Provedené změny se týkají výlučně zrušení Regionálních rad regionů soudržnosti.

¹⁶⁹ Srov. PODHRÁZKÝ, Milan. Komentář k čl. 101 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s. 1401 - 1412.

POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

5 Evropská charta místní samosprávy

5.1 Právní závaznost

Česká republika je od 1. září 1999 vázána Evropskou chartou místní samosprávy. Porušení ustanovení této mezinárodní smlouvy by bylo porušením mezinárodních závazků, tedy porušení ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, které stanoví: „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“¹⁷⁰

Evropská charta místní samosprávy je mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, která je součástí právního řádu České republiky, avšak není přímo aplikovatelná (*self-executing*).¹⁷¹

Ustanovení čl. 10 Ústavy ČR¹⁷² stanoví tři kumulativní podmínky, jejichž splnění je vyžadováno, aby se mezinárodní smlouva stala součástí právního řádu České republiky, a navíc měla i tzv. aplikační přednost v případě kolize. Jde o tyto podmínky:

- mezinárodní smlouva je ratifikovaná a k ratifikaci daly souhlas obě komory Parlamentu České republiky,
- Česká republika je mezinárodní smlouvou vázána, tzn., že mezinárodní smlouva je závazná a

¹⁷⁰ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 98 – 104.

¹⁷¹ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 98 – 104.

¹⁷² „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

- mezinárodní smlouva je řádně vyhlášena ve Sbírce zákonů, resp. ve Sbírce mezinárodních smluv.¹⁷³

Aplikační přednost mezinárodní smlouvy přichází v úvahu v případě kolize právní úpravy obsažené ve vnitrostátních zákonech a právní úpravě uvedené v mezinárodní smlouvě. Mikule se Suchánkem k tomu uvádějí následující: „*Použití aplikační přednosti přichází ovšem v úvahu jen tehdy, je-li tu skutečný rozpor mezi konkrétními právními pravidly; za stejných okolností má být podle zákona A, kdežto podle mezinárodní smlouvy B (např. mezinárodní smlouva, která má zabránit dvojímu zdaňování stanoví, že za určitých okolností se daňová povinnost určuje způsobem odlišným od obecného pravidla stanoveného daňovým zákonem). O rozporu ovšem nelze mluvit, jestliže mezinárodní smlouva nestanoví přímo uplatnitelná právní pravidla, nýbrž obsahuje pouze závazky ČR určitá právní pravidla do vnitrostátního právního řádu zařadit; ignorování takového závazku by bylo porušením povinnosti vyplývající z čl. 1 odst. 2 Úst a současně by mohlo vést ke vzniku mezinárodní odpovědnosti ČR za porušení povinnosti plnit platnou smlouvou v dobré víře (pacta sunt servanda – čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu).*“¹⁷⁴

Z obsahového hlediska Evropská charta místní samosprávy představuje evropský standard územní samosprávy, tzn., že pravidla, která obsahuje, jsou rámcová a jejich adresátem jsou přístupující státy.¹⁷⁵ V případě jejich nepromítnutí do právního řádu České republiky by tedy došlo k porušení mezinárodních závazků ve smyslu ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR tak, jak popisují Mikule se Suchánkem. Toto potvrzuje i Ústavní

¹⁷³ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 10 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 125 - 127.

¹⁷⁴ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 10 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 127 - 128.

¹⁷⁵ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 98 - 104.

soud, který se k jejímu charakteru poměrně podrobně vyjádřil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/02: „Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěžejí přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajisté představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů, určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blížící se státům. Charta není vybavena tvrdými nástroji svého prosazování, chybí mechanismus vyřizování stížností ze strany samosprávy na její porušování ze strany států-smluvních stran, natožpak účinný cílený nástroj prosazení standardu vůči státům skutečně Chartu porušujícím. Jsou k dispozici jen politické nástroje; smluvní strany mají povinnost informovat Radu Evropy o změnách legislativní úpravy (čl. 14), Rada Evropy připravuje pravidelné zprávy o stavu územní samosprávy a v jejím rámci působí tělesa reprezentující územní samosprávu i instituce sledující stav a vývoj územní samosprávy v jednotlivých členských státech, v prvé řadě Kongres místní a oblastní samosprávy v Evropě (Congress of Local and Regional Authorities of Europe). Chybí nicméně jednotný autoritativní výklad ustanovení Charty, jenž by odděloval případy možné státní úpravy od úpravy neslučitelné. Jen omezený význam mají přitom doporučení orgánů a institucí Rady Evropy státům směrem k jejich legislativě i praxi týkající se územní samosprávy. Běžně se přitom ustanovení Charty nedovolávají. Slabost nástrojů prosazování Charty však samozřejmě nemění nic na její závaznosti. Charta není pouhou deklarací, je skutečnou mezinárodní smlouvou, která váže své smluvní strany. Ústavní soud je na základě širokého – k mezinárodnímu

právu vstřícného – pojetí ústavního pořádku (čl. 112 odst. 1 ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy v platném znění) oprávněn posoudit soulad českého zákona s ním [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy v platném znění]. Rámcová povaha Charty ani specifický charakter jí vyjádřených kolektivních práv jejímu užití jako měřítka při abstraktní kontrole ústavnosti zákonů nebrání. Nelze však zapomenout na její povšechný ráz, jenž otevírá široký prostor pro politické uvážení zákonodárce smluvní strany při vytváření příslušného legislativního rámce. Ústavní soud rozhodně není povolán k přehodnocování tohoto politického kroku, ověřuje jenom, zda nedošlo k překročení Chartou vytyčených mezí.“

5.2 Vyhodnocení naplňování ustanovení Evropské charty místní samosprávy

Dodržování závazků vyplývajících z Evropské charty místní samosprávy je pravidelně přezkoumáváno orgány Rady Evropy. Plnění závazků Českou republikou bylo prověřováno v roce 2011¹⁷⁶. Z celkového počtu 24 ratifikovaných ustanovení¹⁷⁷ Evropské charty místní

¹⁷⁶ Rada Evropy. Česká republika - monitoring. Dostupné z: <https://www.congress-monitoring.eu/en/30-pays.html>.

¹⁷⁷ Pro úplnost je nutné uvést, že Česká republika učinila následující výhrady k textu Evropské charty místní samosprávy, tzn., že se necítí být vázána jejími následujícími ustanoveními: čl. 4 odst. 5: „*Tam, kde jsou pravomoci na ně přeneseny ústředním nebo regionálním orgánem, se místním společenstvím dovolí, aby, pokud to lze, jejich výkon podle svého uvážení přizpůsobila místním podmínkám.*“; čl. 6 odst. 2: „*Služební podmínky zaměstnanců místní správy musí umožňovat získávání velmi kvalitního personálu na základě vlastností a kvalifikace; za tímto účelem se zajišťují přiměřené možnosti zvyšování kvalifikace, přiměřené odměňování a přiměřené vyhlídky na postup.*“; čl. 7 odst. 2: „*Tyto podmínky musí umožňovat přiměřenou finanční náhradu výdajů, k nimž při výkonu příslušné funkce došlo, náhradu ušlých příjmů nebo odměnu za vykonanou práci a odpovídající sociální zabezpečení.*“; čl. 9 odst. 3: „*Alespoň část finančních zdrojů místních společenství pochází z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit.*“; čl. 9 odst. 5: „*Ochrana finančně slabších místních společenství volá po zavedení postupu finančního vyrovnávání nebo*

samosprávy Rada Evropy shledala nedostatky zejména v naplňování ustanovení čl. 4 odst. 6 Evropské charty místní samosprávy, které stanoví: „S místními společenstvími, pokud to lze, se včas a vhodným způsobem konzultují otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají.“ Nedostatky byly identifikovány na základě provedených konzultací. Delegace, která hodnocení prováděla byla informována, že ne ve všech případech jsou orgány místní samosprávy řádně konzultovány v průběhu legislativního procesu. Delegace navázala své doporučení učiněné vůči České republice na obecné doporučení Rady Evropy č. 171(2005), které bylo adresováno všem členským státům. V tomto doporučení Rada Evropy vyzvala členské státy, aby do právních řádů přijaly ustanovení, která zaručí místní samosprávě konzultace všech záležitostí, které se jich budou dotýkat, a to včetně přidělování finančních zdrojů.

Na základě výsledku provedeného monitoringu vydala Rada Evropy doporučení č. 319 (2012)¹⁷⁸, ve kterém upozornila zejména na následující skutečnosti:

- systém financování místní samosprávy zůstává silně centralizovaný s tím, že není zcela uspokojivě dořešeno financování přenesené působnosti a možnosti územní samosprávy ovlivňovat místní daně,
- velký počet malých obcí má za následek ztížení poskytování veřejných služeb v požadovaném rozsahu a kvalitě,
- konzultační role místní samosprávy není zakotvena v zákoně,
- systém administrativních kontrol, které dopadají na územní samosprávu je funkční, avšak není dostatečně koordinovaný,
- regionální úroveň územní samosprávy je silně závislá na centrální vládě (z hlediska financování i plnění úkolů).

rovnocenných opatření, jež mají korigovat důsledky nerovného rozdělování potenciálních finančních zdrojů a finančního zatížení, které je třeba z nich hradit. Takové postupy nebo takové opatření nesmějí omezovat volné uvážení, které místní společenství mohou v rámci své vlastní odpovědnosti uplatňovat.“; čl. 9 odst. 6: „S místními společenstvími se vhodným způsobem konzultuje, jak se jim přerozdělované zdroje mají přidělovat.“

¹⁷⁸ Rada Evropy. Doporučení č. 319 (2012). Dostupné z: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a384

Na základě těchto poznatků vydala Rada Evropy následující doporučení:

- zajistit financování územní samosprávy odpovídající svěřeným úkolům,
- najít konsensus o možných alternativách, které by mohly vést k procesu postupného snižování vysokého počtu obcí, například sloučením nejmenších jednotek nebo rozvojem meziobecní spolupráce,
- rozvíjet a formalizovat mechanismy konzultací s místními a regionálními orgány v záležitostech, které se jich týkají,
- koordinovat výkon kontrol a dozoru nad místní samosprávou a zajistit vyšší míru využívání sbíraných dat,
- ratifikovat čl. 4 odst. 5 a čl. 9 odst. 6 Evropské charty místní samosprávy,
- podepsat a ratifikovat v blízké budoucnosti dodatkový protokol k Evropské chartě místní samosprávy o právu účastnit se záležitostí místní samosprávy a dodatkový protokol k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo orgány.

Plnění doporučení č. 319 (2012) je aktuálně prověřováno. Delegace Českou republiku navštívila v březnu 2022¹⁷⁹. K datu odevzdání této Analýzy nejsou výsledky monitoringu známy.

5.3 Obsah práva na samosprávu

Z obsahového hlediska Evropská charta místní samosprávy představuje evropský standard územní samosprávy, tzn., že pravidla, která obsahuje jsou rámcová a jejich adresátem jsou přistupující státy.¹⁸⁰ Evropská charta místní samosprávy se nevztahuje na vyšší územní

¹⁷⁹ Rada Evropy. Monitoring Evropské charty místní samosprávy. Dostupné z: <https://go.coe.int/pfaPK>

¹⁸⁰ Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 98 – 104.

samosprávné celky, tzn. v případě České republiky na kraje. Na úrovni Rady Evropy se obdoba Evropské charty místní samosprávy tzv. Evropská charta regionální samosprávy připravuje již řadu let, ale doposud nebyla přijata.

Základní podmínku, kterou Evropská charta místní samosprávy stanoví, je uznání práva na místní samosprávu na úrovni zákona, případně ústavy. Ustanovení čl. 2 Evropské charty místní samosprávy stanoví: „*Zásada místní samosprávy se uzná ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde to připadá v úvahu, i v ústavě.*“ V podmínkách České republiky je toto zajištěno zejména prostřednictvím ustanovení čl. 8 Ústavy ČR a hlavy sedmé Ústavy ČR.

Místní samospráva je definována v ustanovení čl. 3 odst. 1 Charty místní samosprávy jako „*právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných*“, s tím, že v ustanovení čl. 3 odst. 2 je upřesněno, že „*Toto právo vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné. Toto ustanovení se nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon.*“ Z hlediska hodnocení naplňování principu místní samosprávy tak, jak je vymezen v ustanovení čl. 3 Evropské charty místní samosprávy, je zásadní, nakolik má územní samospráva možnost ovlivňovat záležitosti náležející do samostatné působnosti, a zda výkon samostatné působnosti není upozaděn výkonem přenesené působnosti¹⁸¹. Z pohledu předmětu této analýzy lze shrnout, že řízení a kontrola veřejných financí svěřených územním samosprávným celkům je součástí výkonu tzv. samostatné působnosti. V této souvislosti je nezbytné upozornit, že i Evropská charta místní samosprávy předpokládá při výkonu samostatné (samosprávné) působnosti vymezení zákonného rámce, tzn., že předpokládá, že i řízení a kontrola veřejných financí je rámcově upraveno zákonem, i když konkrétní rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky je v odpovědnosti konkrétních orgánů územních samosprávných celků.

¹⁸¹ Rada Evropy. Česká republika - monitoring. Dostupné z: <https://www.congress-monitoring.eu/en/30-pays.html>.

Rozsah místní samosprávy je upraven v ustanovení čl. 4 Evropské charty místní samosprávy, dle kterého jsou základní pravomoci a odpovědnost místní samosprávy upraveny ústavou nebo alespoň „obyčejným“ zákonem. Z hlediska praktické aplikace je pak zásadní věta druhá odstavce 1,¹⁸² která stanoví, že není vyloučeno, aby místní samospráva byla pověřována konkrétními úkoly, pokud to bude prováděno v souladu se zákonem. Evropská charta místní samosprávy do rozsahu místní samosprávy dále zahrnuje:

- volnost uplatňovat svou iniciativu s výhradou záležitostí, které jsou vyňaty z jejich působnosti nebo svěřeny jinému orgánu místní samosprávy (odstavec 2);¹⁸³
- rozdělení pravomocí a odpovědností tak, aby je uplatňovaly orgány, které jsou občanům územní samosprávy nejbliž, s výhradou požadavku na zajištění efektivnosti a hospodárnosti plnění svěřených úkolů (odstavec 3);¹⁸⁴
- výhradu zákona pro zasahování a omezování místní samosprávy (odstavec 4);¹⁸⁵
- právo místní samosprávy konzultovat místní záležitosti s centrální nebo regionální vládou (odstavec 6).¹⁸⁶

Dále Evropská charta místní samosprávy rámcově upravuje další záruky místní (územní) samosprávy:

- ochrana hranic (čl. 5);
- právo stanovit si vlastní vnitřní uspořádání (čl. 6);
- svobodný výkon funkce zastupitele (čl. 7);

¹⁸² „Toto ustanovení však nebrání, aby se v souladu se zákonem místním společenstvím svěřovaly pravomoci a odpovědnost za konkrétními účely.“

¹⁸³ „Místní společenství mají v rámci zákona plnou volnost uplatňovat svou iniciativu v jakékoli věci, která není vyňata z jejich působnosti ani svěřena jinému orgánu.“

¹⁸⁴ „Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbliž. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.“

¹⁸⁵ „Pravomoci poskytnuté místním společenstvím jsou zpravidla plné a výlučné. Jiný orgán, ústřední či regionální, do nich může zasáhnout nebo je omezit jen stanoví-li tak zákon.“

¹⁸⁶ „S místními společenstvími, pokud to lze, se včas a vhodným způsobem konzultují otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají.“

- podmínky výkonu správního dozoru (čl. 8);
- právo na finanční zdroje (čl. 9);
- právo spolupracovat a sdružovat se s jinými místními společnostmi (čl. 10);
- právo na právní ochranu (čl. 11).

Ve vztahu k předmětu této Analýzy je zásadní ustanovení čl. 6 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy, které upravuje oprávnění místní samosprávy stanovit si vnitřní uspořádání tak, aby odpovídalo jejím potřebám, a přitom představovalo účinný nástroj řízení. Avšak i v tomto případě, jako i v případě ostatních ustanovení Evropské charty místní samosprávy, je zde učiněna výhrada zákona, tzn., že zákon je oprávněn určit pravidla vnitřního uspořádání, resp. mantinely, ve kterých se místní samospráva může následně pohybovat. Za stěžejní lze považovat ustanovení čl. 8 Evropské charty místní samosprávy, které výslovně počítá s výkonem správního dozoru nad činností místní samosprávy. Pro výkon dozorové (kontrolní) činnosti však stanoví podmínky:

- podrobnosti výkonu dozoru stanoví ústava nebo „obyčejný“ zákon,
- předmětem kontroly samostatné působnosti je soulad s ústavou a zákony,
- předmětem kontroly přenesené působnosti je nejen soulad s ústavou a zákony, ale také prověření vhodnosti zvolených prostředků,
- zásah kontrolního orgánu je přiměřený zájmu, který je chráněn.

Z hodnocení naplňování závazků vyplývajících z Evropské charty místní samosprávy, které proběhlo v roce 2011 vyplývá, že tyto podmínky jsou v českém právním prostředí naplněny.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Rada Evropy. Česká republika - monitoring. Dostupné z: <https://www.congress-monitoring.eu/en/30-pays.html>.

6 Mezinárodní srovnání

Na základě provedené analýzy a mezinárodního srovnání lze shrnout, že právní úprava řízení a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků ve zkoumaných zemích, byť se v mnoha dílčích ohledech liší, je v jádru stejná. Důvodem může být zejména mezinárodní standard, který se stal základem právní úpravy všech členských států Evropské unie. Obecně lze konstatovat, že nastavení řízení a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků ve zkoumaných zemích nenaráží na ústavní limity, byť všechny zkoumané země deklarují, že územní samospráva je chráněna ústavou a Evropskou chartou místní samosprávy. Všechny zkoumané země s výjimkou Portugalska uvedly, že se u nich nevedla diskuze o ústavních limitech nastavení řízení a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků. Portugalsko, byť uvedlo, že diskuze byla v rámci legislativního procesu vedena, doplnilo, že diskuze se týkala objemu peněžních prostředků, které mají být svěřeny územním samosprávným celkům, a ne výkonu kontroly. Dále lze shrnout, že ve zkoumaných zemích je právní úprava řízení a kontroly veřejných financí buď podrobnější než u nás, nebo v případech, kdy podrobná právní úprava chybí, je doplněna rozsáhlou metodickou činností ze strany příslušných ústředních orgánů státní správy (např. Lotyšsko, Polsko a Maďarsko).

6.1 Právní úprava územních samosprávných celků

Základními územními celky, jímž je přiznaná určitá míra nezávislosti a samostatnosti jsou obce jako přirozeně vytvořená společenství občanů žijících na určitém území. V různých státech se vyskytují i jiné jednotky, kterým je přiznávána určitá samostatnost při správě vlastních záležitostí – např. kraje, země. S ohledem na potřebu vymezení základního samosprávného postavení územních samosprávných celků je základ právní regulace obsažen na úrovni ústavy, ústavních zákonů, resp. ústavního pořádku a podrobnosti jsou konkretizovány v „běžných“ právních předpisech, zejména na úrovni zákonů.

6.1.1 Litva

Litva se skládá ze 60 obcí. Jejich právo na územní samosprávu je garantováno ústavou¹⁸⁸ a dále konkretizováno v zákoně o místní samosprávě¹⁸⁹, který upravuje zásady místní samosprávy, pravomoci místních orgánů, postavení členů obecní rady i pravidla finančního řízení a hospodaření obcí. Orgány Litevské republiky, které dotazník vyplňovaly, nemají povědomí o tom, že by se vedla diskuze o ústavních limitech právní úpravy řízení a kontroly územních samosprávných celků, ať už v rámci legislativního procesu nebo mimo něj.

Ústava upravuje místní samosprávu v ustanoveních čl. 119 až 124. Článek 119 ústavy stanoví, že obcím je zaručeno právo na samosprávu a dále uvádí, že toto právo se primárně realizuje prostřednictvím zastupitelstev obcí, které jsou voleny na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, tajným hlasováním. Dále přímo na úrovni ústavy se upravuje, že obce tvoří výkonné orgány, které jsou odpovědný jejímu zastupitelstvu s tím, že bližší podrobnosti, tedy postup při organizaci a činnosti obecních institucí stanoví zákon. Právu obcí na samosprávu odpovídá povinnost státu obce podporovat, která je zakotvena v ustanovení čl. 120 ústavy. Toto ustanovení dále stanoví, že obce vykonávají svou činnost svobodně, nezávisle a v souladu s ústavou a zákony. Základy finančního řízení obcí upravuje ustanovení čl. 121 ústavy, které stanoví oprávnění a zároveň povinnost obce sestavovat a schvalovat rozpočet a dále pravomoci v oblasti místních poplatků a daní, jejichž výnos je příjmem obecního rozpočtu: „*Zastupitelstva obcí mají právo stanovit místní poplatky v mezích a postupem stanoveným zákonem, zastupitelstva obcí mohou stanovit osvobození od daní a poplatků na úkor svého rozpočtu.*“ Dále je v ústavě upravena soudní ochrana, a to jednak ochrana zastupitelstva, resp. obce před neoprávněným zásahem do jejích práv, a také ochrana občanů a organizací proti porušování práv ze strany obcí a jejích orgánů nebo úředníků. Pravomoc vlády a parlamentu vykonávat dohled nad činností obcí je obsažena v ustanovení čl. 123 ústavy, které upravuje pravomoc vlády prostřednictvím svých jmenovaných zástupců dohlížet na to, zda obce dodržují ústavu a zákony nebo provádějí rozhodnutí vlády, a také pravomoc parlamentu dočasně zavést přímou kontrolu na území obce, a to v případech a postupem stanoveným zákonem.

¹⁸⁸ Ústava Litevské republiky. Dostupná z: <https://www.e-tar.lt/portal/en/index>.

¹⁸⁹ Zákon o místní samosprávě. Dostupný z: <https://www.e-tar.lt/portal/en/index>.

Místní samospráva je upravena, kromě ústavy, v zákoně o místní samosprávě, který v ustanovení § 3 definuje územní samosprávu jako ústavou garantovanou správu vlastních záležitostí společenstvím obyvatel trvale žijících na daném území. Zásadní je, že toto ustanovení výslovně uvádí, že právo na územní samosprávu přísluší právě tomuto společenství obyvatel. Místní samospráva představuje právo svobodně, nezávisle a na vlastní zodpovědnost upravovat a řídit věci veřejné a naplňovat potřeby místních obyvatel. Nejvyšším orgánem obce, který realizuje právo na samosprávu, je obecní rada. Obecní rada je kolektivní orgán, jehož členy jsou volení zástupci místních obyvatel – radní. Obecní rada má zákonodárné i výkonné pravomoci. Z oblasti finančního řízení a kontroly jsou relevantní zejména následující výkonné pravomoci obecní rady¹⁹⁰:

- jmenuje předsedu a místopředsedu kontrolního výboru,
- schvaluje plán kontrol (prací) kontrolního výboru,
- rozhoduje o přijetí a odvolání obecního kontrolora,
- rozhoduje o zřízení obecní kontrolní a auditní služby (na návrh obecního kontrolora) a rozhoduje o maximálním počtu zaměstnanců působících v této službě,
- projednává výroční zprávu obecního kontrolora a obecní kontrolní a auditní služby, je-li zřízena,
- stanoví plat obecního kontrolora (v souladu s příslušnými právními předpisy),
- schvaluje nařízení obecního kontrolora, resp. obecní kontrolní a auditní služby,
- schvaluje soubor zpráv o rozpočtu obce a konsolidované výkazy obce v souladu se zákonem o rozpočtové skladbě a zákonem o odpovědnosti veřejného sektoru,
- schvaluje změny rozpočtu obce,
- rozhoduje o přidělení dodatečných rozpočtových příjmů,
- rozhoduje o zřízení a použití účelových fondů,
- rozhoduje o poskytování úlev na daních a poplatcích,
- stanoví postup pro poskytování dotací a kompenzací pro podniky vytvářející nová pracovní místa,
- projednává zprávy starosty, ředitele obecní správy (obecního úřadu), obecního kontrolora, vedoucích rozpočtových a veřejných zařízení (jejichž vlastníkem je obec), provozoven a organizačních řízených obcí,

¹⁹⁰ Srov. ustanovení § 16 zákona o místní samosprávě.

- zakládá, reorganizuje, likviduje a vykonává dozor nad rozpočtovými a veřejnými zařízeními, jejichž vlastníkem je obec, obecními podniky, kapitálovými společnostmi, společnostmi s ručením omezeným,
- rozhoduje o založení, reorganizaci a likvidaci veřejných a soukromých právnických osob, jejichž členem je obec,
- rozhoduje o zakládání společných podniků společně s jinými obcemi,
- rozhoduje o provedení nezávislého auditu v obecních zařízeních nebo podnicích ovládaných obcí,
- stanoví pravidla pro podepisování smluv, které se uzavírají jménem obce; pravidla musí obsahovat informaci, které smlouvy nelze uzavřít bez předchozího souhlasu obecní rady,
- rozhoduje o nakládání s obecním majetkem, stanoví pravidla hospodaření, užívání a nakládání s tímto majetkem,
- rozhoduje o přijetí úvěru a poskytování záruk za dlouhodobé úvěry; tyto úvěry mohou sloužit pouze k financování investičních akcí v souladu s postupem stanoveným vládou, limity půjček stanovených zákonem a závěry obecního kontrolora (příp. obecní kontrolní a auditní služby).

Tyto výkonné pravomoci jsou koncipovány jako výhradní, tzn., že jejich výkon nemůže obecní rada delegovat na jiné orgány či osoby. Vedle výhradních pravomocí, které jsou v zákoně o místní samosprávě taxativně vymezeny, vykonává obecní rada i nevýhradní pravomoci.

V čele obecní rady je starosta, kterého zastupuje místostarosta. Pravomoci starosty upravuje ustanovení § 20 zákona o místní samosprávě. Patří mezi ně například:

- řízení obecní rady (zpracovává programy zasedání, tato zasedání svolává a předsedá jim, předkládá návrhy rozhodnutí, koordinuje činnost výborů a komisí, podepisuje rozhodnutí obecní rady a zápisy ze zasedání, kterým předsedal),
- zastupování obce u soudu,
- zastupování obce v Radě rozvoje kraje,
- stanovení oblasti působnosti místostarosty (místostarostů),
- navrhování kandidátů na různé pozice v rámci orgánů obce (např. místostarosta, ředitel úřadu, předseda výboru),
- předkládání návrhu na pověření obecního kontrolora, resp. kontrolní a auditní služby provedením finančního a výkonnostního auditu nad rámec plánu,

- organizace projednání zpráv z auditů provedených obecním kontrolorem, resp. kontrolní a auditní službou,
- kontrola a dohled nad činností vedoucích obecních institucí, zařízení a podniků veřejné správy, jak provádějí zákony, rozhodnutí vlády a obecní rady,
- uzavírání smluv o spolupráci obce se státními institucemi, jinými obcemi nebo institucemi cizích států po obdržení souhlasu obecní rady,
- jmenování a odvolávání vedoucích rozpočtových zařízení a organizací jejichž vlastníkem je obec, kromě školských zařízení.

Dále zákon o místní samosprávě v ustanovení § 17 odst. 3 stanoví explicitně odpovědnost starosty za to, že

- je obec přiměřeně zastoupena v Radě rozvoje kraje a rozhodnutí přijatá touto radou jsou v obci přiměřeně realizována,
- strategické plánovací dokumenty obce jsou včas a řádně připraveny a je zajištěna kontrola jejich plnění,
- jsou vytvářeny přiměřené podmínky pro zapojení členů místní komunity do řízení místních záležitostí;
- je zajištěna rovnoměrná spolupráce obecních radních se všemi obyvateli obce,
- jsou řádně zastoupeny zájmy obce při řešení záležitostí se státní mocí, nevládními organizacemi a obcemi cizích států.

Činnost starosty je upravena v jednacím řádu. Za výkon své funkce je starosta odpovědný nejen obecní radě, ale také celému společenství, které tvoří daný územní samosprávný celek – danou obec.¹⁹¹ Dle ustanovení § 17 odst. 7 zákona o místní samosprávě starosta podává nejméně jednou ročně obecní radě zprávu o své činnosti a předkládá zprávu o činnosti obce celému společenství obce. Starostu zastupuje místostarosta, který plní úkoly stanovené starostou.¹⁹²

Obecní rada je oprávněna zřídit, jako svůj poradní orgán – grémium. Jeho členy jsou radní. Tento poradní orgán plní úkoly stanovené obecní radou, mezi které patří například předkládání návrhů na zpracování strategických plánovacích dokumentů obce nebo vytváření plánu školení radních.¹⁹³

¹⁹¹ Viz ustanovení § 20 odst. 1 zákona o místní samosprávě.

¹⁹² Srov. ustanovení § 17 odst. 8 zákona o místní samosprávě.

¹⁹³ Srov. ustanovení § 17 zákona o místní samosprávě.

Kromě samosprávných činností je obcím svěřen i výkon státní správy. Základní výčet svěřených oblastí je obsažen v ustanovení § 7 zákona o místní samosprávě. Další úkoly mohou být obcím svěřeny jinými zákony. Mezi funkce státu, které stát deleguje na obce patří například matrika a vedení zákonných registrů, civilní a požární ochrana, zajištění předškolního vzdělávání a povinné školní docházky, výplata sociálních dávek, poskytování primární právní pomoci garantované státem. Výkon státní správy (přenesené působnosti) je obcím kompenzován prostřednictvím zvláštní účelové dotace ze státního rozpočtu¹⁹⁴.

6.1.2 Lotyšsko

Územními samosprávnými celky jsou obce. Územní samospráva je upravena v ústavě¹⁹⁵, v zákoně o soustavě státní správy¹⁹⁶, v zákoně o místní samosprávě¹⁹⁷ a v dalších právních předpisech.

Obce jsou koncipovány jako veřejnoprávní korporace, tzn. mají pravomoci a odpovědnost jako orgány veřejné správy a v soukromoprávních vztazích vystupují jako samostatné právnické osoby.¹⁹⁸ Obce vykonávají kromě samosprávných funkcí i státní správu, pokud tak stanoví zákon o místní samosprávě nebo jiný právní předpis.

Autonomní funkce místních samospráv jsou následující¹⁹⁹:

- organizovat pro obyvatele poskytování služeb (dodávka vody a kanalizace, dodávka tepla, nakládání s komunálním odpadem, sběr, vedení a čištění odpadních vod);
- starat se o veřejné služby a zařízení a hygienickou čistotu svého správního území (výstavba, rekonstrukce a údržba ulic, komunikací a náměstí, osvětlení ulic, náměstí a dalších ploch určených k veřejnému užívání, rozvoj a údržba parků, náměstí a zelené zóny, kontrola svozu a odvozu odpadu, protipovodňová opatření,

¹⁹⁴ Ustanovení § 50 odst. 7 zákona o místní samosprávě.

¹⁹⁵ Ústava Republiky Lotyšsko. Dostupná z: <https://likumi.lv/wwwraksti/LIKUMI/SATVERSME/ANGLU.PDF>

¹⁹⁶ Zákon o soustavě státní správy. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/63545-state-administration-structure-law>

¹⁹⁷ Zákon o místní samosprávě. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57255-on-local-governments>

¹⁹⁸ Srov. oddíl 4 zákona o místní samosprávě.

¹⁹⁹ Srov. ustanovení § 15 zákona o místní samosprávě.

- zřizování a údržba hřbitovů a míst pro pohřbívání uhynulých zvířat);
- stanovit postupy pro využívání veřejně prospěšných lesů a vod, pokud zákon nestanoví jinak;
 - zajišťovat vzdělávání obyvatel (zajištění stanovených práv obyvatel na získání základního vzdělání a všeobecného středního vzdělání, zajištění míst pro děti předškolního a školního věku ve školících a výchovných zařízeních);
 - udržovat kulturu a napomáhat uchování tradičních kulturních hodnot a rozvoji tvůrčí lidové činnosti (organizační a finanční pomoc kulturním institucím a akcím, podpora záchrany kulturních památek a další);
 - zajistit přístup ke zdravotní péči a podporovat zdravý životní styl obyvatel a sport;
 - zajišťovat sociální pomoc (sociální péči) obyvatelům (sociální pomoc rodinám s nízkými příjmy a sociálně slabým osobám, zajištění míst pro seniory v domovech pro seniory, zajištění míst pro sirotky a děti ponechané bez rodičovské péče, poskytování noclehů pro bezdomovce);
 - zajistit opatrovnictví, poručenství, osvojení a ochranu osobních a majetkových práv a zájmů dítěte;
 - poskytovat pomoc obyvatelům při řešení otázek týkajících se bydlení;
 - usnadňovat hospodářskou činnost na příslušném správním území a starat se o snižování nezaměstnanosti;
 - vydávat povolení a licence k obchodní činnosti, pokud tak stanoví zákon;
 - podílet se na zajišťování veřejného pořádku a potírání opilství a nemravnosti;
 - určovat využití území a postupy pro jeho rozvoj;
 - zajistit stavební řízení;
 - provádět registraci dokladů o osobním stavu;
 - shromažďovat a poskytovat informace nezbytné pro státní statistiku;
 - podílet se na zajišťování opatření civilní obrany;
 - organizovat služby veřejné dopravy;
 - organizovat další vzdělávání pedagogických pracovníků a pedagogickou metodickou práci.

Základní práva obcí jako územních samosprávných jednotek upravuje ustanovení § 13 zákona o místní samosprávě. Obec je oprávněna:

- zakládat místní vládní instituce, sdružení nebo nadace a kapitálové společnosti a také investovat vlastní zdroje do kapitálových společností;
- nabývat a zcizovat movitý i nemovitý majetek, uzavírat obchody a vykonávat další činnosti soukromoprávní povahy;
- zavádět místní poplatky a v mezích zákona určovat jejich výši;
- rozhodovat o sazbách daní a úlevách od placení daní;
- podávat žaloby u soudu a stížnosti u správních institucí.

Za účelem výkonu svých funkcí jsou místní samosprávy v souladu s postupy stanovenými zákonem o místní samosprávě povinny zejména²⁰⁰:

- zpracovávat program rozvoje území příslušné obce, zajišťovat plnění plánu územního rozvoje a správní dozor nad územním plánováním;
- připravovat a schvalovat rozpočet územní samosprávy;
- racionálně a efektivně hospodařit s movitým a nemovitým majetkem samosprávy;
- vybírat daně a poplatky;
- v souladu s očekávanými závazky provádět projekty zařazené do Státního investičního programu;
- v souladu se schváleným rozpočtem obce využívat finanční prostředky obce racionálně a efektivně;
- poskytovat informace vládě a ministrům o záležitostech souvisejících s činností příslušné obce;
- shromažďovat, používat a uchovávat až do předání do státního archivu dokumenty vytvořené v rámci činnosti místní samosprávy.

K zajištění výkonu svých funkcí vydávají obce jako místní samosprávy v zákonem stanovených případech závazné předpisy.

Lotyšsko ve své odpovědi neuvádí, zda byla vedena diskuze o ústavních limitech nastavení řízení a kontroly veřejných financí obcí.

²⁰⁰ Ustanovení § 13 zákona o místní samosprávě.

6.1.3 Lucembursko

Základní a jedinou územní samosprávnou jednotkou v Lucembursku jsou obce, kterých je celkem 102. Územní samospráva je obcím zaručena prostřednictvím ústavy²⁰¹. Z ústavy vyplývá, že obce jsou autonomní a spravují svůj vlastní majetek a zájmy prostřednictvím místních orgánů pod kontrolou ústřední moci. Základním principem, na němž je založena organizace obcí v Lucemburku, je decentralizace, která je vyjádřena v ustanovení čl. 107 ústavy a v zákoně o obcích²⁰². Nařízení přijatá obcemi podléhají správnímu dozoru velkovévody a ministra vnitra.

V Lucembursku se nevedla diskuze o ústavních limitech nastavení řízení a kontroly veřejných financí obcí.

6.1.4 Maďarsko

Územními samosprávnými celky jsou obce a kraje. Územní samospráva je upravena v maďarské ústavě²⁰³ a v zákoně o územní samosprávě²⁰⁴, který se vztahuje jak na obce, tak na kraje.

Stávající právní úprava územní samosprávy v Maďarsku má původ v roce 2010, kdy byla provedena zásadní reforma fungování územní samosprávy. Provedená reforma reagovala na velkou zadluženost obcí a neefektivní nakládání s obecním majetkem. Před provedením této reformy se vláda několikrát snažila o prosazení změn, ale bez většího úspěchu.

Základní právní úprava územní samosprávy je obsažena v ústavě. Ustanovení čl. 31 odst. 1 ústavy stanoví, že v Maďarsku mají místní samosprávy za úkol spravovat místní veřejné záležitosti a vykonávat místní veřejnou moc. Ustanovení čl. 31 a 32 ústavy zaručují existenci místních orgánů. Ústava stanoví, že pravomoci místních orgánů jsou vykonávány v mezích zákona. Ústava kromě základního vymezení práva na

²⁰¹ Ústava Lucemburského velkovévodství.

Dostupná z: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/constitution/1868/10/17/n1/jo>

²⁰² Zákon o obcích.

Dostupný z: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1988/12/13/n1/jo>

²⁰³ Ústava Maďarské republiky.

Dostupná z: [Nemzeti Jogszabálytár – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó \(njt.hu\)](http://NemzetiJogszabalytár-MagyarKözlönyLap-ésKönyvkiadó(njt.hu))

²⁰⁴ Zákon o územní samosprávě.

Dostupný z: [Nemzeti Jogszabálytár – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó \(njt.hu\)](http://NemzetiJogszabalytár-MagyarKözlönyLap-ésKönyvkiadó(njt.hu))

samosprávu zakotvuje i její výslovné omezení, a to zejména prostřednictvím vymezení tzv. národního majetku. Pod pojem národní majetek spadá i majetek, se kterým hospodaří územní samosprávné celky. Podstatou národního majetku je stanovení předkupního práva státu, jedná o majetek s tzv. omezenou dispozicí. Kromě tohoto majetku hospodaří územní samosprávné celky s kmenovým majetkem, se kterým nelze volně nakládat, resp. který nelze zcizit ani zastavit (např. silnice) a s majetkem, který je zcela volný k jakékoliv dispozici.

Další omezení územní samosprávy:

- Územní samosprávné celky mohou přijmout investiční úvěr jen se souhlasem vlády.
- Stát si může vymínit, že některé investiční projekty bude realizovat místo územní samosprávy; typicky jde o realizaci složitých investic, které jsou kofinancovány z fondů Evropské unie jako například výstavba stadionů, kanalizací, obchvatů. V těchto případech stát administruje celý projekt včetně zadávacího řízení. Jde o způsob řešení nedostatečného personálního zajištění územní samosprávy a reakci na předchozí zkušenosti s decentralizací.
- Z ústavy vyplývá, že zákon může stanovit, že vybrané veřejné služby musí být povinně zajišťovány prostřednictvím svazku obcí. Jde o stanovení povinného sdružování samospráv. Může jít například o vytvoření tzv. společného obecního úřadu. Opět jde o způsob řešení nedostatečného personálního zajištění územních samosprávných celků a zvýšení efektivity při nakládání s veřejnými prostředky.

V roce 2010 došlo ke striktnímu oddělení výkonu státní správy od samosprávy, resp. v současnosti územní samosprávné celky zajišťují výkon jen nepatrného množství agend v přenesené působnosti. Dokonce zajištění povinné školní docházky, a tedy zřizování základních a středních škol je v odpovědnosti státu, resp. jedná se o státní příspěvkové organizace. Obdobně je to s nemocnicemi. Důvodem je zajištění vyšší efektivity a dohled nad kvalitou poskytovaných veřejných služeb.

Rozpočet obce, resp. kraje se vydává ve formě obecně závazné vyhlášky. V případě, že by obec rozpočet neschválila ve stanovém termínu, je zahájeno soudní řízení. Soud nejdříve obec vyzve k provedení nápravy a stanoví k tomu lhůtu. V případě, že obec ani v této náhradní lhůtě rozpočet neschválí, soud vyzve státní orgán ke schválení rozpočtu namísto obce.

6.1.5 Norsko

Územní samospráva je v Norsku garantována ústavou²⁰⁵: „*Obyvatelé mají právo spravovat místní záležitosti prostřednictvím místních demokraticky volených orgánů. Zvláštní ustanovení týkající se místní demokraticky zvolené úrovně stanoví zákon*“. Postavení územních samosprávných celků mají obce a kraje. Právní úprava územní samosprávy je obsažena zejména v zákoně o územní samosprávě²⁰⁶, jehož cílem je podporovat územní samosprávu a poskytnout k tomu potřebný rámec. Zákon o územní samosprávě upravuje fungování zastupitelstva a umožňuje poskytování veřejných služeb na úrovni obcí a krajů. Obce i kraje mají postavení samostatné a nezávislé právnické osoby, s vlastními pravomocemi a odpovědností. Nastavení územní samosprávy vychází z principu, že veřejné služby mají být poskytovány tou úrovní, která je jejich spotřebiteli (občanovi) nejbližší. Zákon o územní samosprávě stanoví, že obce a kraje musí mít k poskytování veřejných služeb vlastní příjem.

Orgány územní samosprávy jsou zastupitelstvo obce, zastupitelstvo kraje, obecní výkonné výbory a výkonné výbory krajů, výkonné rady obcí a výkonné rady kraje, výbory, včetně výborů městských částí a kontrolních výborů, pracovní komise aj. Zastupitelstvo obce a zastupitelstvo kraje jsou nejvyššími orgány obce, resp. kraje. Rozhodují, pokud zákon nestanoví jinak. Zastupitelstvo obce, resp. kraje může přenést rozhodovací pravomoc na jiné volené orgány, starostu nebo tajemníka. Ve věcech zákonných úkolů může zastupitelstvo obce, resp. kraje přenést rozhodovací pravomoc na jiné právnické osoby, pokud to zákonná ustanovení dovolují. V ostatních věcech mohou přenést rozhodovací pravomoc na jiné právnické osoby, nejde-li o věc zásadního významu.

V Norsku se nevedla diskuze o ústavních limitech nastavení řízení a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků.

²⁰⁵ Ústava Norského království.

Dostupná z: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17?q=local%20municipalities>

²⁰⁶ Zákon o územní samosprávě. Dostupný z: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2018-06-22-83?q=local%20municipalities>

6.1.6 Polsko

Územní samospráva v Polsku je upravena v ústavě²⁰⁷, a to zejména v ustanovení čl. 16 ústavy, který stanoví, že obyvatelé obcí jako základních územních jednotek tvoří samosprávné společenství v souladu se zákonem. Dle ústavy se územní samospráva podílí na výkonu veřejné moci. Podstatnou část veřejných povinností samospráva vykonává svým jménem a na vlastní odpovědnost. Obec je v ústavním smyslu základním subjektem veřejné správy, který je občanům nejbližší. Fungování obcí je dále rozpracováno v ustanoveních zákona o samosprávě obcí.

Ustanovení čl. 164 odst. 1 ústavy označuje obec jako základní jednotku územní samosprávy. Jedná se o jediný stupeň územní samosprávy, jehož postavení je ústavou upraveno. Jak je uvedeno v ustanovení čl. 164 odst. 2 ústavy, další jednotky regionální a místní správy budou stanoveny zákonem. Bylo tak provedeno zákonem o samosprávě okresů a zákonem o samosprávě vojvodství. V Polsku jsou tedy tři typy územních samosprávných celků: obec, okres a vojvodství.

Ústava dává územním samosprávným celkům velkou autonomii, zároveň však stanovuje mechanismy pro kontrolu jejich činnosti. Podle ustanovení čl. 171 odst. 1 ústavy podléhá činnost samosprávy dozoru z hlediska zákonnosti. Dozorovými orgány nad samosprávou jsou předseda vlády a vojvodství a v oblasti finančních záležitostí Regionální kontrolní úřady (Regionalne Izby Obrachunkowe). Ústava vyjmenovává subjekty s kontrolní kompetencí nad samosprávou, což nepochybně posiluje její nezávislost.

Koncepce dohledu nad územní samosprávou vznikla před více než 20 lety a dodnes se výrazně nezměnila. Nebyly zaznamenány žádné známky diskuse o limitech ústavní úpravy dohledu nebo kontroly územních samosprávných celků.

6.1.7 Portugalsko

Základy právní úpravy územní samosprávy jsou obsaženy v:

- ústavě (právní úprava regionů: čl. 226, 227, 228, 230, 231 a 234, právní úprava místních samospráv: čl. 237–242)²⁰⁸,

²⁰⁷ Ústava Polské republiky.

Dostupná z: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

²⁰⁸ Ústava Portugalské republiky. Dostupná z: <https://dre.pt/dre/en>.

- zákonech o politicko-správním postavení portugalských regionů,
- zákoně, který stanovuje rámec působnosti, jakož i právní režim činnosti orgánů obcí a farností,
- zákoně, který upravuje právní režim pro orgány samosprávy a postavení meziobecních subjektů.

V Portugalsku je územní samospráva tvořena dvěma autonomními regiony (souostroví Madeira a Azory) a místními samosprávami (entitami) tj. obcemi a farnostmi na kontinentu.

Autonomní regiony jsou teritoriální právnické osoby. Každý region zahrnuje nejen ostrovy, ale také okolní moře, konkrétně teritoriální vody a výlučnou ekonomickou zónu. Jejich politicko-správním postavení je založeno na geografických, ekonomických, sociálních a kulturních charakteristikách a na historických aspiracích autonomie ostrovního obyvatelstva. Regiony mají také své obce a farnosti. Každý z autonomních regionů má svého zástupce, který je po projednání s vládou jmenován a odvoláván prezidentem republiky. Samosprávnými orgány regionu jsou zákonodárný sbor a regionální úřad. Zákonodárný sbor je volen ve všeobecných, přímých a tajných volbách v souladu se zásadou poměrného zastoupení. Regionální vláda je politicky odpovědná zákonodárnému sboru a její předsedu jmenuje zástupce regionu s ohledem na výsledky voleb.

Zástupci regionů zejména:

- se podílejí na definování a provádění fiskálních, měnových a finančních politik, aby byla zajištěna regionální kontrola nakládání s veřejnými prostředky a financování investic nezbytných pro jejich rozvoj;
- se podílejí na definování politik týkajících se teritoriálních vod, výlučné ekonomické zóny a přilehlého mořského dna;
- se účastní jednání o mezinárodních smlouvách a dohodách, které se jich přímo týkají;
- vydávají legislativu na regionální úrovni;
- zpracovávají návrhy zákonů;
- schvalují plán hospodářského a sociálního rozvoje, rozpočet regionu a účty regionu a podílejí se na přípravě národních plánů;
- realizují svou vlastní výkonnou moc;
- spravují a nakládají se svým majetkem;
- uzavírají smlouvy;
- vykonávají svou vlastní daňovou pravomoc – vybírají vlastní daně a podílejí se na celostátním výnosu daní;
- dohlížejí na poskytování veřejných služeb.

Místní samosprávy jsou územní právnické osoby, jejichž cílem je prosazovat zájmy svých obyvatel. Místní samosprávy jsou obce a farnosti.

Zastupitelstvo místní samosprávy je volené všeobecným, přímým a tajným hlasovacím právem. Zastupitelstvu je odpovědný kolegiální výkonný orgán. Zastupitelstvu přísluší vykonávat zákonem dané pravomoci, včetně schvalování variant plánu a rozpočtu.

Místní samosprávy mají vlastní majetek a finance. Místní samosprávy mohou mít své vlastní daňové a regulační pravomoci, vybírají daně.

Správní dozor nad místními samosprávami spočívá v ověřování dodržování zákona a je vykonáván v případech stanovených zákonem a podle zákonem stanovených pravidel.

Od přijetí ústavy v roce 1976 probíhala dlouhodobá demokratická diskuse, která doprovázela vytvoření a posílení pravomocí regionů a místních samospráv v Portugalsku. Přiznání samosprávného postavení regionům a místním samosprávám bylo odůvodněno zejména snahou o decentralizaci a zajištění dělby moci. Diskuze stále není ukončena a postavení územní samosprávy je nadále předmětem parlamentních debat, které ilustrují existující napětí a často protichůdné zejména finanční zájmy jednotlivých úrovní. Předmětem diskuzí je zejména podíl regionů, obcí a farností na zdrojích ze státního rozpočtu, ne ústavní limity územní samosprávy.

6.1.8 Slovensko

Územní samospráva na Slovensku je tvořena obcemi a vyššími územními celky – kraji. Základ územní samospráv je upraven v hlavě čtvrté ústavy²⁰⁹. Dle ustanovení čl. 64a ústavy jsou obce a kraje samostatné samosprávné a správní celky, které sdružují osoby, které mají na jejich území trvalý pobyt. Dle ustanovení čl. 65 ústavy jsou obce a kraje právnickými osobami, které hospodaří s vlastním majetkem a vlastními finančními prostředky za podmínek, které stanoví zákon. Ústava dále stanoví, že obce i kraje financují své potřeby zejména z vlastních příjmů a státních dotací. Základní limit územní samosprávy je upraven v ustanovení čl. 67 odst. 2 ústavy, dle kterého lze povinnosti a omezení výkonu územní samosprávy uložit jen zákonem nebo na základě mezinárodní smlouvy. Toto ustanovení je dále doplněno o ustanovení čl. 67 odst. 3

²⁰⁹ Ústava Slovenské republiky č. 460/1992 Zb. Dostupná z: <https://www.zakonypre-ludi.sk/zz/1992-460>

ústavy, které stanoví, že stát může do činností obce a kraje zasahovat jen způsobem stanoveným zákonem.

Orgány obce upravuje ustanovení čl. 69 odst. 1 až 3 ústavy. Jsou nimi zastupitelstvo a starosta. Zastupitelé i starosta jsou voleni přímo ve všeobecných a rovných volbách. Orgány kraje upravuje ustanovení čl. 69 odst. 4 až 6 ústavy. Kromě zastupitelstva jde o předsedu vyššího územního celku. Opět v obou případech jde o přímou volbu.

Obdobně jako v České republice i na Slovensku mohou být obce a kraje pověřeny výkonem státní správy dle ustanovení čl. 71 ústavy s tím, že náklady na výkon státní správy hradí stát.

Územní samospráva je dále upravena v zákoně o obecním zřízení²¹⁰ a v zákoně o samosprávě vyšších územních celků²¹¹.

Na Slovensku se nevedla diskuze o ústavních limitech nastavení řízení a kontroly veřejných financí obcí.

6.1.9 Slovinsko

Ustanovení čl. 9 ústavy²¹² uvádí, že „*místní samospráva ve Slovinsku je zaručena*“, čímž je zajištěno, že princip místní samosprávy je ústavně garantován. Základní organizační jednotkou místní samosprávy je obec. Ve Slovinsku je 212 obcí, z toho 12 městských obcí. Slovinsko má jedinou úroveň místní správy a také existuje strukturovaná „podobecní“ úroveň, která zahrnuje 6 035 sídel. O reformě územní samosprávy se diskutuje již dlouho, ale kraje stále nejsou zřízeny. Slovinsko je také rozděleno do 58 správních obvodů, které zastupují stát na územní úrovni a mají na starosti dohled nad obcemi.

Část V. ústavy je věnována základním principům samosprávy:

- ustanovení čl. 138–139 obsahují definici obce;
- ustanovení čl. 140 se týká působnosti místní samosprávy;
- ustanovení čl. 141 definuje městské obce;
- ustanovení čl. 142 definuje příjmy obcí;
- ustanovení čl. 143 je věnován regionům;
- ustanovení čl. 144 upravuje rozsah dozoru státních orgánů.

²¹⁰ Zákon č. 369/1990 Z. z., o obecním zřízení. Dostupný z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>

²¹¹ Zákon č. 302/2001 Z. z., o samosprávě vyšších územních celků (zákon o samosprávných krajích). Dostupný z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-302>

²¹² Ústava Slovinské republiky. Dostupná z: <http://www.pisrs.si/Pis.web/>.

Místní samospráva je upravena zejména v zákoně o místní samosprávě, který upravuje organizaci, kompetence, finance a provozní aspekty místních samospráv. Zákon dále upravuje majetek obcí a formy sdružování a vzájemné obecní spolupráce.

Dalšími důležitými právními předpisy jsou²¹³:

- zákon o místních volbách (1994);
- zákon o veřejných financích (1999)
- zákon o hlavním městě (2004);
- zákon o financování obcí (listopad 2006);
- zákon o zřízení obcí a hranic obcí (2006);
- zákon o regulačních opatřeních zaměřených na fiskální bilanci obcí (2015);
- zákon o fiskálních pravidlech (2016).

Ve Slovinsku se nevedla diskuze o ústavních limitech nastavení řízení a kontroly veřejných financí obcí.

6.1.10 Švédsko

Švédsko je rozděleno na obce a regiony. Právo na územní samosprávu je zakotveno v ústavě²¹⁴ pro obce i pro regiony. Podle ústavy má být švédská demokracie realizována nejen prostřednictvím zastupitelské a parlamentní formy vlády, ale také prostřednictvím územní samosprávy.

Zákon o územní samosprávě²¹⁵ vymezuje pravomoci obcí a regionů, upravuje jejich organizaci, zastupitelstvo, výkonnou radu a správní výbory, postupy rozhodování, finanční správu, audit a soudní přezkum rozhodnutí samosprávy. Zákon o územní samosprávě vymezuje, co se nazývá „*obecní pravomoc*“, tedy východisko pro pravomoc obcí a regionů. Na základě zákonných ustanovení o obecné pravomoci mohou obce a regiony na sebe převzít řadu různých dobrovolných úkolů. Ze zvláštních zákonů vyplývá, že obce a regiony jsou odpovědné za zabezpečování několika základních veřejných služeb, jako jsou sociální služby, školy, zdravotnictví a lékařská péče.

²¹³ Právní předpisy Slovinské republiky jsou přístupné na adrese: <http://www.pisrs.si/Pis.web/>.

²¹⁴ Ústava. Dostupná z: <https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/>

²¹⁵ Zákon o územní samosprávě. Dostupný z: <https://www.riksdagen.se/sv/global/sok/?q=&doktyp=sfs>

Ve Švédsku se nevedla diskuze o ústavních limitech nastavení řízení a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků.

6.2 Závaznost Evropské charty místní samosprávy

Evropská charta místní samosprávy byla přijata dne 15. října 1985 ve Štrasburku jako rámcová mezinárodní smlouva, která je otevřená k přístupu státům Rady Evropy. Míra její závaznosti se v jednotlivých státech může lišit. Některé země včetně České republiky učinily výhrady k jejímu znění, případně jejich právní řád upravuje jiná omezení její aplikace.

6.2.1 Litva

Litva je vázána Evropskou chartou místní samosprávy v plném rozsahu od května 1999, kdy byla tato mezinárodní smlouva ratifikována litevským parlamentem. Ustanovení § 2 zákona o místní samosprávě výslovně uvádí, že tento zákon provádí nejen příslušná ustanovení litevské ústavy a evropských předpisů, ale také, že implementuje Evropskou chartu místní samosprávy.

6.2.2 Lotyšsko

Lotyšsko je vázáno následujícími články Evropské charty místní samosprávy: čl. 2, čl. 3 odst. 1 a 2, čl. 4, čl. 5, čl. 6 odst. 1, 2, čl. 7 odst. 1, 2 a 3, čl. 8 odst. 1, 2 a 3, čl. 9 odst. 1, 2, 3, 4, 5, 6 a 7, čl. 10 a 11.

6.2.3 Lucembursko

Lucembursko je vázáno Evropskou chartou místní samosprávy v plném rozsahu od března 1987. Evropská charta místní samosprávy byla přijata a schválena ve formě zákona.

6.2.4 Maďarsko

Maďarsko je vázáno Evropskou chartou místní samosprávy v plném rozsahu. Ratifikace byla provedena v roce 1994.

6.2.5 Norsko

Norsko ratifikovalo Evropskou chartu místní samosprávy.

6.2.6 Polsko

Polsko ratifikovalo Evropskou chartu místní samosprávy v roce 1993. Účinnost nabyla dne 1. března 1994. Polsko ratifikovalo Evropskou chartu místní samosprávy v plném rozsahu.

6.2.7 Portugalsko

Portugalsko ratifikovalo Evropskou chartu místní samosprávy bez výhrad v roce 1990.

6.2.8 Slovensko

Slovenská republika podepsala Evropskou chartu místní samosprávy dne 23. února 1999 s platností od 1. června 2000. Slovenská republika ratifikovala Evropskou chartu místní samosprávy v plném rozsahu až v roce 2007.

6.2.9 Slovinsko

Slovinsko ratifikovalo Evropskou chartu místní samosprávy v plném rozsahu v roce 1996.

6.2.10 Švédsko

Švédsko ratifikovalo Evropskou chartu místní samosprávy v plném rozsahu v roce 1989.

6.3 Veřejné prostředky, s nimiž hospodaří územní samosprávné celky

Veřejnými prostředky jsou myšleny veřejné peníze, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící územnímu samosprávnému celku (aktiva).

6.3.1 Litva

Dle ustanovení § 51 zákona o místní samosprávě se hospodaření obcí řídí rozpočtem, který obce sestavují a schvalují na období jednoho rozpočtového roku. Postup přípravy, projednávání a schvalování rozpočtu obce stanoví zákon o skladbě rozpočtu a pravidla schvalovaná usnesením vlády. Ustanovení § 51 odst. 3 zákona o místní samosprávě stanoví, že obecní rada při sestavování rozpočtu vychází ze strategických plánovacích dokumentů a kalkulací finančních prostředků nutných k plnění funkcí obcí. V průběhu rozpočtového roku může obecní rada rozpočet v případě potřeby měnit.

Příjmy obcí jsou vymezeny v ustanovení § 50 zákona o místní samosprávě. Finanční zdroje obcí tvoří:

- příjmy z daní,
- příjmy z obecního majetku,
- pokuty,
- místní poplatky a platby stanovené zákonem,
- příjmy rozpočtových institucí za poskytnuté služby,
- výnosy ze zůstatků obecních prostředků na běžných účtech,
- příjmy obdržené za pronajatou státní půdu a vodní útvary státní zásoby vnitrozemských vod a za státní pozemky prodané nebo pronajaté k nezemědělským účelům,
- dotace ze státního rozpočtu,
- ostatní příjmy stanovené zákonem,
- nenávratná finanční podpora,
- půjčky.

Z ustanovení § 50 odst. 2 zákona o místní samosprávě vyplývá, že obce mohou částečně ovlivnit své daňové příjmy. Obecní rada je oprávněna v rámci zákonných limitů zvyšovat nebo snižovat sazby daní, které jsou příjmem obecního rozpočtu.

Zásadní je, že ustanovení § 50 odst. 2 zákona o místní samosprávě upravuje účelovost použití prostředků obcí, tzn., že představuje určité zákonné omezení nakládání s veřejnými prostředky. Toto ustanovení stanoví, že prostředky obcí lze použít pouze k funkcím obcí, které jsou dále taxativně vymezeny: realizace plánovacích dokumentů obcí schválených obecní radou nebo jejich výkonnými orgány, údržba rozpočtových zařízení a poskytování veřejných služeb. Výkon státní správy

(přenesené působnosti) je obcím kompenzován prostřednictvím zvláštní účelové dotace ze státního rozpočtu²¹⁶.

6.3.2 Lotyšsko

Příjmy obcí tvoří daň z příjmu fyzických i právnických osob, dotace ze státního rozpočtu, půjčky, místní poplatky, příjmy z hospodaření a příjmy plynoucí z nakládání s obecním majetkem, příjmy z hospodářské činnosti, a jiné.

Právní úprava rozpočtových příjmů obcí je obsažena v zákoně o rozpočtu a finančním řízení, zákoně o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok, zákoně o místní samosprávě a v nařízení o úvěrech a zárukách územních samosprávných celků.

Obce mají možnost ovlivňovat příjmy na základě zákona o místní samosprávě, dle kterého vláda koordinuje s obcemi všechny záležitosti, které se dotýkají jejich zájmů:

- návrhy zákonů a návrhy nařízení vlády, které se týkají místních samospráv;
- granty, které mají být poskytnuty místním samosprávám na běžný rozpočtový rok;
- postupy pro vyrovnávání finančních prostředků územních samosprávných celků, pokud to nestanoví zákon;
- zdroje financování funkcí uvedených v ustanovení § 8 zákona o místní samosprávě;
- další záležitosti týkající se činností místní samosprávy, na kterých se vláda dohodla s místními samosprávami každý rok před začátkem finančního roku.

Místní samosprávy jsou v koordinačním procesu zastoupeny Sdružením místních samospráv, které bylo zřízeno v souladu s požadavky ustanovení § 96 zákona o místní samosprávě.

6.3.3 Lucembursko

Zákon o obcích ze dne 13. prosince 1988 vymezuje práva a povinnosti lucemburských obcí. Obce sestavují roční rozpočet zahrnující veškeré příjmy a výdaje. Dle ustanovení § 117 zákona o obcích se rozpočet člení na řádnou a mimořádnou kapitolu pro příjmy i výdaje. Výdaje každé

²¹⁶ Ustanovení § 50 odst. 7 zákona o místní samosprávě.

rozpočtové kapitoly se vyrovnávají příjmy stejného druhu. Přebytek příjmů v běžné kapitole však lze použít k vyrovnání schodku v mimořádné kapitole. V důsledku toho jsou rozpočty obcí vždy vyrovnané a obce *de facto* nemohou vyhlásit bankrot. V případě nových dodatečných položek na nepředvídané výdaje v průběhu rozpočtového roku potřebují obce souhlas ministra vnitra.²¹⁷

Obce jsou financovány prostřednictvím speciálního fondu, který byl zřízen zvláštním zákonem v roce 2016. Fond je tvořen především z přerozdělovaných daní. Částky Fondu jsou alokovány především na obyvatele obce, počet placených míst, socioekonomický index a celkovou rozlohu obcí.

Příjmy obcí lze rozdělit do tří hlavních kategorií: daňové příjmy od domácností a podniků, granty a dotace od ústřední vlády a Evropské unie a daňové příjmy z užití zboží a služeb (vodné, stočné, odpady, elektřina, plyn). Obce mohou uložit obecní obchodní daň z příjmu. Základ daně tvoří provozní zisk. Sazbu daně určují obce každoročně. Sazba podléhá schválení velkovévody.

6.3.4 Maďarsko

V Maďarsku spravují místní orgány malou část svých finančních zdrojů. Příjmy místních orgánů odpovídají 10 % hrubého domácího produktu (2,3 % daňové příjmy; 6,7 % granty a dotace; 1 % ostatní příjmy). Hlavními místními daněmi jsou místní živnostenská daň (představující 74 % výnosů z místních daní v roce 2013), turistická daň, obecní daň fyzických a právnických osob, pozemková daň a daň ze staveb. V Maďarsku představují finanční zdroje pocházející z místních daní minimální část obecních příjmů, a to 22,5 % podle údajů OECD z roku 2013, zatímco kraje žádnou skutečnou místní daň nemají.²¹⁸

Finanční samostatnost územních samosprávných celků je značně omezena (viz například předchozí souhlas vlády s čerpáním investičního úvěru). V důsledku provedené reformy veřejné správy a skutečnosti, že odpovědnost za významnou část veřejných služeb byla přesunuta z územních samosprávných celků zpět na stát, došlo ke snížení finančních zdrojů územních samosprávných celků.

²¹⁷ Ustanovení § 127 zákona o obcích.

²¹⁸ Rada Evropy. Maďarsko – monitoring. Dostupné z: <https://www.congress-monitoring.eu/en/24-pays.html>.

V roce 2017 byl zaveden tzv. solidární příspěvek, který mají povinnost hradit do státního rozpočtu obce s vysokými příjmy z místních daní. Tato povinnost se nevztahuje na Budapešť.²¹⁹

6.3.5 Norsko

Obce mohou ovlivnit své příjmy. Jiné informace ohledně veřejných prostředků, s nimiž hospodaří územní samosprávné celky v Norsku, nebyly poskytnuty.

6.3.6 Polsko

Územní samosprávné celky mohou mít následující zdroje příjmů: vlastní příjmy sestávající z místních daní (pouze pro obce), příjmy ze sdílených daní v různých podílech pro obce, okresy a vojvodství, příjmy z poplatků a výnosy z aktiv.

Příjmy územních samosprávných celků jsou upraveny v zákoně o příjmech územních samosprávných jednotek. Ustanovení § 3 tohoto zákona stanoví, že příjmy územních samosprávných celků jsou vlastní příjmy, dotace ze státního rozpočtu, podíly na výnosech daní z příjmů fyzických osob a daně z příjmů právnických osob, nevratné prostředky z cizích zdrojů, prostředky z rozpočtu Evropské unie a další prostředky uvedené ve zvláštních předpisech.

Obce mají omezenou daňovou pravomoc, a tím i nejširší pravomoc utvářet velikost svých příjmů. Nejvýznamnějším projevem této pravomoci je možnost určovat sazby místních daní a poplatků, avšak pouze do výše stanovené zákonem. Tyto příjmy jsou legislativně upraveny v zákoně o lesní dani, zákoně o zemědělské dani a v zákoně o místních daních a poplatcích, který upravuje daň z nemovitostí, silniční daň, mýtné, místní poplatek, rekreační poplatek, poplatek za inzerci a poplatek za držení psa.

Územní samosprávné celky mají právo vlastnit majetek, jehož výnosy také tvoří příjmy příslušného územního samosprávného celku. V ustanovení § 43 zákona o obecní samosprávě²²⁰ je uvedeno, že majetkem obce

²¹⁹ Rada Evropy. Maďarsko – monitoring. Dostupné z: <https://www.congress-monitoring.eu/en/24-pays.html>.

²²⁰ Zákon o obecní samosprávě. Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095>

je majetek a jiná majetková práva jednotlivých obcí a jejich svazků, jakož i majetek jiných právnických osob obcí, včetně podniků. V ustanovení § 46 zákona o okresní samosprávě²²¹ je uvedeno, že majetkem okresů jsou vlastnická a jiná majetková práva nabytá okresem nebo okresními právnickými osobami. V ustanovení § 47 zákona o vojvodské samosprávě²²² je uvedeno, že majetkem vojvodství jsou vlastnická a jiná majetková práva nabytá vojvodstvím nebo vojvodskými právnickými osobami.

6.3.7 Portugalsko

Ústava stanoví, že k návrhu státního rozpočtu jsou připojeny zejména zprávy o převodech finančních prostředků do samosprávných regionů a místních samospráv (obcí a farností). Regiony hospodaří s vlastním majetkem.

Regiony mají rozpočtovou nezávislost, která je zakotvena zejména v příslušných zákonech upravujících jejich postavení. Rozpočtová nezávislost zahrnuje pravomoc schvalovat plán regionálního hospodářského a sociálního rozvoje a regionální rozpočet, včetně regionálních autonomních fondů a investičních programů. Rovněž opravňuje regionální vládu k poskytování interních a externích půjček a stanovení maximálního limitu záruk, které může regionální vláda každý rok poskytnout.

Příjmy regionu tvoří: daňové příjmy vybrané na jeho území, podíl na daňových příjmech státu stanovený v souladu se zásadou zajišťující účinnou národní solidaritu aj.

Obce mají rovněž rozpočtovou nezávislost, zakotvenou zejména v působnosti zastupitelstva obce. Jejím projevem je především pravomoc schvalovat návrh rozpočtu, jakož i jeho změny. Zastupitelstvo obce rovněž schvaluje poplatky obce a stanoví jejich výši, rozhoduje o výkonu daňové pravomoci obce, každoročně stanoví hodnotu sazby obecní daně z nemovitostí, aj.

Finanční systém místních samospráv je zřízen zákonem a jeho cílem je spravedlivé rozdělení veřejných zdrojů a nezbytná náprava nerovností mezi státem a územní samosprávou. Finanční činnost územních

²²¹ Zákon o okresní samosprávě. Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910578>

²²² Zákon o vojvodské samosprávě. Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910576>

samosprávných celků se uskutečňuje v souladu se zásadou stability finančních vztahů mezi státem a samosprávou. Cílem je zaručení přiměřených a potřebných prostředků k plnění funkcí, které jsou jim zákonem svěřeny.

Místní samosprávy mají vlastní majetek. Mezi příjmy místních samospráv patří příjmy plynoucí z hospodaření s jejich majetkem a příjmy inkasované za využívání jejich služeb nebo za poskytování služeb veřejnosti. Vlastními příjmy obcí jsou příjmy, které plynou zejména z výběru některých daní a poplatků, z poskytování služeb, z pokut, z vlastního majetku, aj. Většinu příjmů obcí tvoří transfery ze státního rozpočtu.

6.3.8 Slovensko

Obce a kraje hospodaří na základě schváleného rozpočtu. Příjmy obcí a krajů jsou upraveny v ustanoveních § 5 a 6 zákona o rozpočtových pravidlech územní samosprávy²²³. Příjmy obcí a krajů tvoří:

- výnosy místních daní a poplatků (platí jen pro obce),
- nedaňové příjmy z vlastnictví a převodu vlastnictví,
- příjmy z činnosti,
- příjmy rozpočtových organizací,
- úroky a jiné příjmy z finančních prostředků,
- sankce za porušení finanční disciplíny uložené obcí nebo krajem,
- dary,
- výnosy dobrovolných sbírek ve prospěch obce nebo kraje,
- podílí na daních ve správě státu,
- dotace ze státního rozpočtu na úhradu nákladů přenesené působnosti,
- jiné dotace ze státního rozpočtu,
- účelové dotace z rozpočtu obce nebo kraje,
- prostředky z Evropské unie nebo ze zahraničí,
- jiné příjmy stanovené jinými právními předpisy.

Kromě prostředků obecního, resp. krajského rozpočtu může obec, resp. kraj použít na plnění svých úkolů i prostředky mimorozpočtových fondů, prostředky získané z rozdílu mezi výnosy a náklady z podnikatelské činnosti po zdanění, návratné zdroje financování a sdružené prostředky.

²²³ Zákon č. 583/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech územní samosprávy. Dostupný z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-583>

U krajů dominují příjmy z výnosů z daně z příjmů fyzických osob. Jiné daňové příjmy kraje nemají. Třetinu příjmů tvoří dotace ze státního rozpočtu na výkon přenesené působnosti. Vlastní příjmy krajů tvoří zejména o příjmy z podnikání a poskytování služeb, dále poplatky a úroky.

6.3.9 Slovinsko

Stejný systém financování platí pro všechny obce bez ohledu na jejich rozmanitost. Cílem je poskytnout občanům rovné příležitosti k naplňování společných potřeb a zájmů bez ohledu na to, v jaké obci mají bydliště. Obce jsou financovány z vlastních zdrojů, které představují více než 90 % všech zdrojů. Dalšími příjmy jsou transfery ze státního rozpočtu a fondů Evropské unie. Obce si mohou také půjčovat. Půjčky lze realizovat pouze s předchozím souhlasem ministra financí za podmínek stanovených zákonem o financování obcí.

Největší část příjmů obcí tvoří výnosy z daně z příjmu fyzických osob a náhrady za užívání stavebních pozemků, daně osobní a majetkové, které jsou zcela srovnatelné s většinou ostatních evropských systémů financování územní samosprávy. Zatímco všechny ostatní zdroje obcí jsou vybírány podle územního principu, daň z příjmů fyzických osob jako největší vlastní zdroj obcí je rozdělena podle zvláštního systému založeného na solidaritě mezi obcemi. Podíl daně z příjmů fyzických osob, který náleží jednotlivé obci, se stanoví na základě výpočtu přiměřené spotřeby obce.

Obce jsou nezávislé ve financování těch úkolů, programů a projektů, které si určují autonomně svými nařízeními a rozhodnutími. Bez ohledu na to zákon o financování obcí upravuje poskytování státních dotací a prostředků ze strukturální a kohezní politiky Evropské unie. Tento zákon dále upravuje spolufinancování investic, které obce plánují ve svých rozvojových programových záměrech a jsou na ně poskytovány finanční prostředky ze státního rozpočtu. To podporuje výstavbu veřejné infrastruktury s cílem poskytovat rovné příležitosti k naplňování běžných potřeb obyvatel bez ohledu na obec, ve které žijí. Dále jsou obcím poskytovány další finanční prostředky ze státního rozpočtu na financování společné správy obcí, a to v určitém procentu z výdajů jejich rozpočtů realizovaných v předchozím roce na financování společné správy obcí.

Zákonem nebo nařízením lze stanovit i jednotlivé úkoly nebo programy v působnosti obcí, na jejichž realizaci jsou obcím poskytovány další finanční prostředky ze státního rozpočtu.

6.3.10 Švédsko

Územní samospráva předpokládá, že obce a regiony mají vlastní finanční zdroje. Právo územních orgánů vybírat daně je proto zakotveno přímo v ústavě. Daň z příjmu je jediným typem daně, kterou mohou obce a regiony vybírat. Kromě daňových příjmů mohou obce a regiony také účtovat poplatky za služby, které poskytují. Velkou část příjmů obcí a regionů tvoří státní dotace.

Obce a regiony mají pravomoc ovlivňovat výši svých příjmů. Obce a regiony nemají pravomoc ovlivňovat strukturu svých příjmů, protože to je pravomocí státu. Státu také přísluší dohlížet, sledovat a vyhodnocovat, že obce a regiony mají dostatečné právní předpoklady k zajišťování svých funkcí.

6.4 Vnitřní kontrola územních samosprávných celků

Vnitřní kontrolou je myšlen vnitřní kontrolní systém, tj. řídicí a kontrolní mechanismy (např. řízení rizik, schvalovací procesy příjmových, výdajových a majetkových operací) a případně interní audit.

6.4.1 Litva

Vnitřní kontrola obcí je částečně upravena v zákoně o místní samosprávě. Jde především o právní úpravu kontrolního výboru jako orgánu obecní rady a funkci obecního kontrolora, resp. obecní kontrolní a auditní služby.

Dále je vnitřní kontrola upravena v zákoně o vnitřní kontrole a interním auditu byl přijat v roce 2019, kdy nahradil zákon z roku 2002. Zákon o vnitřní kontrole a interním auditu upravuje fungování a cíle vnitřní kontroly a interního auditu, jakož i kompetence jeho účastníků. Tento zákon se vztahuje na veřejné právnické osoby, které jsou subjekty veřejného sektoru. Subjekty veřejného sektoru jsou: stát, obce, fondy státních zdrojů (včetně Státního fondu sociálního pojištění a Fondu povinného zdravotního pojištění) a obecní privatizační fondy, daňové fondy, státní

a obecní rozpočtové instituce, další subjekty vykonávající funkce veřejné správy zřízené podle zákona. Ve vztahu k obcím zákon o vnitřní kontrole a interním auditu stanoví povinnost zřídit centralizovanou službu interního auditu. Dále je interní audit upraven v ustanovení § 28 zákona o místní samosprávě. Zákon o místní samosprávě stanoví, že služba interního auditu postupuje v souladu se zákonem o vnitřní kontrole a interním auditu a dalšími právními předpisy.

Dle zákona o vnitřní kontrole a interním auditu²²⁴ je za účelem dosažení cílů stanovených v dokumentech strategického plánování nutné identifikovat a analyzovat související rizika a zavést vnitřní kontrolu. Cíle vnitřní kontroly jsou vymezeny následovně:

- zajištění souladu s požadavky kladenými právními předpisy, které upravují činnost veřejnoprávní právnické osoby,
- ochrana majetku před podvody, plýtváním, zpronevěrou, nezákonnou správou,
- zajištění souladu se zásadou řádného finančního řízení založené na zásadách účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti,
- poskytování spolehlivých, aktuálních, podrobných a správných informací o finančních a jiných aktivitách veřejnoprávní právnické osoby.

Obdobně jsou vymezeny cíle finanční kontroly v českém zákoně o finanční kontrole.

Účastníky vnitřní kontroly jsou vedoucí veřejnoprávní právnické osoby, pracovníci dohlížející na provádění vnitřní kontroly a interní auditu. Vnitřní kontrola ve veřejnoprávní právnické osobě má být prováděna v souladu se zákonem o vnitřní kontrole a interním auditu a v souladu s politikou vnitřní kontroly, kterou stanoví vedoucí veřejnoprávní právnické osoby. Odpovědnost za naplňování požadavků zákona o vnitřní kontrole a interním auditu má vedoucí veřejnoprávní právnické osoby.

6.4.2 Lotyšsko

Právní úprava vnitřního řízení a kontroly obcí je obsažena v zákoně o rozpočtu a finančním řízení, zákoně o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok, zákoně o místní samosprávě a zákoně o struktuře státní

²²⁴ Zákon o vnitřní kontrole a interním auditu. Dostupný z: <https://www.e-tar.lt/portal/en/index>

správy. Státní pokladna, Ministerstvo financí a Ministerstvo ochrany životního prostředí a regionálního rozvoje připravily směrnice pro místní samosprávy k vytvoření, implementaci a monitorování systému vnitřní kontroly. Zavedení interního auditu v rámci místních samospráv není povinné, je však doporučeno.

Nejvyšším orgánem obce je zastupitelstvo, které je složeno z volených zastupitelů. Z řad zastupitelů jsou voleni zástupci tzv. stálých výborů, které připravují jednání zastupitelstva a dohlížení na obecní orgány. Kromě stálých výborů mohou obce vytvářet finanční výbor a výbor pro vzdělávání a sociální a kulturní otázky. Finanční výbor má následující pravomoci:

- poskytovat stanoviska k návrhu rozpočtu;
- vyjadřovat se ke změnám rozpočtu a také k prioritám v rozdělování zdrojů, pokud není realizována příjmová část rozpočtu;
- vyjadřovat se k projektům s výdaji rozpočtových prostředků, jakož i k návrhům rozhodnutí zastupitelstva;
- podávat návrhy týkající se správy majetku místní samosprávy.

Zastupitelstvo může dále zřídit kontrolní komisi, která pracuje v souladu se stanovami schválenými zastupitelstvem a provádí kontrolu hospodaření obce.

Kontrola finanční a hospodářské činnosti místní samosprávy je upravena v ustanoveních § 71 až 74 zákona o místní samosprávě. Primárně je kontrola zajišťována prostřednictvím nezávislého auditora (auditorské společnosti) na základě smlouvy, kterou s ním uzavírá zastupitelstvo. Odměna auditora je hrazena z rozpočtu obce. Audit zahrnuje i případně jiné než finanční otázky, pokud tak stanoví Státní auditní úřad.

Ministerstvo životního prostředí a místního rozvoje je oprávněno přizvat odborníky k provedení mimořádné finanční kontroly územního samosprávného celku.

Zastupitelstvo obce každoročně zajistí zpracování výroční veřejné zprávy, která obsahuje alespoň informace o:

- plnění rozpočtů za dva předchozí roky a za daný běžný rok, včetně výše závazků a záruk;
- ocenění nemovitého majetku místní samosprávy za poslední dva roky;
- hodnotě kapitálu místní samosprávy a jeho očekávaných změnách;
- opatřeních provedených v předchozích dvou letech;

- plánovaných opatřeních, včetně informací o veřejných investicích do infrastruktury a soukromých investicích na území dané obce,
- účasti obyvatel a právnických osob na projednávání a zlepšování programu územního rozvoje samosprávy a územního plánování;
- rozhodnutí zastupitelstva o výroční zprávě o hospodaření za předchozí rok;
- účasti místní samosprávy na projektech spolupráce;
- opatřeních přijatých ke zlepšení řízení místní správy;
- opatřeních přijatých za účelem podpory informovanosti obyvatel o činnosti místní samosprávy a možnostech jejich účasti na projednávání rozhodnutí;
- přidělování finančních prostředků spolkům a nadacím s uvedením výše a cíle finančního přidělu pro každý spolek a nadaci.

Součástí výroční zprávy je i zpráva auditora o roční účetní závěrce, kontrolní stanovisko Státního auditního úřadu a informace o přijatých nápravných opatřeních.

Externí kontrola hospodaření obcí je zajištěna Státním auditním úřadem, který v rámci své působnosti dohlíží na nakládání s finančními prostředky a majetkem územní samosprávy.

V rámci nového zákona o samosprávách je plánována detailnější úprava zřízení, implementace a monitorování systému vnitřní kontroly v samosprávách a povinné zavedení funkce interního auditu na úrovni samosprávy.

6.4.3 Lucembursko

Orgány obce tvoří volené zastupitelstvo, rada a starosta. Zastupitelstvo obce jmenuje a odvolává zaměstnance obce se souhlasem ministra vnitra. Zastupitelstvo dále jmenuje členy správních komisí občanských hospiců a sociálních úřadů. Toto jmenování se provádí na dobu stanovenou zákonem.

Rada každé obce se skládá ze starosty a dvou radních. Počet radních může být stanoven velkovévodským výnosem na 3 v obcích s 10 000 až 19 999 obyvateli a na 4 v obcích s 20 000 a více obyvateli. Rada města Lucemburk má 6 radních. Radní jsou vybíráni z řad členů zastupitelstva. Jsou jmenováni u měst velkovévodou, u ostatních obcí ministrem vnitra.

Rada obce je odpovědná za:

- realizaci zákonů a nařízení;

- zveřejňování a realizaci usnesení zastupitelstva obce;
- projednávání záležitostí předložených zastupitelstvu obce a stanovení programu jednání zastupitelstva obce;
- správu obecních zařízení a kontrolu veřejných zařízení pod dohledem obce;
- dohled nad komunálními službami;
- řízení obecních prací;
- správu majetku obce;
- dozor nad zaměstnanci obce;
- zvláštní dozor nad občanskými hospici a sociálními úřady;
- úschovu archiválií.

Je-li pravděpodobné, že by sebemenší prodlení způsobilo obci škodu, může rada na svou odpovědnost nařídit výdaj, pro který není v rozpočtu stanovena žádná položka, pokud je o tom neprodleně informováno zastupitelstvo obce. Související jednání zastupitelstva obce podléhá souhlasu ministra vnitra. Pokud rada odmítne nebo opomene nařídit výdaje, které obci ukládá zákon, může ministr vnitra nařídit, aby byly výdaje neprodleně uhrazeny.

Rada obce kontroluje příjem finančních prostředků.

Pro každý účetní rok se vede účetnictví podle postupů stanovených velkovévodským nařízením. Podobu rozpočtů a účetních výkazů stanoví ministr vnitra.

Ministr vnitra může obcím uložit, aby vytvořily rezervní nebo obnovovací fondy.

Rada obce nebo pověřený člen ověřuje nejméně každé tři měsíce za asistence obecního tajemníka výběr daní.

V obcích je zřízena tzv. účetní kontrolní služba obce, která je přímo podřízena ministru vnitra. Jejím posláním je provádět v průběhu roku pravidelné kontroly hospodaření s prostředky obce. Výstupem této kontroly je zpráva, která je předkládána radě obce.

6.4.4 Maďarsko

System vnitřní kontroly územních samosprávných celků je rámcově upraven v zákoně o územní samosprávě, konkrétně v ustanoveních § 119 a 120. Nastavení vnitřního kontrolního systému územních samosprávných celků dále upravují metodické pokyny Ministerstva financí a územní samosprávné celky mají přihlídnout i k mezinárodně uznávaným standardům.

Cílem nastavení vnitřní kontroly je zajistit řádné nakládání s veřejnými prostředky, které naplňuje zásady účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Předpokládá se, že část kontrol bude provedena podle ročního plánu, který schvaluje zastupitelstvo do konce předcházejícího roku.

Zákon o územní samosprávě dále upravuje činnost finančního výboru, který:

- vydává stanovisko k návrhu rozpočtu a k účetní závěrce;
- sleduje vývoj rozpočtových příjmů, zejména pokud jde o vlastní příjmy,
- sleduje vývoj změn aktiv (zvýšení, snížení) a hodnotí důvody tohoto vývoje;
- zkoumá důvody a ekonomický základ závazku vyvolávajícího dluh;
- kontroluje dodržování pravidel pro hospodaření;
- plní úkoly stanovené zastupitelstvem.

Finanční výbor neprodleně sdělí výsledky svého šetření zastupitelstvu. Pokud zastupitelstvo nesouhlasí se zjištěními nebo odmítá přijmout nezbytná opatření, předá zprávu finančního výboru společně se svými připomínkami Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

6.4.5 Norsko

Dle ustanovení čl. 9 odst. 13 zákona o územní samosprávě musí vnitřní kontrola obecního, resp. krajského úřadu zajistit zejména, že jsou dodržovány zákony a předpisy. Vnitřní kontrola musí být systematická a přizpůsobená zejména velikosti úřadu a činností, které zajišťuje. Za vnitřní kontrolu odpovídá generální ředitel, který je povinen:

- připravit popis hlavních úkolů, cílů a činností organizace,
- stanovit pracovní postupy,
- identifikovat a sledovat nedostatky a riziko vzniku nedostatků,
- dokumentovat vnitřní kontrolu v potřebné formě a rozsahu,
- vyhodnotit a v případě potřeby zlepšit postupy a další opatření vnitřní kontroly,
- podávat zprávy o vnitřní kontrole odpovědnému kolektivnímu orgánu.

Generální ředitel dále podává nejméně dvakrát ročně zprávu o vývoji příjmů a výdajů v porovnání s ročním rozpočtem. Pokud vývoj ukazuje na výraznou odchylku od ročního rozpočtu, navrhne generální ředitel jeho změny. Ke změně ročního rozpočtu dojde, je-li to nutné, aby byly

splněny požadavky na realistický a vyrovnaný rozpočet podle ustanovení čl. 14 odst. 4 zákona o územní samosprávě. V průběhu rozpočtového roku předkládá rada zastupitelstvu obce nebo zastupitelstvu kraje zprávy o vývoji příjmů a výdajů ve srovnání s rámcem přijatým zastupitelstvem obce nebo zastupitelstvem kraje.

Finanční řízení a kontrola obcí a krajů je upravena v kapitole 14 zákona o územní samosprávě. Obce a kraje vypracovávají koordinované a realistické plány pro vlastní obchodní a finanční záležitosti a rozvoj místní komunity nebo regionu. Obce a kraje hospodaří s finančním majetkem a dluhy způsobem, který nepředstavuje významné finanční riziko a tak, aby mohly být splněny závazky v době splatnosti. Za tímto účelem zastupitelstvo obce, resp. kraje schvaluje:

- finanční plán a roční rozpočet,
- roční účetní závěrku a výroční zprávu,
- pravidla finančního řízení,
- finanční a dluhová pravidla.

Finanční plán na další čtyři roky a rozpočet na nadcházející rok musí být přijaty do konce roku. Roční účetní závěrka a výroční zprávy se přijímají nejpozději šest měsíců po skončení fiskálního roku. Každá roční účetní závěrka se zpracovává ve stejnou dobu jako související výroční zpráva. Finanční plán, rozpočet, účetní závěrka a výroční zpráva se zasílají pro informaci ministerstvu. To platí také pro zprávu auditora a vyjádření kontrolního výboru k účetní závěrce a výroční zprávě. Ministerstvo může stanovit lhůty pro předkládání těchto dokumentů.

Obce a kraje oznamují státu informace o hospodaření prostřednictvím celostátního informačního systému (KOSTRA).

Roční rozpočet je závazný pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo kraje a podřízené orgány.

Vnitřní kontrola je upravena v části VII zákona o územní samosprávě a zahrnuje kontrolu, kterou provádí zastupitelstvo obce, resp. kraje, činnost kontrolních výborů, výkon auditů a vnitřní kontrolu nastavenou uvnitř úřadu jako součást běžného řízení.

Zastupitelstvo obce, resp. kraje jako nejvyšší orgán územní samosprávy nese odpovědnost za kontrolu činnosti obce a kraje. Zastupitelstvo obce, resp. kraje může požadovat, aby mu byla jakákoli záležitost předložena pro informaci nebo k rozhodnutí.

Zastupitelstvo obce a zastupitelstvo kraje si samy volí kontrolní výbor, který má jejich jménem vykonávat nepřetržitý dohled nad činností územní samosprávy. Zastupitelstvo obce a zastupitelstvo kraje samo volí

předsedu, místopředsedu a další členy výboru. Výbor se skládá nejméně z pěti členů. Nejméně jeden člen se volí z řad členů zastupitelstva obce nebo zastupitelstva kraje.

Kontrolní výbor odpovídá za následující:

- účetnictví obce nebo kraje je ověřeno uspokojivým způsobem;
- finanční řízení probíhá v souladu s aktuálními právními předpisy;
- výkonnostní audit činnosti obce nebo kraje a společností, ve kterých má obec nebo kraj majetkovou účast je zajištěn;
- dohled nad správou majetku obce nebo kraje včetně majetkových účastí.

Kontrolní výbor se při zpracování kontrolních zpráv řídí usneseními zastupitelstva obce, resp. kraje. Předseda kontrolního výboru má právo účastnit se jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva kraje a vystupovat na nich, když se mají projednávat záležitosti výboru. Kontrolní výbor může požadovat, aby obec nebo kraj předložil jakékoli informace, zprávu nebo doklady, které považuje za nezbytné k plnění svých úkolů. Kontrolní výbor může rovněž provádět šetření, která považuje za nezbytná. Kontrolní výbor má právo účastnit se neveřejných jednání orgánů obce nebo kraje. Zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo kraje může samo rozhodnout, že toto právo se nevztahuje na vybraná neveřejná jednání. Ministerstvo může stanovit úkoly a postupy kontrolního výboru. Kontrolní výbor podává zprávu o výsledcích své práce zastupitelstvu obce nebo zastupitelstvu kraje.

Audit

Kontrolní výbor nejméně jednou za funkční období, nejpozději do konce roku po ustavení zastupitelstva obce nebo zastupitelstva kraje, zpracuje plán s vyznačením oblastí, ve kterých mají být audity výkonnosti prováděny. Plán vychází z hodnocení rizik. Plán auditů schvaluje zastupitelstvo obce a zastupitelstvo kraje. Zastupitelstvo obce a zastupitelstvo kraje může pověřit kontrolní výbor prováděním změn plánu.

Svého auditora si volí zastupitelstvo obce a zastupitelstvo kraje samo. Může si najmout vlastního auditora nebo využít meziobecní spolupráci. Toto rozhodnutí je přijímáno na základě doporučení kontrolního výboru.

Auditor provádí účetní audity, výkonnostní audity, vlastnické kontroly a další kontroly stanovené zákonem nebo na základě zákona. Výkonnostní audity zahrnují provádění systematického hodnocení financí, produktivity, dodržování pravidel a plnění cílů na základě usnesení zastupitelstva obce, resp. kraje.

Auditor musí plánovat, provádět, dokumentovat a podávat zprávy o své práci v souladu se zákony a předpisy a obecně uznávanými obecními auditorskými standardy.

Auditor podává kontrolnímu výboru zprávu o své práci a výsledcích své kontroly.

Auditor může požadovat, aby obec nebo kraj předložily všechny informace, zprávy nebo dokumenty, které považuje za nezbytné pro plnění svých povinností. Auditor může také provádět šetření, která považuje za nezbytná.

Odpovědný auditor nebo jeho zástupce má právo účastnit se jednání kontrolního výboru a vystupovat na něm. Auditor má právo na to, aby jeho výroky byly zaznamenány. Právo účastnit se jednání však neplatí, pokud se projednává záležitost týkající se podmínek zaměstnání auditora.

Odpovědný auditor nebo jeho zástupce se musí účastnit jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva kraje, v případech kdy zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo kraje projednávají záležitosti související s úkoly auditora.

V rámci auditu auditor posoudí zda:

- byla roční účetní závěrka předložena v souladu s právními předpisy;
- je záznam a dokumentace účetních informací v souladu se zákony a předpisy;
- výroční zpráva obsahuje informace, které zákony a předpisy vyžadují;
- jsou informace o financích ve výroční zprávě v souladu s účetní závěrkou;
- výroční zpráva poskytuje vyčerpávající informace o významných odchylkách částek ve srovnání s ročním rozpočtem a o významných odchylkách od podmínek stanovených zastupitelstvem obce nebo zastupitelstvem kraje.

Auditor v rámci auditu dále ověří, zda je vnitřní finanční kontrola nastavena uspokojivým způsobem a posoudí riziko, zda roční účetní závěrka poskytuje správné informace a je prosta lživých informací a chyb.

Kontrola majetku

Kontrolní výbor odpovídá i za kontrolu majetku a majetkových účastí, která zahrnuje kontrolu, zda odpovědný orgán, který vykonává práva spojená s vlastnickými podíly obce nebo kraje tak činí v souladu se

zákony a předpisy, usneseními zastupitelstva a uznávanými principy *corporate governance*. Kontrolní výbor nejméně jednou za funkční období, nejpozději do konce roku po ustavení zastupitelstva obce nebo zastupitelstva kraje, zpracuje plán, dle kterého mají být kontroly majetku prováděny. Plán vychází z hodnocení rizik. Plán schvaluje zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo kraje. Zastupitelstvo obce a zastupitelstvo kraje může pověřit kontrolní výbor prováděním změn plánu.

6.4.6 Polsko

V Polsku existují tři typy vnitřní kontroly: předběžná vnitřní kontrola, manažerská kontrola a interní audit.

Předběžnou vnitřní kontrolu provádí v územních samosprávných celcích hlavní účetní. Tato předběžná forma kontroly spočívá v prověření souladu hospodářských a finančních operací s finančním plánem. Dále zahrnuje prověření úplnosti a pravdivosti dokumentů týkajících se kontrolovaných hospodářských a finančních operací. Povinnost vykonávat tyto činnosti vyplývá ze zákona o účetnictví a zákona o veřejných financích²²⁵. Ustanovení § 21 odst. 1 písm. 1 bod 6 zákona o účetnictví upravuje, že každý účetní doklad musí obsahovat prohlášení o ověření a způsobilosti dokladů pro zařazení do účetních knih. Podrobné zásady a postupy provádění a dokumentování předběžné kontroly jsou definovány v ustanoveních § 54 odst. 1 písm. 1 bod 3 a odst. 1 písm. 3 zákona o veřejných financích. Důkazem o provedení předběžné vnitřní kontroly jsou připojené podpisy hlavního účetního a zaměstnance odpovědného za věcné plnění.

Manažerská kontrola je realizována ve všech jednotkách veřejného finančního sektoru. Podle ustanovení § 68 zákona o veřejných financích zahrnuje manažerská kontrola obecný soubor činností vykonávaných za účelem efektivního, hospodárného a včasného plnění cílů a úkolů orgánů veřejné správy v souladu s právními předpisy. Manažerská kontrola musí být zajištěna na dvou úrovních: na vyšší úrovni – tj. na úrovni správy obce v rámci odpovědnosti jednočlenného výkonného orgánu obce nebo předsedy vícečlenného výkonného orgánu okresu nebo vojvodství a na nižším stupni organizačních složek územního samosprávného celku v kontextu odpovědnosti vedoucích pracovníků těchto

²²⁵ Zákon o veřejných financích. Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20091571240>

složek. Podrobné zásady manažerské kontroly upravuje Oznámení ministra financí č. 23 ze dne 16. prosince 2009 o standardech kontroly řízení v sektoru veřejných financí, oznámení ministra financí č. 3 ze dne 16. února 2011 o podrobných pokynech k sebehodnocení manažerské kontroly pro jednotky sektoru veřejných financí a oznámení ministra financí č. 6 ze dne 6. prosince 2012 o podrobných pokynech pro sektor veřejných financí k plánování a řízení rizik. Tyto dokumenty poskytují územní samosprávě doporučení ohledně fungování manažerské kontroly.

Interní audit představuje nezávislou a objektivní činnost zaměřenou na podporu vedoucího orgánu při plnění cílů a úkolů.²²⁶ Podle ustanovení § 274 odst. 1 písm. 3 zákona o veřejných financích se v územních samosprávných celcích provede interní audit, jestliže výše příjmů nebo výše výdajů deklarovaná v rozpočtovém usnesení územního samosprávného celku přesáhne 40 000 000 PLN. Standardy interního auditu jsou upraveny v oznámení ministra rozvoje a financí ze dne 12. prosince 2016 o standardech interního auditu pro jednotky sektoru veřejných financí. Tímto dokumentem byly implementovány Mezinárodní standardy pro profesionální praxi interního auditu, vypracované Institutem interních auditorů. Interní audit může provádět interní auditor zaměstnaný v účetní jednotce nebo poskytovatel služeb, který není v účetní jednotce zaměstnán.²²⁷ V územních samosprávných celcích může být interní audit proveden poskytovatelem služeb, pokud výše příjmů, jakož i výše výdajů zahrnutá do rozpočtu je nižší než 100 000 000 PLN.²²⁸ Nezávislost interního auditora je zajištěna v souladu s ustanovením § 280 zákona o veřejných financích. Podle něj je vedoucí funkce interního auditu přímo podřízen vedoucímu orgánu.

6.4.7 Portugalsko

Právní úprava vnitřního řízení a kontroly veřejných financí se vztahuje i na územní samosprávné celky, a to s nezbytnými úpravami, v souladu s podmínkami rámcového zákona o národním rozpočtu, aniž je dotčena zásada rozpočtové nezávislosti a příslušná ustanovení rozpočtové politiky. Finanční autonomie místních samospráv je, v souladu s ústavou,

²²⁶ Ustanovení § 272 odst. 1 zákona o veřejných financích.

²²⁷ Ustanovení § 275 zákona o veřejných financích.

²²⁸ Ustanovení § 278 odst. 3 zákona o veřejných financích.

zahrnuta do vyhrazené pravomoci portugalského parlamentu a je upravena v zákoně o finančním režimu místních úřadů a meziobecních subjektů. U místních samospráv je řízení svěřeno jejich vlastním orgánům.

Obecní rada je výkonným řídicím orgánem obce, jemuž přísluší zejména:

- zpracovávat a předkládat zastupitelstvu obce ke schválení plány potřebné k provedení obecních úkolů;
- podílet se na plánování, které přímo souvisí s úkoly obce, vydáváním stanoviska k projednání zastupitelstvu obce;
- zpracovat a předložit ke schválení zastupitelstvu obce návrh rozpočtu, jakož i jeho případné změny;
- realizovat rozpočet a schvalovat jeho změny;
- vypracovávat a schvalovat standard vnitřní kontroly.

Na návrh obecní rady přísluší zastupitelstvu obce:

- schvalovat poplatky obce a stanovit jejich výši;
- rozhodovat o výkonu daňové pravomoci obce;
- každoročně stanovit hodnotu sazby obecní daně z nemovitostí;
- vyjadřovat se k daňovým zvýhodněním u daní, které jsou příjmem obecního rozpočtu;
- schvalovat úvěry.

Obecní rada zajišťuje správu přírodního, kulturního, krajinného a městského dědictví obce.

Kromě kontroly hospodaření vykonávané zastupitelstvem obce mají místní samosprávy rozsáhlé povinnosti v oblasti účetního výkaznictví vůči ústřední správě, a to zejména v oblasti rozpočtu, účtů, půjček a smluv o partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Stát rovněž vykonává inspekční dohled nad místními samosprávami, včetně dohledu nad majetkovým a finančním hospodařením, a to v zákonem stanovených případech a zákonem stanoveným způsobem.

Finanční autonomie autonomních regionů je podstatně širší než u místních samospráv. Mají své vlastní řídicí orgány, které se podílejí na výkonu národní politické moci. Umožňují tak formulování a provádění politik, i když jsou omezeny pravomocemi suverénních orgánů. Zákonomodárné sbory každého regionu mají svou vlastní politickou a zákonodárnou moc. Regionální vláda je také politicky odpovědná regionálnímu zákonodárnému sboru. Regionální vláda je výkonným orgánem, který provádí politiku daného regionu, a nejvyšším orgánem regionální správy, který má vedle vydávání politik a nařízení i výkonné pravomoci.

Finanční autonomie autonomních regionů se odráží v existenci a správě vlastního majetku, rozpočtu a (regionální) pokladny. Finanční autonomie má za cíl zajistit, aby orgány autonomních regionů byly schopny hospodařit s prostředky nezbytnými k plnění svých povinností.

Regionální zákonodárné shromáždění Madeiry při výkonu politických funkcí odpovídá za:

- schvalování programu regionální vlády;
- schvalování plánu hospodářského a sociálního rozvoje regionu;
- schvalování regionálního rozpočtu, včetně rozpočtu autonomních regionálních fondů a investičních programů;
- pověření regionální vlády zajištěním interních a externích úvěrů a jiných střednědobých a dlouhodobých úvěrových operací v souladu se statutem a zákonem;
- stanovení maximálního limitu záruk, které má každý rok poskytnout regionální vláda.

Regionální zákonodárné shromáždění při plnění zákonodárných funkcí odpovídá za:

- uplatňování vlastní daňové pravomoci a přizpůsobení národního daňového systému regionu v souladu s podmínkami, které stanoví statut a zákon;
- vytváření veřejných služeb, institucí, veřejných fondů a veřejných společností, které vykonávají svou výhradní nebo převažující činnost v regionu;

Regionální vláda je odpovědná zejména za:

- uplatňování vlastní výkonné moci, vedení politiky regionu;
- řízení služeb a činnosti regionální správy a vykonávání dozorní pravomoci nad místními úřady v souladu se zákonem;
- provádění všech zákonem požadovaných úkonů týkajících se úředníků a zástupců regionální veřejné správy;
- řízení, koordinaci a dohled nad službami, veřejnými institucemi a veřejnými společnostmi, které vykonávají svou činnost výhradně nebo převážně v regionu,
- výkon pravomocí ve fiskálních záležitostech uvedených v statutu a v zákoně;
- správu a hospodaření s regionálním dědictvím;
- vypracování vlastního programu a jeho předložení ke schválení regionálnímu zákonodárnému shromáždění;

- zpracování návrhu plánu hospodářského a sociálního rozvoje regionu a jeho předložení ke schválení regionálnímu zákonodárnému shromáždění;
- přípravu návrhu rozpočtu regionu a jeho předložení ke schválení regionálnímu zákonodárnému shromáždění;
- předkládání účtů regionu regionálnímu zákonodárnému shromáždění;
- koordinaci regionálního plánu a rozpočtu a zajištění jeho řádného plnění;
- podílení se na přípravě národních plánů;
- podílení se na definování a provádění fiskální, měnové, finanční a devizové politiky s cílem zajistit regionální kontrolu veřejných prostředků a financování investic nezbytných pro hospodářský a sociální rozvoj regionu.

Regionální zákonodárnou pravomoc ve fiskálních záležitostech vykonává regionální zákonodárné shromáždění prostřednictvím legislativního výnosu a zahrnuje správu daňových příjmů vybraných nebo vytvořených v regionu, jakož i podílů na daňových příjmech státu a výkon dalších funkcí stanovených ve statutu nebo v zákoně.

Regionální vláda je pověřena regionálním zákonodárným shromážděním Madeiry výkonem následujících dozorčích pravomocí:

- zajištění souladu s ústavou, statutem a zákony;
- schvalování účtů regionu za každý fiskální rok;
- posuzování zprávy o plnění regionálního plánu hospodářského a sociálního rozvoje;
- dohled nad uplatňováním strukturálních fondů v regionu a dalších regionálních či celostátních komunitárních programů s dopadem na region.

V souladu s principem solidarity zakotveným v ústavě a dalších relevantních zákonech, zákon o státním rozpočtu na daný rok obsahuje částky, které mají být převedeny do rozpočtu samosprávných regionů.

Autonomní regiony uplatňují svou finanční autonomii koordinací svých finančních politik s politikami státu, aby zajistily:

- vyvážený rozvoj;
- dosažení rozpočtových cílů, k nimž se Portugalsko zavázalo, zejména v rámci Evropské unie;
- realizaci zásad rozpočtové stability.

Stát a autonomní regiony si vzájemně poskytují veškeré informace o ekonomických a finančních záležitostech, které jsou nezbytné pro

řádné provádění fiskálních politik. Uvedené informace musí být poskytnuty v termínech, které určí Rada pro monitorování fiskální politiky.

Pravidla týkající se rozpočtu autonomního regionu Madeira, postupy pro jeho přípravu, projednávání, schvalování, provádění, změny a dohled nad ním, stejně jako pravidla rozpočtové odpovědnosti jsou upraveny zákonem.

Finanční autonomie autonomních regionů podléhá správní, jurisdikční a politické kontrole v souladu s ústavou, politicko-správním statutem každého z autonomních regionů a rámcovým zákonem o státním rozpočtu, rámcovým zákonem o rozpočtu regionů.

Fungování rozpočtové správy se řídí pravidly veřejného účetnictví. Rozpočtové hospodaření je založeno na principu sebekontroly ze strany příslušných orgánů a na kontrole ze strany hierarchicky nadřazených a obecných orgánů inspekce a správní kontroly ústřední správy a musí být vykonáváno v souladu s platnou legislativou.

Regionální vláda musí 90 dnů po skončení čtvrtletí zveřejnit čtvrtletní předběžnou účetní závěrku a informovat regionální zákonodárné shromáždění o výši, podmínkách, subjektech financování a využití všech sjednaných úvěrů, jakož i o výši, podmínkách a příjemcích půjček, které poskytuje, a o dalších operacích, které provádí.

Vnitřní kontrolní systém veřejné správy²²⁹ se skládá ze soustavy generálních inspekcí, Generálního rozpočtového ředitelství, Ústavu finančního řízení a sociálního zabezpečení a inspekčních nebo auditních orgánů. Je realizován v rozpočtové, hospodářské, finanční a majetkové oblasti.

Generální finanční inspekce vykonává dohled nad řízením místních samospráv, pokud jde o zákonnost a finanční stránku.²³⁰

Dále je nutné zdůraznit roli regionálních finančních inspekcí, které vykonávají kontrolu a finanční dohled nad místními samosprávami.

²²⁹ Vyhláška č. 166/98 ze dne 25. června.

²³⁰ Vyhláška č. 96/2012 ze dne 23. dubna.

6.4.8 Slovensko

Obce a kraje mají povinnost vytvořit, zachovávat a rozvíjet finanční řízení a zajišťovat řízení rizik a finanční kontrolu dle ustanovení § 5 zákona o finanční kontrole a auditu.²³¹

Finanční kontrolou se rozumí souhrn činností zabezpečujících ověřování hospodárnosti, efektivnosti, účinnosti a účelnosti finančních operací nebo jejich částí před jejich uskutečněním, v průběhu jejich uskutečňování až do jejich konečného vypořádání, zúčtování, dosažení a udržení výsledků a cílů.

V zákoně o obecním zřízení a zákoně o samosprávě vyšších územních celků, je upraven institut hlavního kontrolora obce, resp. hlavního kontrola vyššího územního celku. Hlavní kontrolor provádí kontrolu zákonosti, účinnosti, hospodárnosti a efektivnosti při hospodaření a nakládání s majetkem a majetkovými právy obce, resp. kraje a majetkem, který obec, resp. kraj užívá podle zvláštních právních předpisů. Hlavní kontrolor dále provádí kontrolu

- příjmů, výdajů a finančních operací obce, resp. kraje,
- vyřizování stížností a peticí,
- dodržování obecně závazných právních předpisů včetně nařízení obce, resp. kraje,
- plnění usnesení zastupitelstva,
- dodržování vnitřních předpisů obce, resp. kraje,
- plnění dalších úkolů stanovených zvláštními právními předpisy.

Hlavní kontrolor je volen zastupitelstvem obce, resp. kraje na 6 let. Hlavní kontrolor je zaměstnancem obce, resp. kraje. Kvalifikačními předpoklady jsou ukončené středoškolské vzdělání v případě hlavního kontrolora obce, resp. ukončené vysokoškolské vzdělání prvního stupně ekonomického, právního nebo technického směru v případě hlavního kontrolora kraje.

Hlavní kontrolor

- vykonává kontrolu,
- předkládá zastupitelstvu jednou za 6 měsíců návrh plánu kontrolní činnosti,
- vykonává kontrolu na základě plánu kontrolní činnosti, který schvaluje zastupitelstvo,

²³¹ Zákon č. 357/2015 Z. z., o finanční kontrole a auditu. Dostupný z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2015-357>

- vypracovává odborná stanoviska k návrhu rozpočtu a k návrhu závěrečného účtu před schválením zastupitelstvem,
- předkládá zprávu o výsledcích kontrol zastupitelstvu,
- spolupracuje se státními orgány ve věcech kontroly hospodaření s prostředky přidělenými ze státního rozpočtu nebo rozpočtu Evropské unie.

Hlavní kontrolor má povinnost vykonat kontrolu také na žádost zastupitelstva. Hlavní kontrolor obce, resp. kraje vykonává vnitřní kontrolu územní samosprávy, která je k tomu povinna vytvářet vhodné organizační, finanční, personální a materiální podmínky. Hlavní kontrolor vykonává kontrolní činnost nezávisle a nestranně. Hlavní kontrolor může činnost vykonávat pro více územních samosprávných celků.

Výkon kontroly hlavního kontrolora se řídí zvláštním právním předpisem. Další podrobnosti výkonu kontroly může stanovit obec nebo kraj usnesením zastupitelstva.

Na základě výsledků kontroly hlavního kontrolora je kontrolovaná osoba povinna přijmout opatření k odstranění nedostatků ve lhůtě stanovené hlavním kontrolorem.

6.4.9 Slovinsko

Vnitřní kontrola v obcích probíhá na dvou úrovních, a to na úrovni politické, kterou představuje zastupitelstvo obce a dozorčí komise obce, a na úrovni odborné, kterou představuje interní audit.

Dozorčí komise obce jako nejvyšší orgán pro kontrolu veřejných výdajů v obci má mimořádně důležitou roli při kontrole nakládání s veřejnými prostředky na místní úrovni. Dohlíží na hospodaření s majetkem obce, kontroluje účelnost nakládání s rozpočtovými prostředky a také přezkoumává finanční operace obce. Činnost dozorčí komise je veřejná. V souladu se statutem obce přijímá dozorčí komise svůj jednací řád, který musí být zveřejněn.

6.4.10 Švédsko

Finanční řízení obcí a regionů je upraveno v zákoně o územní samosprávě. Zastupitelstvo obce, resp. regionu schvaluje směrnice, které upravují hospodaření obce, resp. regionu a provádění kontroly hospodaření. Zákon o územní samosprávě stanoví podmínku, že obce a regiony

musí hospodařit se svými finančními prostředky tak, aby splňovaly požadavky dobré návratnosti a přiměřeného zabezpečení.

Zákon o územní samosprávě dále upravuje výkon auditu.

Auditoři každoročně v rozsahu, který je v souladu s obecně uznávanými auditorskými standardy, kontrolují všechny činnosti související s činnostmi obcí, resp. regionů, včetně hospodaření prostřednictvím samostatných právnických osob. Auditoři prověřují, zda byly práce provedeny vhodným a finančně uspokojivým způsobem, zda účetnictví je přesné a zda jsou vnitřní kontroly dostatečné. Pokud auditoři při kontrole zjistí podezření ze spáchání přestupku v oblasti majetkového práva nebo nespektování příkazu správního soudu, musí situaci nahlásit příslušné komisi. Neprovede-li komise po této zprávě bez zbytečného odkladu opatření, jsou auditoři povinni to oznámit zastupitelstvu.

V letech, kdy se konají celostátní volby do územní samosprávy, musí nově zvolené zastupitelstvo zvolit auditory, kteří budou kontrolovat činnost následující čtyři roky. Pro komplexní audit všech činností musí být zvoleno alespoň pět auditorů.

Všichni auditoři vykonávají své úkoly nezávisle. Při kontrole pomáhají auditorům odborní poradci, které si auditoři sami jmenují a zapojují v rozsahu nezbytném pro dokončení kontroly podle obecně uznávaných auditorských standardů.

Výbory, komise, jednotliví členové a zaměstnanci jsou povinni poskytovat auditorům informace potřebné pro jejich kontrolní činnost. Musí rovněž umožnit auditorům kdykoli provést inventuru majetku a prostudovat účetní a jiné dokumenty, které se vztahují k jejich práci.

Auditoři jsou povinni každoročně předkládat zastupitelstvu zprávu o provedené kontrole. Zprávy odborných poradců jsou přiloženy ke zprávě o auditu.

6.5 Kontrola hospodaření s veřejnými prostředky, které jsou svěřeny územním samosprávným celkům

Kontrolou je, pro účely této komparace, myšleno ověřování souladu s právními předpisy, inspekce, audit nebo jiná činnost, která naplňuje znaky kontroly bez ohledu na své označení. Znaky kontrolní činnosti jsou: ověřovací činnost, která je prováděna nezávislým auditorem nebo kontrolním orgánem nezávislým na kontrolované entitě, jejímž předmětem jsou veřejné prostředky v nejširším významu slova, jejímž

primárním cílem je ochrana veřejných prostředků a jejíž výsledky jsou primárně určené entitám odlišným od kontrolované entity (i když jejich využití kontrolovanou entitou je vysoce žádoucí), a to bez ohledu na to, kdo je kontrolovanou entitou. Dokonce se může jednat o entitu, která ne-disponuje právní osobností.

6.5.1 Litva

Dle ustanovení § 51 zákona o místní samosprávě má na konci rozpočtového roku obecní rada pravomoc rozhodnout o provedení nezávislého finančního nebo výkonnostního auditu. V případě, že se obecní rada rozhodne pro provedení nezávislého auditu, musí zajistit, že auditorská zpráva bude veřejně projednána na jejím zasedání nejpozději do 1. září příslušného rozpočtového roku.

Externí audit veřejných prostředků provádí Národní auditní úřad²³² a obecní kontrolní a auditní služba, která je zřízena v každé obci. Žádné jiné orgány neprovádí kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky, které jsou svěřeny obcím, tak, jak je definována výše.

Národní auditní úřad jako nejvyšší kontrolní instituce provádí finanční audity, audity zákonnosti (*compliance*) a audity výkonnosti. Ve vztahu k obcím Národní auditní úřad provádí kontrolu nakládání s prostředky státního rozpočtu přidělenými do rozpočtů obcí, kontrolu plnění rozpočtů obcí a jejich hospodaření a kontrolu využívání a nakládání s majetkem obce, v rozsahu stanoveném v ustanovení § 13 zákona o Národním auditním úřadu. Ustanovení § 51 odst. 6 zákona o místní samosprávě upravuje pravomoc Národního auditního úřadu provést finanční a výkonnostní audit obcí, obecních organizací a organizací pod kontrolou obcí v případě, že tak rozhodne generální auditor. Dále Národní auditní úřad v souladu s postupem stanoveným hlavním auditorem provádí externí kontrolu auditů prováděných obecními kontrolními a auditními službami. Externí audity jsou prováděny v souladu s Mezinárodními auditorskými standardy (ISA) a Mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí.

Obecní kontrolní a auditní službou se rozumí entita, která dohlíží na to, zda je s majetkem obce, státním majetkem, který byl svěřen do hospodaření obce a peněžními zdroji obce hospodařeno a nakládáno

²³² Zákon o Národním auditním úřadu. Dostupný z: <https://www.e-tar.lt/portal/en/index>

zákonným způsobem a v souladu s principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Dále tato služba kontroluje plnění obecního rozpočtu. K plnění těchto úkolů má obecní kontrolní a auditní služba pravomoc provádět finanční a výkonnostní audit v obecním úřadu, organizacích spravovaných obcí a organizacích ovládaných obcí. Obecní kontrolní a auditní služba se ve své činnosti řídí zejména zákonem o místní samosprávě, Mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí a metodikami vypracovanými Národním auditním úřadem.

6.5.2 Lotyšsko

V Lotyšsku nebyla zřízena žádná zvláštní instituce pro audit veřejných prostředků svěřených místním samosprávám. Rezortní ministerstva a další instituce provádějí kontroly a audity obcí v souladu se svou působností, tzn., že kontrolují zejména čerpání fondů Evropské unie, dotací ze státního rozpočtu, jakož i čerpání poskytnutých úvěrů.

Vnitřní audit programů a projektů zcela nebo částečně financovaných Evropskou unií nebo prostřednictvím zahraniční pomoci, provádí ministerstvo nebo instituce v souladu s právními předpisy.

Audity nebo kontroly dodržování předpisů souvisejících s dotacemi poskytovanými ze státního rozpočtu provádí ministerstvo nebo instituce v souladu se zákonem o rozpočtu a finančním řízení. Čerpání úvěrů ověřuje Státní pokladna.

V souladu se zákonem o místní samosprávě – pro provádění finančních auditů a ověření souladu s legislativou provádí auditor na základě smlouvy uzavřené s obcí. Auditor podává zprávu o roční účetní závěrce a zprávu o hospodaření za předchozí rok. Státní auditní úřad přezkoumává konsolidovanou státní výroční zprávu, včetně výročních zpráv místních samospráv a zpráv auditorů.

Ministerstvo ochrany životního prostředí a místního rozvoje má právo zapojit odborníky k provedení mimořádné finanční kontroly územní samosprávy. Mezi požadavky kladené na kontrolory patří relevantní vzdělání a prokázaná odborná praxe v konkrétním oboru.

Každé ministerstvo nebo instituce používá svá vlastní kritéria plánování, metody pro výkon kontrol (kontroly na místě, revize zpráv a podkladů, finanční kontroly, dotazníky konečných příjemců). Veřejné prostředky jsou kontrolovány z hledisek souladu se zákonem a principy efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti.

U programů a projektů financovaných z rozpočtu Evropské unie je možné se proti výsledku kontrol odvolat k Ministerstvu financí. U státních dotací a půjček se nelze odvolat proti výsledku kontrol provedených resortním ministerstvem nebo institucí Státní pokladny. Na základě provedené kontroly lze zastavit tranše státních dotací či půjček.

6.5.3 Lucembursko

Ministerstvo vnitra kontroluje rozpočet obce, vedení účetnictví, její účty a likviditu prostřednictvím auditů.²³³ Kromě toho je ověřována zákonnost nařízení přijatých obcí.

Odbor obecních financí na Ministerstvu vnitra prostřednictvím ročních auditů kontroluje vyrovnanost rozpočtu, limity výpůjček a daní. Pokud obec sestaví rozpočet, který není v souladu s platnými právními předpisy, Ministerstvo vnitra jej změní.²³⁴

Odbor účetní kontroly obcí na Ministerstvu vnitra provádí v průběhu roku audity účtů a účetnictví obce²³⁵ Případné připomínky předávají obecnímu zastupitelstvu. Proti zprávě Ministerstva vnitra nelze podat opravné prostředky.

Na základě výsledků auditů může ministr vnitra nařídit, aby byla podána žaloba na vymáhání u příslušného soudu. Žalobu podává obec nebo státní zástupce.²³⁶

Ministr vnitra přezkoumá předběžně schválené účty a opraví zápisy, které nejsou v souladu se zákonem.²³⁷

Audit se řídí zásadami účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti, ale jeho hlavním cílem je zajistit vyrovnaný rozpočet.

Povinnosti státních zaměstnanců, tedy i zaměstnanců Ministerstva vnitra, kteří provádí audity obcí, jsou obecně vymezeny v ustanoveních zákona o obecném postavení státních zaměstnanců z roku 1979.

²³³ Ustanovení § 147 zákona o obcích.

²³⁴ Ustanovení § 124 zákona o obcích.

²³⁵ Ustanovení § 147 zákona o obcích.

²³⁶ Ustanovení § 164 zákona o obcích.

²³⁷ Ustanovení § 163 zákona o obcích.

6.5.4 Maďarsko

Obec podléhá kontinuálnímu dozoru ze strany státních orgánů. Tajemník obecního úřadu odpovídá za pravidelné předávání stanovených informací např. zápisů zastupitelstva orgánům státní správy – krajským úřadům. V tomto případě se nejedná o územní samosprávný celek, ale o orgán, který má kromě monitoringu pravomoc realizovat kontrolní činnost vůči obcím. V rámci této kontrolní činnosti je prověřováno i hospodaření obcí. Hospodaření není každoročně prověřováno. Kromě krajských úřadů podléhá hospodaření obcí kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu. Dílčí pravomoci ke kontrole má i státní pokladna včetně pravomoci pozastavit výplatu sdílených daní.

Nejvyšší kontrolní úřad

Právní úprava Nejvyššího kontrolního úřadu je kromě ústavy obsažena v zákoně o Nejvyšším kontrolním úřadu Maďarska.²³⁸ Nejvyšší kontrolní úřad provádí audit veřejných prostředků včetně majetku státu i samosprávy.

Audity, které provádí Nejvyšší kontrolní úřad musí splňovat tyto požadavky:

- audit musí být pečlivě a podrobně naplánován,
- audit musí být proveden v souladu s právními předpisy a auditor-skými standardy,
- auditor musí mít náležitě znalosti a praxi,
- zjištěné nedostatky musí být řádně zdokumentovány a doloženy relevantními důkazy.

Při provádění auditu mají auditoři oprávnění požadovat data, dokumentaci a informace vztahující se k předmětu auditu a provádět vlastní šetření přímo na místě. Výstupem auditu je zpráva. Auditovaná osoba má právo k návrhu zprávy podat námitky ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení návrhu zprávy.

V případě, že audit odhalí nesprávné nebo nevhodné použití veřejných prostředků nebo způsobenou škodu tím, že auditovaná osoba závažným způsobem porušuje pravidla hospodaření s finančními prostředky, může se prezident Nejvyššího kontrolního úřadu obrátit na odpovědné orgány s požadavkem na zmrazení přidělených veřejných

²³⁸ Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu Maďarské republiky.

Dostupný z: Nemzeti Jogszabálytár – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó (njt.hu)

prostředků, s výjimkou vyplácení mezd, nebo požadavkem na pozastavení čerpání finančních prostředků ze systému veřejných financí nebo na realizaci předběžného opatření v případě podezření na spáchání trestného činu.

6.5.5 Norsko

Kontrola zákonnosti

Kapitola 27 zákona o územní samosprávě upravuje kontrolu zákonnosti. Kontrolu zákonnosti provádí ministerstvo na základě požadavku třech a více členů zastupitelstva obce, resp. kraje. Takový požadavek musí být předložen do tří týdnů od přijetí napadeného rozhodnutí. Žádost se podává orgánu, který rozhodl. Pokud orgán na rozhodnutí trvá, předloží věc ministerstvu. Nasvědčují-li tomu zvláštní důvody, může ministerstvo i z vlastního podnětu přezkoumat zákonnost rozhodnutí.

V případě přezkumu zákonnosti ministerstvo zváží, zda je obsah rozhodnutí v souladu se zákonem, zda rozhodnutí bylo učiněno někým, kdo má k takovému rozhodnutí potřebnou pravomoc a zda rozhodnutí vzniklo zákonným způsobem. Přezkum zákonnosti může zahrnovat pouze aspekty rozhodnutí týkající se veřejného práva. Ministerstvo rozhodnutí zruší, došlo-li k pochybením, pro které je neplatné. Přezkum zákonnosti nemá za následek odložení výkonu rozhodnutí. Následující orgány však mohou rozhodnout, že rozhodnutí nebude provedeno, dokud nebude proveden přezkum zákonnosti: orgán, který rozhodl, orgán obce, resp. kraje, který je nadřízen rozhodujícímu orgánu a ministerstvo.

Vládní kontrola ročního rozpočtu a půjček

Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, ministerstvo přezkoumává zákonnost rozpočtu a dává souhlas k čerpání úvěru, resp. uzavírání smluv o půjčce nebo úvěru.

Státní dozor

Stát dohlíží na plnění povinností obcí, resp. krajů. Odpovědný orgán může požadovat, aby obec nebo kraj poskytly informace o jednotlivých operacích nebo aspektech činnosti obce nebo kraje. Odpovědný orgán má právo na přístup ke všem dokumentům obecních a krajských úřadů a může požadovat od orgánů, volených zástupců a zaměstnanců informace a vyjádření, které potřebuje k výkonu dohledu. Odpovědný orgán také může provádět nezbytná šetření.

Odpovědný orgán může nařídit obci nebo kraji, aby realizovaly nápravná opatření. Než orgán státního dozoru vydá příkaz k nápravě nebo uloží jinou sankci vůči obci nebo kraji, posoudí, jaké mohou mít dopady na další činnost obce nebo kraje. V případě státního dozoru se mohou obce a kraje proti rozhodnutí odvolat podle ustanovení zákona o veřejné správě.

6.5.6 Polsko

Veřejné prostředky jsou kontrolovány regionálními kontrolními úřady a Nejvyšším kontrolním úřadem.

Regionální kontrolní úřady

Regionální kontrolní úřady jsou státní kontrolní orgány pro finanční řízení subjektů, např. územních samosprávných celků a jejich sdružení. Právní úprava je obsažena zejména v ustanoveních zákona o regionálních kontrolních úřadech.²³⁹ Podle čl. 4 zákona o regionálních kontrolních úřadech, jsou tyto úřady subjekty státního rozpočtu. Dozor nad jejich činností vykonává ministr pro veřejnou správu.²⁴⁰

Územní působnost regionálních kontrolních úřadů odpovídá správnímu členění země. Každý úřad působí na území daného vojvodství. Existuje tedy 16 úřadů se sídly v hlavních městech vojvodství. Místní příslušnost úřadů upravuje nařízení předsedy vlády ze dne 16. července 2004 o sídle a územní působnosti regionálních kontrolních úřadů.

Zákon o regionálních kontrolních úřadech nestanoví žádné požadavky na inspektory spojené s praxí a zkouškami. Na druhé straně existují určité specifické požadavky spojené s kontrolou. Podle ustanovení § 7a odst. 3 zákona o regionálních kontrolních úřadech je inspektor z kontrolní činnosti vyloučen, pokud on nebo jeho rodinní příslušníci mají ke kontrolované osobě nebo jejím zaměstnancům takový právní nebo osobní vztah, který zpochybňuje objektivitu inspektora. Také ustanovení § 23 odst. 1 písm. 1 zákona o regionálních kontrolních úřadech zavádí zákaz podnikání inspektorů.

Regionální kontrolní úřady vykonávají kontrolu u všech územních samosprávných celků, a dále u jejich svazků a sdružení, u právnických osob

²³⁹ Zákon o regionálních kontrolních úřadech.

Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19920850428>

²⁴⁰ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o regionálních kontrolních úřadech.

územních samosprávných celků a příjemců dotací z rozpočtů územních samosprávných celků. Předmětem kontroly je hospodaření s veřejnými prostředky územního samosprávného celku obecně, včetně výkonu daňových pravomocí a zadávání veřejných zakázek.²⁴¹ Dále jsou ověřována zejména kritéria účelnosti a ekonomické obezřetnosti.

Regionální kontrolní úřady provádí komplexní kontrolu celého hospodaření územních samosprávných celků nejméně každé čtyři roky. Tato komplexní kontrola zahrnuje otázky týkající se řízení a vnitřní organizace, účetnictví, výkaznictví, rozpočtu, veřejného dluhu, hospodaření s majetkem a finančního vypořádání s organizačními složkami územní samosprávy. Komplexní kontrola musí být územnímu samosprávnému celku oznámena nejpozději 7 dnů před jejím zahájením.

Na žádost příslušných orgánů může regionální kontrolní úřad rovněž provést kontrolu nakládání s prostředky poskytnutými orgány státní správy nebo zvláštními fondy. Tyto kontroly jsou zaměřené na konkrétní podmínky poskytnutí dotace a jsou neplánované.

Inspektoři mají při svých kontrolách právo vyžádat si potřebné informace o činnosti kontrolovaných subjektů (zejména v oblasti finančního řízení a plnění rozpočtu), vstupovat do kontrolovaných subjektů, prověřit dokumentaci týkající se nakládání s hotovostí, včetně kontroly stavu hotovosti, nahlédnout do dokumentace týkající se řízení materiálních zdrojů, nahlédnout do dokumentů souvisejících s hospodařením kontrolovaného subjektu, zajistit dokumenty a jiné důkazy, mít přístup k individuální daňové evidenci daňových subjektů, mít přístup k osobním údajům týkajícím se kvalifikace a platu zaměstnanců územních samosprávných celků, pořizovat nebo objednávat zhotovení kopií a výpisů z dokladů nezbytných ke kontrole. Zaměstnanci kontrolovaného subjektu jsou povinni podávat inspektorovi ústní nebo písemná vysvětlení ve věcech souvisejících s předmětem kontroly v rozsahu vyplývajícím z jejich úřední činnosti. Inspektoři jsou v průběhu výkonu kontroly povinni zachovávat mlčenlivost.

Výstupem kontroly je zpráva (protokol), kterou podepíše inspektor, vedoucí kontrolovaného subjektu a hlavní účetní nebo jejich zástupci. Kromě zprávy jsou kontrolovanému subjektu předány i vysvětlující informace, které uvádí příčiny vzniku identifikovaných nedostatků a návrhy na přijetí opatření k jejich odstranění. Tyto informace se předají kontrolovanému subjektu nejpozději do 60 dnů od podpisu zprávy.

²⁴¹ Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o regionálních kontrolních úřadech.

Kontrolovaný subjekt je povinen do 30 dnů ode dne jejich obdržení informovat regionální kontrolní úřad o přijetí opatření nebo o důvodech jejich nepřijetí.

Kontrolovaný subjekt má právo uplatnit námitky. Námitka musí být důvodná, tzn., že musí být odůvodněna porušením zákona, nesprávným výkladem nebo nesprávnou aplikací právních předpisů. Před rozhodnutím o námitkách může být nařízeno provedení další kontrolní činnosti.

Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad je nejvyšší nezávislý státní kontrolní orgán, jehož posláním je ochrana veřejných prostředků. Právní úprava je obsažena v ustanoveních čl. 202 až 207 ústavy a v zákoně o Nejvyšším kontrolním úřadu.²⁴² Nejvyšší kontrolní úřad je podřízen dolní komoře parlamentu.

Nejvyšší kontrolní úřad provádí kontroly jak státních, tak místních vládních institucí a dalších subjektů s přístupem k veřejným prostředkům nebo veřejnému majetku.²⁴³ Nejvyšší kontrolní úřad tvoří 14 kontrolních odborů, z nichž každý se zabývá kontrolou jiné oblasti. Kromě toho existuje 16 regionálních poboček Nejvyššího kontrolního úřadu, jedna v každém správním regionu Polska, přičemž všechny jsou přímo zapojeny do výkonu kontroly.

Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu stanoví požadavky na osoby provádějící kontrolu. Podle ustanovení § 67 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu musí být polským občanem, s plnou způsobilostí k právním úkonům a plnými veřejnými právy, nesmí být odsouzena za trestný čin spáchaný úmyslně, musí mít vysokoškolské vzdělání a dobrý zdravotní stav umožňující zaměstnání na dané pozici. Kontroloři mají ze zákona zvláštní pravomoci veřejnoprávní povahy. Nejsou trestně odpovědní za plnění svých úředních povinností bez předchozího souhlasu Rady Nejvyššího kontrolního úřadu (tzv. imunita). Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu stanoví určitá omezení pro výkon práce, odborovou činnost a účast na správě veřejných záležitostí. Aby byla zajištěna implementace principu objektivit v kontrolním řízení a vyloučena jakákoli možnost nehmotného ovlivňování kontrolních procesů, zákonodárce zavedl princip apolitičnosti. Kontrolor proto nemůže být členem politické strany ani

²⁴² Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19950130059>

²⁴³ Ustanovení § 2 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu.

veřejně vyjadřovat politické názory. Kontrolor je povinen zachovávat mlčenlivost i po skončení pracovního poměru. Kontrolor nemůže vykonávat žádnou činnost, která by poškozovala zájmy Nejvyššího kontrolního úřadu nebo byla neslučitelná s jeho povinnostmi a byla by v rozporu s povinnostmi zaměstnance nebo by mohla vzbudit podezření na podjatost nebo sledování vlastního zájmu (tzv. střet zájmů).

Nejvyšší kontrolní úřad může kontrolovat činnost orgánů územní samosprávy, právnických osob územních samosprávných celků a organizačních složek územních samosprávných celků. Rovněž může kontrolovat i další subjekty v rozsahu, v jakém spravují majetek nebo finanční prostředky obce nebo plní finanční závazky vůči státu, zejména pokud plní úkoly nařízené nebo uložené územními samosprávnými celky, provádějí veřejné zakázky ve prospěch územních samosprávných celků, jednájí za územní samosprávné celky, využívají majetek územních samosprávných celků včetně prostředků poskytnutých na základě mezinárodních smluv, využívají individuální podporu, ručení nebo záruky poskytované územní samosprávou. Územní samosprávné celky a související subjekty jsou kontrolovány z hlediska zákonnosti a hospodárnosti.

Nejvyšší kontrolní úřad plní své kontrolní úkoly na základě ročních pracovních plánů předložených dolní komoře parlamentu. Plán kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu pro daný rok je stanoven na základě prioritních oblastí stanovených Radou Nejvyššího kontrolního úřadu. Stanovení prioritních oblastí vychází zejména z analýzy rizik. Dalšími hledisky při výběru kontrolních témat jsou oficiální vládní programy a strategie definující předpoklady státní politiky, veřejně dostupné zdroje, názory vědeckých kruhů, domácích a zahraničních analytických středisek, statistické ukazatele Ústředního statistického úřadu, výsledky auditů Evropského účetního dvora, návrhy témat předložených parlamentem, prezidentem republiky, předsedou vlády a veřejným ochráncem práv, stížnostmi předloženými Nejvyššímu kontrolnímu úřadu a žádostmi o kontrolu zaslanými Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Využívány jsou také výsledky zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu z předchozích let.

Proces výkonu kontroly je upraven v hlavě třetí zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Kontrola je zaměřena na zjištění skutečného stavu věcí, jeho věrohodnou dokumentaci a posouzení kontrolované činnosti. Další aspekty výkonu kontroly vychází z auditorských standardů Nejvyššího kontrolního úřadu, které byly vyvinuty na základě polského práva, auditorských standardů INTOSAI, evropských prováděcích pokynů pro auditorské standardy INTOSAI, standardů Mezinárodní

federace účetních (IFAC) a dlouhodobých zkušeností Nejvyššího kontrolního úřadu.

Výstupem z kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu je zpráva, která obsahuje zejména stručný popis zjištěných skutečností a zhodnocení kontrolované činnosti, zjištěné nesrovnalosti včetně uvedení příčin a dopadů, jakož i odpovědné osoby.

Proti zprávě může kontrolovaný subjekt podat námitky. Zákon vychází z koncepce jednofázového řízení o námitkách. V závislosti na subjektu, který námitky podává, je přezkoumává Rada Nejvyššího kontrolního úřadu nebo hodnotící komise. V případě samospráv se jedná o hodnotící komise. Řízení má být vedeno objektivně a nestranně. Zákon proto zaručuje členům hodnotících komisí nezávislost při rozhodování. Předsedou hodnotící komise musí být osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním. Námitky se řeší na veřejném zasedání, kterého se může zúčastnit vedoucí kontrolovaného subjektu. Vedoucí kontrolovaného subjektu dostává slovo během jednání. Hodnotící komise může požádat o předložení dokumentů za účelem objasnění případných nesrovnalostí. Po veřejném zasedání hodnotící komise rozhodne, zda námitkám zcela nebo zčásti vyhoví nebo je zamítne. Usnesení o námitkách a jejich odůvodnění se předá vedoucímu kontrolovaného subjektu a řediteli příslušného kontrolního útvaru.

Nejvyšší kontrolní úřad není oprávněn ukládat územním samosprávným celkům žádná nápravná opatření nebo sankce.

6.5.7 Portugalsko

V Portugalsku za finanční kontrolu veřejných prostředků odpovídá suverénní orgán – Dvůr auditorů, který je regulovaný ústavou a zákonem o organizaci a postupu Dvora auditorů.²⁴⁴ Všechny typy územních samosprávných celků podléhají jurisdikci a nezávislému auditu, který provádí Dvůr auditorů.

Dvůr auditorů je nezávislý. Jeho nezávislost je zaručena samosprávou, neodvolatelností, zproštěním odpovědnosti jeho soudců a skutečností, že jeho členové podléhají výlučně zákonu. Soudci Dvora auditorů rozhodují v souladu s ústavou a zákonem a nepodléhají jakýmkoliv příkazům ani pokynům.

²⁴⁴ Zákon o organizaci a postupu Dvora auditorů. Dostupný z: <https://dre.pt/dre/en>

Dvůr auditorů zkoumá zákonnost a správnost veřejných příjmů a výdajů, posuzuje finanční řízení a vymáhá odpovědnost za finanční delikty. Dvůr auditorů provádí předběžnou, průběžnou a následnou kontrolu. Dvůr auditorů má následující pravomoci:

- vydávat stanoviska k účtům autonomních regionů, jakož i k účtům příslušných zákonodárných sborů,
- předem kontrolovat zákonnost a rozpočtové krytí právních aktů a smluv, které generují výdaje,
- ověřovat účty orgánů veřejné správy,
- posuzovat vymáhání finanční odpovědnosti,
- posuzovat podle technických kritérií zákonnost, jakož i hospodárnost, efektivnost a účelnost finančního řízení, včetně organizace, fungování a spolehlivosti systémů vnitřní kontroly,
- provádět audit z vlastního podnětu nebo na žádost parlamentu nebo vlády,
- zkoumat vybírání vlastních zdrojů pro Evropskou unii a přidělování finančních zdrojů poskytovaných Evropskou unií v souladu s platnou legislativou.

Dvůr auditorů v rámci následné kontroly ověřuje účty, hodnotí příslušné systémy vnitřní kontroly, hodnotí zákonnost, hospodárnost, efektivnost a účelnost finančního řízení a použití finančních prostředků poskytnutých Evropskou unií.

Dvůr auditorů dále provádí tzv. externí ověřování účtů, které má za cíl posoudit, zda jsou prováděné operace legální a správné, zda jsou příslušné systémy vnitřní kontroly spolehlivé, zda účty a účetní závěrky věrně odrážejí příjmy a výdaje účetních jednotek, jakož i jejich finanční a majetkovou situaci a jsou zpracovány v souladu se stanovenými účetními pravidly.

Dvůr auditorů vykonává audity na základě plánu, případně může zařadit i výkon auditu mimo plán, pokud to považuje za nezbytné nebo to vyplývá z požadavku vlády nebo parlamentu. Proces výkonu auditu je vystaven na kontradiktorním principu. Kontrolovaná osoba má v administrativní fázi procesu k dispozici obranné prostředky, jmenovitě právo na slyšení a rovněž právo odvolat se proti rozhodnutím ohledně vymáhání finanční odpovědnosti. Na administrativní fázi (kontrolu) může navazovat proces vymáhání finanční odpovědnosti na základě důkazů shromážděných při výkonu kontroly.

6.5.8 Slovensko

Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu podle ustanovení zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu Slovenské republiky.²⁴⁵ Nejvyšší kontrolní úřad je oprávněn kontrolovat hospodaření obcí a krajů. Dle ustanovení § 4 písm. c) zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu Slovenské republiky, Nejvyšší kontrolní úřad kontroluje hospodaření s majetkem, majetkovými právy, finančními prostředky, závazky a pohledávkami obcí a krajů a právnických osob s majetkovou účastí obcí a krajů a právnických osob, které jsou zřízené obcemi nebo kraji. Nejvyšší kontrolní úřad dále kontroluje způsob vyměření a vymáhání daní, cel, odvodů, poplatků a pokut, které jsou příjmem obecního nebo krajského rozpočtu, a dále výkon a uplatňování práv a dodržování povinností vyplývajících z finančně-ekonomických vztahů vznikajících při hospodaření obcí nebo krajů.

Nejvyšší kontrolní úřad při výkonu kontroly postupuje v souladu s mezinárodními auditorskými standardy INTOSAI. Nejvyšší kontrolní úřad vykonává několik typů kontrol – kontrolu souladu, finanční kontrolu a kontrolu výkonnosti (tj. kontrolu hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti). Kontrola je vykonávána na základě ročního plánu kontrol, který je sestavován v souladu se strategií Nejvyššího kontrolního úřadu a stanovenými prioritními oblastmi pro daný rozpočtový rok. Plán je sestavován na základě analýzy rizik, výsledků kontrol z předchozích období a podnětů. Podnět k výkonu kontroly může podat občan Slovenské republiky nebo volený zástupce.

Požadavky kladené na kontrolora Nejvyššího kontrolního úřadu jsou bezúhonnost, příslušné vzdělání a praxe.

Proces výkonu kontroly je upraven v ustanovení § 15 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu Slovenské republiky a dále vnitřními předpisy Nejvyššího kontrolního úřadu. Výstupem kontroly je protokol o výsledku kontroly v případě, že kontrola odhalila nedostatky nebo záznam o výsledku kontroly v případě, že kontrola neodhalila žádné nedostatky. Protokol o výsledku kontroly ani záznam o výsledku kontroly nejsou automaticky zveřejňovány, ale jsou přístupné na základě žádosti o poskytnutí informací podle zvláštního právního předpisu. Proti protokolu o

²⁴⁵ Zákon č. 39/1993 Z. z., o Nejvyšším kontrolním úřadu Slovenské republiky. Dostupný z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1993-39>

výsledku kontroly má kontrolovaná osoba oprávnění podat písemné námitky.

Z každé kontrolní akce je připravena zpráva o výsledku kontroly, která slouží k informování nejvyšších ústavních činitelů i veřejnosti o výsledku kontroly. Zpráva o výsledku kontroly je publikovaná i na webových stránkách Nejvyššího kontrolního úřadu.

Na základě výsledku kontroly je kontrolovaná osoba povinna přijmout opatření k nápravě a písemně je předložit Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. V případě, že přijatá opatření nejsou dostatečná je Nejvyšší kontrolní úřad oprávněn je vrátit kontrolované osobě k doplnění.

Vládní audit

Vládní audit provádí Ministerstvo financí a Úřad vládního auditu podle ustanovení zákona o finanční kontrole a auditu v obcích, krajích a jimi zřizovaných a založených právnických osobách. Předmětem vládního auditu jsou dotace ze státního rozpočtu na úhradu nákladů výkonu přenesené působnosti a jiné dotace ze státního rozpočtu a dále dotace ze státních fondů, prostředky poskytované z fondů Evropské unie a ze zahraničí. Vládní audit není primárně zaměřen na kontrolu obcí nebo krajů. Jeho cílem není komplexní kontrola hospodaření územních samosprávných celků.

Požadavky na vládního auditora stanoví ustanovení § 12 odst. 1 zákona o finanční kontrole a auditu. Jsou jimi:

- způsobilost k právním úkonům;
- bezúhonnost;
- vysokoškolské vzdělání druhého stupně;
- odborná způsobilost, která se prokazuje osvědčením o úspěšném absolvování kvalifikační zkoušky;
- minimálně 2 roky praxe v oblasti administrativní finanční kontroly, finanční kontroly na místě, vnitřním auditu, vládním auditu nebo kontroly nebo auditu podle zvláštních právních předpisů.

Vládní audit je vykonáván na základě ročního plánu, který je sestavován na základě analýzy rizik a vyhodnocení externích podnětů.

Výstupem vládního auditu je zpráva, která je doručována kontrolované osobě. Kontrolovaná osoba má právo proti ní podat námitky. Zprávy z vládního auditu nejsou zveřejňovány, ale jsou přístupné na základě žádosti o poskytnutí informací podle zvláštního právního předpisu. Zpráva z vládního auditu může sloužit jako podklad pro navazující řízení (např. řízení o porušení finanční disciplíny nebo trestní řízení). Na

základě výsledků vládního auditu má kontrolovaná osoba povinnost přijmout opatření k nápravě.

6.5.9 Slovinsko

Ve Slovinsku je systém kontroly nakládání s veřejnými financemi jednotný jak pro stát, tak pro obce.

Finanční správa vykonává kontrolu nad příjmy z daní, celních příspěvků a dalších poplatků.

Dohled nad chodem orgánů státu a obcí vykonávají interní a externí auditoři. Interní auditoři jsou zaměstnání ve státním orgánu, popř. v obecním úřadu, jehož činnost je auditována.

Kontrolu hospodaření státního a obecního rozpočtu provádí Auditní dvůr a Ministerstvo financí – Úřad pro rozpočtovou kontrolu. Úřad pro rozpočtovou kontrolu vykonává kontrolu nad rozpočtem obce pouze v té části, kterou obec obdrží ze státního rozpočtu.

Ministerstvo financí – Úřad pro rozpočtovou kontrolu kontroluje dodatečné prostředky ze státního rozpočtu určené na spolufinancování realizace jednotlivého úkolu nebo programu, investice nebo společné plnění úkolů obecní správy. Právní úprava je obsažena zejména v ustanoveních § 18 a 35 zákona o financích obcí.

Auditní dvůr je nejvyšším orgánem pro dohled nad státními účty, státním rozpočtem a veškerými veřejnými výdaji. Právní úprava je obsažena v ustanovení čl. 150 ústavy, v zákoně o Auditním dvoře a jednacím řádu Auditního dvora.

Rozpočtová kontrola

Rozpočtová kontrola je upravena v ustanoveních § 102 až 106 zákona o veřejných financích.

Požadavky na kontrolující osoby jsou stanoveny v ustanoveních § 1 až 21 zákona o kontrole, a to následovně:

- předepsané vzdělání v souladu se zákonem upravujícím systém státních zaměstnanců,
- odpovídající praxe stanovená předpisy upravujícími vnitřní organizaci a systemizaci v orgánech státní správy a
- odborná zkouška kontrolora.

Rozpočtovou kontrolu provádí úředníci Ministerstva financí se zvláštním pověřením, které se prokazuje úředním průkazem. Při plnění úkolů rozpočtové kontroly je kontrolor nezávislý. Kontrolor je

odpovědný svému vedoucímu odboru za správné a včasné provedení úkonů v mezích svého oprávnění.

Kontrolor vydává rozhodnutí ve správním řízení a nařizuje další opatření podle svého zmocnění. Kontrolor rovněž prozkoumá veškerá oznámení, odvolání, komunikaci a další záležitosti v rámci jeho působnosti a na požádání informuje osobu, která je podala, o všech přijatých opatřeních.

Příjemci prostředků ze státního rozpočtu musí u těchto prostředků umožnit provádění kontroly kontrolorům, což zahrnuje umožnění přístupu ke všem požadovaným údajům, dokumentům a zprávám týkajícím se předmětu kontroly. Při plnění svých úkolů jsou kontroloři povinni chránit státní, vojenská, úřední a obchodní tajemství.

Je-li při kontrole zjištěno porušení zákona nebo nařízení, jehož provádění je předmětem kontroly, mají kontroloři právo a povinnost vydat příkaz k dodržení zákona nebo nařízení, ve své zprávě uvést doporučení k přijetí nezbytných opatření a zahájit řízení o přestupku nebo předat věc orgánům činným v trestním řízení. Doporučení se do zprávy o kontrole uvádí, pokud jsou při kontrole zjištěny nesrovnalosti a je zjištěno, že by je kontrolovaný subjekt mohl napravit provedením vhodných změn ve své činnosti.²⁴⁶

Zpráva o kontrole se zasílá kontrolovanému subjektu a v kopii kabinetu ministra financí. Zprávy jsou veřejně přístupné na webových stránkách kontrolního orgánu. Kontrolovaný subjekt je oprávněn se proti výsledku kontroly odvolat. V případě odvolání proti rozhodnutí o dočasném pozastavení plateb z rozpočtu, nemá podání odvolání odkladný účinek.²⁴⁷

Nestanoví-li zákon o veřejných financích jinak, použijí se na provádění rozpočtové kontroly ustanovení zákona o obecném správním řízení a zákon o kontrole (§ 1 až 21).

Audit

Ustanovení § 36 zákona o Auditním dvoře²⁴⁸ stanoví, že všichni zaměstnanci pracující ve službách Auditního dvora mají zaměstnanecký status osob zaměstnaných u státních orgánů. Audit může provádět zaměstnanec, který splňuje požadavky stanovené obecným aktem

²⁴⁶ Ustanovení § 104 odst. 1 a 2 zákona o veřejných financích.

²⁴⁷ Ustanovení § 104 odst. 3 a § 105 zákona o veřejných financích.

²⁴⁸ Zákon o Auditním dvoře. Dostupný z: <http://www.pisrs.si/Pis.web/>

vydaným předsedou Auditního dvora. Auditor musí mít minimálně vysokoškolské vzdělání druhého stupně, znalost alespoň jednoho počítačového programu pro zpracování textu a dat a musí být držitelem osvědčení státního auditora. Požadavky pro získání auditorského osvědčení stanoví obecný akt Auditního dvora, který vydává předseda Auditního dvora. Všichni zaměstnanci, kteří pracují v útvech Auditního dvora, mohou zastávat funkci nebo být zapojeni do jakékoli činnosti nebo práce mimo Auditní dvůr, pouze pokud to nepoškodí pověst Auditního dvora; předseda Auditního dvora o tom rozhoduje případ od případu. Auditor se musí dodržovat etický kodex Auditního dvora.

Zákon o Auditním dvoře stanoví, že Auditní dvůr rozhoduje o tom, které audity v daném roce provede. Dále zákon stanoví, že Auditní dvůr musí každý rok kontrolovat činnost přiměřeného počtu obcí. Auditní dvůr při sestavování plánu kontrol obecně (nejen u kontrol obcí) přihlíží k návrhům poslanců a pracovních orgánů parlamentu, vlády, ministerstev a orgánů územních samosprávných celků. Zákon je v tomto případě značně konkrétní a stanoví, že Auditní dvůr musí vzít do úvahy nejméně pět návrhů z parlamentu s tím, že alespoň dva musí pocházet od opozičních poslanců a dva od pracovních orgánů parlamentu.²⁴⁹

Při stanovování plánu auditů obcí se zohledňuje několik kritérií:

- věcnost, tj. výše rozpočtu nebo finančního plánu,
- zkušenosti z již provedených auditů, které upozorňují na problémy společné pro více auditovaných subjektů,
- iniciativa auditovaných subjektů,
- informace z médií,
- územní rozložení uživatelů veřejných prostředků,
- doba od posledního auditu, aj.

Proces výkonu auditů je upraven v ustanoveních § 26 až 29 zákona o Auditním dvoře a dále jednacím řádem Auditního dvora. Podle ustanovení § 9 jednacího řádu Auditního dvora předseda Auditního dvora před koncem běžného kalendářního roku stanoví plán auditů na nadcházející kalendářní rok.

Auditní dvůr může před zahájením auditu požádat auditovaný subjekt, aby poskytl všechny informace, které považuje za důležité pro audit, včetně účetních dokladů a jiné dokumentace, a provést další šetření nezbytné pro plánování nebo výkon auditu.²⁵⁰ Audit je zahájen vydáním

²⁴⁹ Srov. ustanovení § 25 zákona o Auditním dvoře.

²⁵⁰ Ustanovení § 26 zákona o Auditní dvoře.

rozhodnutí o provedení auditu. Proti tomuto rozhodnutí je přípustná námitka, kterou lze podat do 8 dnů od dne doručení rozhodnutí. O námitce rozhoduje senát Auditního dvora.

Před vydáním zprávy o auditu musí být auditovaný subjekt pozván na jednání. Auditovaný subjekt obdrží návrh zprávy o auditu, který slouží jako podklad pro diskusi. Na jednání může zástupce auditovaného subjektu zpochybnit jednotlivá tvrzení obsažená v návrhu zprávy o auditu a podat vysvětlení k auditním tvrzením. Pokud Auditní dvůr uzná, že námitka proti tvrzení obsaženém v návrhu zprávy o auditu je opodstatněná, bude takové tvrzení z auditní zprávy vypuštěno. Před tím může Auditní dvůr provést dodatečné auditní testy. Po tomto jednání předloží auditor pověřený Auditním dvorem návrh zprávy o auditu, včetně případných připomínek auditovaného subjektu, příslušnému členu Auditního dvora nebo nejvyššímu státnímu auditorovi, který přezkoumá návrh zprávy o auditu a připomínky auditovaného subjektu a určí, zda jsou připomínky oprávněné, zda jsou zjištění založena na důkazech a zda byly postupy auditu provedeny v souladu s auditorskými standardy. Po vyhodnocení připomínek k auditu a zjištění obsažených v návrhu auditní zprávy vydá příslušný člen Auditního dvora nebo nejvyšší státní auditor návrh zprávy o auditu a do 15 dnů jednání s auditovaným subjektem ji doručí auditovanému subjektu. V případech, kdy není nutné další jednání s auditovaným, příslušný člen Auditního dvora vydá zprávu o auditu do 10 dnů ode dne, kdy obdržel oznámení auditovaného subjektu, že k návrhu zprávy nemá žádné námítky.

Auditovaný a úředník, který byl v období, na které se audit vztahuje, odpovědný za auditovanou oblast, mohou podat námitku proti jakémukoli tvrzení uvedeném v návrhu zprávy o auditu. Námitka se podává Auditnímu dvoru. Senát Auditního dvora (předseda Auditního dvora a dva místopředsedové) o námitce rozhodne do 15 dnů ode dne jejího přijetí. Senát Auditního dvora může rozhodnout, že:

- sporné tvrzení bude z auditní zprávy vypuštěno,
- sporné tvrzení bude v auditní zprávě zachováno v nezměněné podobě,
- sporné tvrzení bude v auditní zprávě zachováno v podobě, ve které stanoví Senát Auditního dvora.

Proces auditu je ukončen vydáním zprávy o auditu. Součástí zprávy o auditu je stanovisko Auditního dvora k činnosti auditovaného subjektu. Zpráva o auditu obsahuje:

- základní údaje o auditu včetně cílů auditu,

- údaje o auditovaném subjektu a jeho odpovědné osobě při provádění auditu a odpovědné osobě v době, ke které se audit vztahuje,
- auditní zjištění a doporučení,
- stanovisko k operacím auditovaného subjektu,
- lhůta k podání zprávy o přijetí nápravných opatření nebo informace, že není vyžadována zpráva o přijetí nápravných opatření.

Zpráva o auditu je doručována

- auditovanému subjektu,
- úředníkovi auditovaného subjektu, který byl odpovědný v období, na které se audit vztahoval,
- parlamentu,
- dalším orgánům, které by podle názoru předsedy Auditního dvora měly být informovány o auditních zjištěních.

Zpráva je rovněž zveřejněna a jako taková veřejně přístupná na webových stránkách Auditního dvora.

Auditovaný subjekt, v jehož činnosti Auditní dvůr odhalil nesrovnalosti nebo neefektivnost, musí Auditnímu dvoru zaslat zprávu o přijetí nápravných opatření ke zjištěním uvedeným ve zprávě o auditu s výjimkou případů, kdy již zpráva o auditu obsahuje informace o přijetí nápravných opatření. Zpráva o přijetí nápravných opatření musí být předložena ve lhůtě stanovené Auditním dvorem v rozmezí 30 až 90 dnů ode dne následujícího po dni, kdy byla zpráva o auditu doručena auditovanému subjektu.

Podle ustanovení § 29 zákona o Auditním dvoře má Auditní dvůr mandát ukládat nápravná opatření v souvislosti s nesrovnalostmi nebo neefektivnostmi v činnosti auditovaného subjektu, které jsou uvedeny v závěrečné zprávě o auditu. Kromě toho může Auditní dvůr dávat doporučení v době provádění auditu a v závěrečné zprávě o auditu. Případné další sankce jsou upraveny pouze v případě nedodržení uložených nápravných opatření nebo nedodržení ohlašovacích povinností.

V případě porušení požadavku na provozní efektivitu může Auditní dvůr vyzvat k nápravě příslušný orgán, o kterém se domnívá, že je schopen v rámci svých pravomocí zasáhnout. Tento orgán musí do 30 dnů předložit Auditnímu dvoru zprávu o přijatých opatřeních nebo vysvětlení, proč opatření nebudou přijata. Dojde-li k závažnému porušení požadavku na provozní efektivitu, informuje Auditní dvůr parlament, kde věc projednává pracovní orgán pro rozpočtovou a jinou kontrolu veřejných financí a v rámci svých pravomocí přijme rozhodnutí o nápravných opatřeních.

Auditní dvůr rovněž vydává tiskovou zprávu a může vydat výzvu k odvolání odpovědného úředníka příslušnému orgánu. Zjistí-li Auditní dvůr, že dozorčí rada obce neplní své funkce nebo je neplní náležitě, může rovněž navrhnout zastupitelstvu obce, aby radu zprostito výkonu funkce.

6.5.10 Švédsko

Švédsko nemá žádný externí (státní) systém auditu, pokud jde o obce a regiony, a proto je audit místní samosprávy interní záležitostí. Zákon o územní samosprávě stanoví, že nově zvolené zastupitelstvo musí zvolit auditory, kteří budou kontrolovat činnost na následující čtyři roky. Auditóři každoročně v rozsahu, který je v souladu s obecně uznávanými auditorskými standardy, kontrolují všechny relevantní činnosti. Audit je upraven v kapitole 12 zákona o územní samosprávě.

Auditoři prověřují, zda byly práce provedeny náležitým a finančně uspokojivým způsobem, zda jsou účetní doklady přesné a zda jsou prováděné vnitřní kontroly dostatečné. Pokud auditoři při kontrole zjistí podezření ze spáchání přestupku v oblasti majetkového práva nebo nerespektování příkazu správního soudu, musí situaci nahlásit příslušné komisi. Neprovede-li obec, resp. region po této zprávě bez zbytečného odkladu opatření, jsou auditoři povinni to oznámit zastupitelstvu.

Zákon nestanoví žádné zvláštní požadavky na auditory. Při kontrole auditorům pomáhají odborní poradci, které si auditoři sami jmenují a zapojují v rozsahu nezbytném pro dokončení auditu podle obecně uznávaných auditorských standardů. Odborní poradci musí mít znalosti a zkušenosti s činnostmi místní samosprávy, které jsou nutné k plnění jejich úkolů.

Auditoři musí každoročně předkládat zastupitelstvu zprávu o auditu. Jejich kontrola probíhá v průběhu roku. Zprávy odborných poradců jsou přiloženy ke zprávě o auditu. Auditoři nejsou oprávněni na základě výsledků zprávy o auditu ukládat opatření k nápravě nebo sankce.

Výroční auditní zprávou předkládanou zastupitelstvu nejsou obce a regiony vázány. Územní samospráva je odpovědná svým členům. Každý člen zastupitelstva obce nebo regionu má právo na přezkoumání zákonitosti rozhodnutí zastupitelstva obce nebo regionu odvoláním ke správnímu soudu.

7 Vyhodnocení a závěr

Analýza poskytuje odpovědi na definované výzkumné otázky na základě rozboru ustanovení obsažených v Ústavě ČR, analýzy relevantní judikatury Ústavního soudu, analýzy ustanovení Evropské charty místní samosprávy a realizované mezinárodní komparace. Výzkumné otázky byly stanoveny na základě provedené analýzy připomínek uplatněných k návrhům právních předpisů, které měly zcela nebo částečně nahradit stávající zákon o finanční kontrole, příp. zákon o přezkoumávání hospodaření ÚSC.

Územní samospráva je v Ústavě ČR upravena v ustanovení čl. 8, které zakotvuje ústavní garance práva na samosprávu a následně v hlavě sedmé Ústavy ČR, tedy v ustanovení čl. 99 až 105, které dále ústavou garantované právo rozvíjí a upravují obsah ústavního práva na územní samosprávu.²⁵¹ Ustanovení čl. 8 Ústavy ČR stanoví: „Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.“ Toto ustanovení lze považovat za součást podstatných náležitostí demokratického právního státu, jejichž změna je dle ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR nepřípustná. Právo na územní samosprávu dle ustanovení čl. 8 Ústavy ČR je součástí tzv. materiálního jádra Ústavy ČR.²⁵²

Obsahem ústavního práva na územní samosprávu je

- osobní základ, který spočívá v tom, že územní samosprávný celek je společenství občanů žijících trvale na určitém území;

²⁵¹ Srov. POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 100 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

²⁵² Srov. MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK. Komentář k čl. 8 Ústavy České republiky. In: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 98 – 104.

PODHRÁZKÝ, Milan. Komentář k čl. 8 Ústavy. In: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s. 140 – 141.

POSPÍŠIL, Ivo. Komentář k čl. 8 Ústavy ČR. In: RYCHETSKÝ, Pavel. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.

- věcný základ, dle kterého jsou územní samosprávné celky oprávněny samostatně spravovat vlastní záležitosti prostřednictvím vlastních orgánů; součástí věcného základu je dále právní subjektivita územních samosprávných celků a jejich statut veřejnoprávní korporace;
- ekonomický základ, který se skládá z majetkové autonomie, tzn. práva vlastnit majetek a dále z práva hospodařit podle vlastního rozpočtu.

Relativně stručná ústavní úprava územní samosprávy vede k poměrně rozsáhlé rozhodovací praxi Ústavního soudu, který ve svých nálezech přibližuje obsah obecných až rámcových ustanovení Ústavy ČR. Evropská charta místní samosprávy v mnoha případech slouží Ústavnímu soudu jako interpretační vodítko, avšak jelikož se jedná o evropský standard místní samosprávy, je její využitelnost významným způsobem omezena. Jednak upravuje jen samosprávu na úrovni základních jednotek, tzn. obcí a jednak obsahuje jen rámcová pravidla s úkolem přijmout detailní úpravu v rámci vnitrostátního práva přistupujícího státu.

Z hlediska předmětu této Analýzy, tzn. řízení a kontroly veřejných financí, je zásadní vymezení ekonomického základu územních samospráv, který se skládá z dvou relativně samostatných práv, a to práva vlastnického a práva hospodařit podle svého vlastního rozpočtu.

U práva vlastnit majetek Ústavní soud upozorňuje, že jelikož jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, je jejich postavení jakožto vlastníka odlišné od postavení obchodních korporací, resp. i jiných právnických osob. V obou dvou případech je shodný obsah vlastnického práva a jeho ústavní ochrana. V případě územních samosprávných celků je však nakládání s vlastním majetkem omezeno. Toto omezení je dáno zákonnou právní úpravou. Ústavní soud výslovně zmiňuje ustanovení § 38 zákona o obcích, ustanovení § 17 zákona o krajích a ustanovení § 4 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Omezení, které se vztahuje na nakládání s majetkem územních samosprávných celků je dáno zejména skutečností, že územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace mají povinnost spravovat svůj majetek v zájmu svých občanů, z čehož vyplývá i skutečnost, že prostředky, se kterými hospodaří, mají charakter veřejných prostředků. Z tohoto také vyplývá povinnost územních samosprávných celků nakládat s vlastním majetkem odpovědně, tj. v souladu s péčí řádného hospodáře.

Obsah nezávislého rozpočtového hospodaření, tzn. obsah práva hospodařit podle vlastního rozpočtu spočívá v garanci toho, že vlastní rozpočet územního samosprávného celku není součástí kapitoly státního rozpočtu, územní samosprávné celky postupují při sestavování rozpočtu samostatně a na základě sestavených a schválených rozpočtů na vlastní odpovědnost hospodaří.

Z provedené analýzy i mezinárodní komparace vyplývá, že je přípustné regulovat záležitosti územní samosprávy prostřednictvím zákonné (ne ústavní) právní úpravy, pokud tím nedojde k vyprázdnění samotného práva na územní samosprávu. Takto je to nastaveno ve všech zemích, které jsou zahrnuty do mezinárodní komparace (viz kapitola 6 této Analýzy) a s tímto výslovně počítá i text Evropské charty místní samosprávy.

Ústavní právo na samosprávu je limitováno faktickými a právními limity. Mezi faktické limity, kromě geografických a kulturních podmínek, které jsou dány a nelze je změnit, patří zejména odpovědnost k voliči, tzn., že územní samosprávný celek je při nakládání se svým majetkem jakožto vlastník a hospodář, limitován povinností zohledňovat zájmy místního obyvatelstva. Ústavní soud tento limit shrnuje ve svém nálezu k zákonu o rozpočtové odpovědnosti shrnuje takto: *„...územní samosprávný celek musí, jakožto vlastník, při nakládání se svým majetkem vždy zohledňovat zájem svého obyvatelstva. Tím je do značné míry limitována jeho volnost při nakládání s tímto majetkem. Obdobně je územní samosprávný celek limitován jakožto hospodář, neboť při sestavování a schvalování vlastního rozpočtu musí vycházet ze zákonem stanovených pravidel tvorby územních rozpočtů, a při zohlednění zájmů místního obyvatelstva.“*²⁵³

Kromě faktických limitů dopadají na výkon územní samosprávy i limity právní, a to jednak na úrovni samotné Ústavy ČR, která výslovně ve vybraných ustanoveních uvádí podmínky, za nichž může být územní samospráva omezena. Jde zejména o:

- ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, které stanoví: *„Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“*

²⁵³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/17.

- ustanovení čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR, které stanoví: „*Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.*“
- ustanovení čl. 105 Ústavy ČR, které stanoví: „*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*“

Jak ze samotného textu Ústavy ČR, tak z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že územní samospráva je limitována právní úpravou, která je přijímána na úrovni „obyčejných“ zákonů. Z nastavení Ústavy ČR vyplývá, že je odpovědností zákonodárce, ne ústavodárce, určit konkrétní obsah práva na samosprávu dle ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR. Zákonodárce je však přitom vázán materiálním obsahem ústavního práva na samosprávu dle ustanovení čl. 8 Ústavy ČR. Tento materiální obsah je chráněn Ústavním soudem, který upozorňuje, že zákonný zásah musí obstat v testu proporcionality: „*Jeho podstata spočívá v postupném zkoumání tří dílčích kritérií. Prvním kritériem je vhodnost, tj. odpověď na otázku, zdali institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný legitimní cíl. Druhým kritériem je potřeba (nezbytnost), spočívající v porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Třetím kritériem je přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitivní, která přináší kolidující zájem na přijetí těchto opatření.*“²⁵⁴ Zákonem právní úpravou nemůže zákonodárce „vyprázdnit či fakticky eliminovat“ ústavně zaručené právo na samosprávu.

Na základě provedené analýzy a mezinárodního srovnání lze shrnout, že právní úprava řízení a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků ve zkoumaných zemích, byť se v mnoha dílčích ohledech liší, je v jádru stejná. Důvodem může být zejména mezinárodní standard, který se stal základem právní úpravy všech členských států Evropské unie. Obecně lze konstatovat, že nastavení řízení a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků ve zkoumaných zemích nenaráží na ústavní limity, byť všechny zkoumané země deklarují, že územní samospráva je chráněna ústavou a Evropskou chartou místní samosprávy. Všechny zkoumané země s výjimkou Portugalska uvedly, že se u nich

²⁵⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/17.

nevedla diskuze o ústavních limitech nastavení řízení a kontroly veřejných financí územních samosprávných celků. Portugalsko, byť uvedlo, že diskuze byla v rámci legislativního procesu vedena, doplnilo, že diskuze se týkala objemu peněžních prostředků, které mají být svěřeny územním samosprávným celkům, a ne výkonu kontroly. Dále lze shrnout, že ve zkoumaných zemích je právní úprava řízení a kontroly veřejných financí buď podrobnější než u nás, nebo v případech, kdy podrobná právní úprava chybí, je doplněna rozsáhlou metodickou činností ze strany příslušných ústředních orgánů státní správy (např. Lotyšsko, Polsko a Maďarsko).

Oblast řízení a kontroly veřejných financí ve vztahu k územním samosprávným celkům lze regulovat prostřednictvím „obyčejného“ zákona, avšak tímto zákonem nesmí dojít k omezení vlastnického práva ve smyslu vlastnické triády, tzn. *ius possidendi*, *ius utendi et fruendi*, *ius disponendi* nebo omezení práva hospodařit dle svého rozpočtu, tzn., práva hospodařit na základě vlastního předchozího ekonomického uvážení. Prostřednictvím zákonné právní úpravy nesmí dojít k vyprázdnění nebo faktické eliminaci samostatného práva na územní samosprávu dle ustanovení čl. 8 Ústavy ČR, to však neznamená, že zákonodárce nemůže zasahovat do činnosti územních samosprávných celků. Je také nutné vycházet ze základní premisy, že územní samosprávné celky jsou součástí státu a byly na ně přeneseny úkoly spočívající v zabezpečování veřejných statků. Byť je část těchto úkolů součástí jejich samostatné působnosti, je jejich financování zajišťováno zejména prostřednictvím redistribuce prostředků alokovaných primárně ve státním rozpočtu. Z tohoto důvodu nelze státu upřít právo na kontrolu jejich hospodaření, a to bez ohledu na to, zda se jedná o financování výkonu samostatné nebo přenesené působnosti.

Použité zdroje

ČESKÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 320/2001 Sb., finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.
- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

ZAHRANIČNÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY

Evropská unie

- Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

Litva

- Ústava Litevské republiky. Dostupná z: <https://www.e-tar.lt/portal/en/index>

- Zákon o místní samosprávě. Dostupný z: <https://www.e-tar.lt/portal/en/index>
- Zákon o vnitřní kontrole a interním auditu. Dostupný z: <https://www.e-tar.lt/portal/en/index>
- Zákon o Národním auditním úřadu. Dostupný z: <https://www.e-tar.lt/portal/en/index>

Lotyšsko

- Ústava Republiky Lotyšsko. Dostupná z: <https://likumi.lv/wwwraksti/LIKUMI/SATVERSME/ANGLU.PDF>
- Zákon o místní samosprávě. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57255-on-local-governments>
- Zákon o soustavě státní správy. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/63545-state-administration-structure-law>

Lucembursko

- Ústava Lucemburského velkovévodství. Dostupná z: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/constitution/1868/10/17/n1/jo>
- Zákon o obcích. Dostupný z: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1988/12/13/n1/jo>

Maďarsko

- Ústava Maďarské republiky. Dostupná z: [Nemzeti Jogszabálytár – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó \(njt.hu\)](http://NemzetiJogszabalytar-MagyarKozlonyLap-esKonyvkiado.njt.hu)
- Zákon o územní samosprávě. Dostupný z: [Nemzeti Jogszabálytár – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó \(njt.hu\)](http://NemzetiJogszabalytar-MagyarKozlonyLap-esKonyvkiado.njt.hu)
- Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu Maďarské republiky. Dostupný z: [Nemzeti Jogszabálytár – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó \(njt.hu\)](http://NemzetiJogszabalytar-MagyarKozlonyLap-esKonyvkiado.njt.hu)

Norsko

- Ústava Norského království. Dostupná z: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17?q=local%20municipalities>
- Zákon o územní samosprávě. Dostupný z: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2018-06-22-83?q=local%20municipalities>

Polsko

- Ústava Polské republiky. Dostupná z: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
- Zákon o obecní samosprávě. Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095>
- Zákon o okresní samosprávě. Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910578>
- Zákon o vojvodské samosprávě. Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910576>
- Zákon o veřejných financích. Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20091571240>
- Zákon o regionálních kontrolních úřadech. Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19920850428>
- Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu. Dostupný z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19950130059>

Portugalsko

- Ústava Portugalské republiky. Dostupná z: <https://dre.pt/dre/en>.
- Zákon o obcích. Dostupný z: <https://dre.pt/dre/en>
- Zákon o organizaci a postupu Dvora auditorů. Dostupný z: <https://dre.pt/dre/en>
- Zákon o finančním režimu místních úřadů a meziobecních subjektů. Dostupný z: <https://dre.pt/dre/en>

Slovensko

- Ústava Slovenské republiky č. 460/1992 Zb. Dostupná z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>
- Zákon č. 369/1990 Z. z., o obecním zřízení. Dostupný z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>
- Zákon č. 302/2001 Z. z., o samosprávě vyšších územních celků (zákon o samosprávných krajích). Dostupný z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-302>
- Zákon č. 583/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech územní samosprávy. Dostupný z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-583>
- Zákon č. 357/2015 Z. z., o finanční kontrole a auditu. Dostupný z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2015-357>

- Zákon č. 39/1993 Z. z., o Nejvyšším kontrolním úřadu Slovenské republiky. Dostupný z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1993-39>

Slovinsko

- Ústava Slovinské republiky. Dostupná z: <http://www.pisrs.si/Pis.web/>
- Zákon o veřejných financích. Dostupný z: <http://www.pisrs.si/Pis.web/cm?idStrani=prevodi>
- Zákon o Auditním dvoře. Dostupný z: <http://www.pisrs.si/Pis.web/>

Švédsko

- Ústava. Dostupná z: <https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/>
- Zákon o územní samosprávě. Dostupný z: <https://www.riksdagen.se/sv/global/sok/?q=&doktyp=sfs>

SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 1/02 ze dne 13. 8. 2002.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007.
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018.

ODBORNÁ LITERATURA A KOMENTÁŘE

- BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.
- CZUDEK KRANECOVÁ, Jana, Damian CZUDEK, Tereza KOUCKÁ HÖFFEROVÁ a Andrea VUONGO VÁ. Komentář k zákonu o finanční kontrole ve veřejné správě. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2021. 308 s. ISBN 978-80-7380-810-5.
- DĚVĚROVÁ, Martina. Komentář k § 3. In: DĚVĚROVÁ, Martina, HAVEL, Tomáš, MAŘÍK, Richard a RADOŠINSKÝ, Adrián. Zákon o hlavním městě Praze. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Komentáře Wolters Kluwer. ASPI.
- FILIP, Jan. Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-3254-5.
- HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia Iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.

- HENDRYCH, Dušan. Ústava České republiky: komentář. Praha: Beck, 1997. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 80-7179-084-2.
- KLOKOČKA, V.; WAGNEROVÁ, E. Ústavy států Evropské unie. Díl první, Ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucemburska, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko a Velká Británie. 2. vyd. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-466-8.
- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1. ASPI.
- MATULA, M. Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy. In: GERLOCH, Aleš a Jan KYSELA. 20 let Ústavy české republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-448-0.
- MOLNÁR, Zdeněk a kol. Pokročilé vědecké metody. Praha: Profess Consulting, s.r.o., 2012. ISBN 978-80-7259-064-3.
- RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ASPI.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.
- ŠIROKÝ, Jan. Publikování a prezentace výsledků vědy a výzkumu. Olomouc: Moravská vysoká škola Olomouc, o. p. s., 2010, ISBN 978-80-87240-41-0.
- VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků [k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice. Právník č. 1/2006, s. 1 – 46.

JINÉ ZDROJE

- Dotazníky zaslané oslovenými zástupci následujících zemí: Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Norsko, Portugalsko, Slovensko, Švédsko.
- Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030. Schválena usnesením vlády České republiky č. 562 ze dne 25. května 2020. Dostupná z: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>
- Ministerstvo financí. Analýza systému kontrol územních samosprávných celků. Dostupná z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Analyza_2017_system-kontrol-uzemnich-samospravnych-celku_v02.pdf
- Ministerstvo financí. Projekt Posílení řízení a kontroly veřejných financí - informace Ministerstva financí o projektu financovaném z fondů Evropského hospodářského prostoru 2014-2021. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/posileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin/zakladni-informace>
- Ministerstvo vnitra. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 3.1 Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků. Podle právního stavu k 1. 8.

2019. ISBN: 978-80-7616-040-8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. s. 35.

- Návrh zákona o řídicím a kontrolním systému ve veřejné správě a o změně některých zákonů (č.j. MF-52741/2013/17). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN97JJS9FC>
- Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí (č.j.MF-26485/2015/47). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9YMBMJKY>
- Návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrh prováděcích právních předpisů k zákonu o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě (č.j. MF-68424/2014/4701). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9R6PNTGM>
- Rada Evropy. Česká republika - monitoring. Dostupné z: <https://www.congress-monitoring.eu/en/30-pays.html>.
- Rada Evropy. Doporučení č. 319 (2012). Dostupné z: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a384
- Rada Evropy. Monitoring Evropské charty místní samosprávy. Dostupné z: <https://go.coe.int/pfaPK>
- Sněmovní tisk k zákonu č. 126/2019 Sb. Dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=261>
- Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě ze dne 12. května 2015.

Příloha

Shrnutí argumentace obsažené v nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018

	Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
Absence ústavněprávního základu	<p>Ústavní zákony neobsahují nezbytné zmocnění právní úpravy rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků. Jde o rozpor s ustanoveními čl. 1, čl. 8 a čl. 101 Ústavy ČR jakož i s ustanovením čl. 11 Listiny ve spojení s ustanovením čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Tento závěr vyplývá i ze samotné skutečnosti, že vláda původně předložila návrh právní úpravy</p>	<p>Ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR umožňuje rámcově regulovat činnost územních samosprávných celků „běžným“ zákonem.²⁵⁶</p> <p>Nelze souhlasit ani s výkladem ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR, který podává skupina senátorů. Vláda v této souvislosti uvádí, že <i>„řada standardů a parametrů rozpočtů je dána běžnými zákony a prováděcími předpisy, které jsou vydávány na základě článku 101 odst. 4 Ústavy. To je i případ napadených ustanovení. Stanovení rámcových pravidel se nedotýká práva územního samosprávného celku na schválení vlastního rozpočtu ani pravomoci jeho zastupitelstva schvalovat rozpočet.“</i></p>	<p>Ústavní soud dovedl, že zásah, který by představoval změnu Ústavy ČR by musel dosahovat intenzity, která by vylučovala územní samosprávné celky jako účastníky vlastnických vztahů nebo která by znamenala, že rozpočet není přijímán a schvalován zastupitelstvem územního samosprávného celku.²⁵⁷</p> <p>Ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR i ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod upravují možnost státu regulovat užívání majetku v obecném zájmu prostřednictvím zákonů.</p> <p><i>„Optikou dotčených základních práv tedy rozpočtové pravidlo představuje hranici volného uvážení obcí a krajů při</i></p>

²⁵⁶ Vláda na podporu svého argumentu uvádí konkrétní nálezy Ústavního soudu: sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 30/15 ze dne 15. 3. 2016 (239/2016 Sb.).

²⁵⁷ Ústavní soud v této souvislosti odkazuje na bod 78 svého dřívějšího nálezů sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 ze dne ze dne 20. 6. 2001, 278/2001 Sb. N 90/22 SbNU 249.

	Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
	v podobě návrhu ústavního zákona. ²⁵⁵ Obsahem práva na územní samosprávu je, dle skupiny senátorů, „oprávnění územních samosprávných celků nakládat s rozpočtovými prostředky podle svého rozhodnutí, což se promítá do schváleného rozpočtu.“	Z Ústavy ČR i Evropské charty místní samosprávy plyne možnost státu stanovit práva a povinnosti územní samosprávy „běžným“ zákonem, je-li tímto sledován veřejný zájem. Toto bylo potvrzeno i judikaturou Ústavního soudu. V případě předmětné právní úpravy je veřejným zájmem státu předcházet zadluženosti a platební neschopnosti územních samosprávných celků.	<i>nakládání s jejich majetkem, při jejímž překročení nastupuje dílčí právní regulace. Je třeba zdůraznit, že nejde o hranici pevnou a neprostupnou. Obcím a krajům není zapovězeno vytvářet dluh. Navrhovatelům je třeba dát za pravdu v tom směru, že některé aktivity obcí a krajů se nemohou obejít bez zadlužení v důsledku financování těchto aktivit z cizích zdrojů. Rozpočtové pravidlo však takové aktivity nevylučuje.“</i>
Omezení hospodaření a	Právní úprava omezuje majetkovou autonomii, protože územní samosprávný celek musí v případě naplnění zákonných podmínek, podřídit	Ve vztahu k ustanovení čl. 11 Listiny (vlastnické právo) vláda upozornila, že předmětná ustanovení zákona o rozpočtové odpovědnosti a navazující ustanovení	Skutečností, že zákon o rozpočtové odpovědnosti, resp. zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů obsahuje pravidla, která rámcově regulují

²⁵⁵ Skupina senátorů ve své argumentaci dále uvádí, že „článek 101 odst. 4 Ústavy nevytváří nezbytné ústavní zmocnění pro ukládání povinností územním samosprávným celkům prostřednictvím zákona a připomíná, že zákonná úprava musí respektovat ústavní meze. V případě hospodaření územních samosprávných celků jsou těmito mezemi ústavně zaručená práva na hospodaření „podle vlastního rozpočtu“ a s „vlastním majetkem“ V případě pravidel určujících, jak mají obce a kraje hospodařit, a tedy i jak mají nakládat s vlastním majetkem, nejde o hospodaření podle vlastních pravidel, ani podle vlastního rozpočtu. Pouze ústavodárce může svým rozhodnutím rozsah autonomie územních samosprávných celků omezit či určit konkrétní pravidlo pro jejich hospodaření.... V tomto ohledu navrhovatelka dále připouští, že podle článku 101 odst. 4 Ústavy lze regulovat činnost územních samosprávných celků běžným zákonem, avšak zákonem může být územním samosprávným celkům určena toliko procedura rozhodování, popřípadě cíle, k nimž má jejich rozhodování dospět. Nelze ale zákonem určit, jak mají obce a kraje rozhodovat (což prý napadená ustanovení činí).“

Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
<p>své hospodaření pravidlům rozpočtové odpovědnosti (<i>„je-li určitý subjekt nucen chovat se jistým způsobem (zde splácet své dluhy), pak autonomně nejedná“</i>).</p> <p>Povinnost územních samosprávných celků sestavovat vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet omezuje hospodaření územních samosprávných celků, neboť vede k omezování výdajů, což může mít bezprostřední vliv na občany obce. Omezení výdajů představuje kromě zásahu do ústavního práva na samosprávu i zásah do vlastnického práva (ustanovení čl. 11 Listiny), které je rovněž chráněno na úrovni ústavních zákonů. Právní úprava omezuje vlastnické právo územních samosprávných celků tím, že brání nakládání s vlastním majetkem územních samosprávných celků dle vlastního uvážení, protože za určitých podmínek právní úprava omezuje, respektive za určitých podmínek zcela vylučuje přijímání pasiv, které</p>	<p>v jiných zákonech <i>„nepředstavují vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva, ale jde o regulaci veřejného rozpočtování provedenou zákonem a ve veřejném zájmu.“</i> Avšak v nálezu není uvedeno podrobnější zdůvodnění.</p> <p>Rozpočty územních samosprávných celků jsou úzce propojené se státním rozpočtem, tzn., že pokud by bylo potřeba snížit zadlužení, v souladu s požadavky evropské směrnice, dopadlo by to i na územní samosprávné celky, i kdyby opatření byla provedena jen na úrovni státního rozpočtu, protože by to nutně vedlo ke snížení objemu prostředků poskytovaných v podobě transferů a dotací ze státního rozpočtu: <i>„příjmy rozpočtů krajů tvoří převážně přijaté transfery (62,4 % příjmů) a daňové příjmy (34,9 %). Příjmy rozpočtů obcí tvoří převážně daňové příjmy (68,4 % příjmů) a přijaté transfery (17,9 % příjmů). Územní samosprávné celky tak hospodaří i s prostředky z jiných veřejných rozpočtů (především státního rozpočtu).</i></p>	<p>hospodaření územních samosprávných celků ještě neznamená, že je dotčeno jejich svobodné rozhodování. Ústava ČR, Listina i Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod naopak přímo předpokládají, že zákonodárce nastaví rámcový regulační rámec hospodaření územních samosprávných celků tak, aby byl <i>„akcentován požadavek hospodárného, racionálního a udržitelného nakládání s takovým majetkem ku prospěchu územního samosprávného celku a jeho občanů“</i>.</p> <p><i>„Územní samospráva je jednak výrazem odpovědnosti územního společenství vůči jeho občanům (nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02), avšak současně není zcela nezávislá vůči státu. Jestliže stát zčásti zajišťuje prostředky pro chod územní samosprávy (hospodaření státu a územních samosprávných celků představuje „spojité nádoby“), jeví se jako fair požadavek, aby územní samospráva byla solidární vůči státu v situaci, kdy hospodaření celého sektoru veřejných institucí není příznivé,</i></p>

Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
<p>dle skupiny senátorů, jsou součástí majetku.²⁵⁸</p> <p><i>„Je-li cílem fiskálního pravidla zabránit případné platební neschopnosti obce, je tímto opět popírán princip odpovědnosti územního samosprávného celku za vlastní hospodaření.“</i></p> <p>Zákaz sestavovat schodkový rozpočet ve skutečnosti znamená omezení autonomního rozhodování zastupitelstev územních samosprávných celků. V této souvislosti je uveden i odkaz na ustanovení čl. 3 Evropské charty místní samosprávy, který upravuje základní podstatu práva na samosprávu²⁵⁹.</p>	<p>Nezávislost územních samosprávných celků není absolutní: <i>„Nezávislost územních samosprávných celků nelze chápat jako absolutní, neboť jsou součástí České republiky, podílejí se na jejich daňových výnosech a jsou provázány se státním rozpočtem prostřednictvím transferových plateb zejména na regionální školství a dopravu. Jestliže územní samosprávné celky profitují z příznivého vývoje státního rozpočtu, měly by s ním být solidární v době, kdy se ekonomice nedaří.“</i></p> <p>Cílem právní úpravy je motivovat územní samosprávné celky, aby nekumulovaly své dluhy, avšak právní úprava neomezuje výši dluhu územních</p>	<p><i>a přispěla k jeho zlepšení omezením deficitního rozpočtového hospodaření. Taková premisa nachází svůj odraz v primárním a sekundárním právu Evropské unie, z něhož vyplývá požadavek zajištění dodržování pravidel vedoucích k vystříhání se nadměrného schodku i na nejnižší úrovni sektoru vládních institucí.“</i></p> <p><i>„Prosté tvrzení, že existence deficitního rozpočtu může být v určitých případech žádoucí, není s to vyvrátit nosný argument, na kterém je cíl dlouhodobě udržitelných veřejných financí postaven, a to, že přemíra deficitního hospodaření představuje systémové riziko, jemuž je třeba čelit jak na místní, tak na národní úrovni.“</i></p>

²⁵⁸ Skupina senátorů tuto argumentaci doplňuje o odkaz na relevantní judikaturu – konkrétně nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 104/27 SbNU 167; 404/2002 Sb.) a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.). Ve vztahu k majetkové autonomii skupina senátorů dále dodává následující: *„s ohledem na ústavně zaručenou majetkovou autonomii územních samosprávných celků tyto nelze nutit k určitým konkrétním fiskálním opatřením pod hrozbou sankce. Zákonodárce je totiž při stanovování povinností územním samosprávným celkům v oblasti jejich majetkové autonomie limitován Ústavou. V tomto směru není nijak určující otázka finanční nezávislosti územních samosprávných celků, neboť zajištění jejich materiální existence, resp. jejího rozsahu ze strany státu, je věcí politického rozhodnutí. Stát nemůže nutit územní samosprávné celky hospodařit určitým způsobem, neboť jinak by musel převzít i odpovědnost za jejich hospodaření. Tím by však eliminoval podstatu samosprávy jako takové.“*

²⁵⁹ „Článek 3

Pojem místní samosprávy

Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
	<p>samosprávných celků. „Povinnost snížit dluh pak nevylučuje možnost dluhového financování investičních aktivit územních samosprávných celků, ale při určité míře jeho zadluženosti stanovuje tempo splácení dluhu.“ Předmětné ustanovení tak reaguje na neúměrné zadlužení územního samosprávného celku a nutí ho danou situaci řešit a dluh postupně splácet.</p>	<p>Takovému závěru odpovídá i příslušné primární a sekundární právo Evropské unie a praxe některých členských zemí.“</p> <p>„...prostředky, s nimiž obce a kraje hospodaří, mají charakter veřejných prostředků a je s nimi nakládáno ku prospěchu a v zájmu všech jejich občanů. Stejně tak je třeba připomenout, že územní samosprávné celky, i přes značnou míru autonomie a vlastní odpovědnost za své hospodaření, jsou majetkově propojeny se státem a jejich příjmy ze státního rozpočtu tvoří významnou (v případě obcí až stěžejní) složku jejich příjmů. Za této situace je žádoucí, aby hospodaření obcí a krajů mělo jasně stanovená pravidla, která zajistí, že s veřejnými prostředky bude nakládáno odpovědně, hospodárně, efektivně</p>

1. Místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.
2. Toto právo vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné. Toto ustanovení se nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon.“

	Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
			<i>a svědomitě. Takovým požadavkům odpovídá i pravidlo, že zadlužení obcí a krajů by mělo být výjimkou a pokud je nezbytné, mělo by docházet k jeho postupnému snižování (v opačném případě hrozí, že míra dluhů přesáhne určitou rozumnou mez). Nelze si přitom představit, že by pravidlo, které by splňovalo všechny uvedené požadavky, současně nijak nelimitovalo volné uvážení územních samosprávných celků stran dispozic s jejich majetkem, protože takové omezení je určité právní regulaci přímo vlastní.“</i>
Neproporcionální zásah	Právní úprava rozpočtové odpovědnosti je neproporcionální, protože omezující opatření nejsou časově žádným způsobem omezená a mohou být tudíž dlouhodobá. „ <i>Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vedle toho neobsahuje ani žádné omezení, které</i>	Opatření spočívající v pozastavení příjmu podílu na výnosu daní je krajní řešení, k němuž má docházet na základě zákona a podle zákonem stanoveným podmínkách. Fiskální pravidlo ²⁶⁰ je proporcionální, protože dopadá na všechny územní samosprávné celky bez rozdílu a „ <i>výše postihu je</i>	Ústavní soud souhlasí s navrhovatelem, že „ <i>napadená ustanovení omezují možnost územních samosprávných celků nakládat s jejich majetkem svobodně a podle vlastního uvážení“</i> , avšak toto omezení je proporcionální účelu, který napadená ustanovení sledují. ²⁶¹ Sledovaný cíl je

²⁶⁰ Ustanovení § 17 zákona o rozpočtové odpovědnosti.

²⁶¹ „Cílem zákona č. 23/2017 Sb. a zákona č. 24/2017 Sb. je úprava pravidel rozpočtové odpovědnosti veřejných institucí skrze zakotvení povinnosti státu a územních samosprávných celků dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance tím, že stát a územní samosprávné celky při nakládání s nimi budou postupovat transparentně, účelně,

Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
<p><i>by limitovalo (např. lhůtou) povinnost respektovat zavedená rozpočtová opatření. Navrhovatelka považuje napadenou úpravu za neproporcionální právě pro absenci těchto limitů. Ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti přitom považuje navrhovatelka za vágní a neurčité, a tedy nepředstavující dostatečnou záruku případného</i></p>	<p><i>přímo úměrná míře porušení nastavených pravidel.“</i></p>	<p>legitimní²⁶², vyplývající mimo jiné i z požadavků práva Evropské unie. Ústavní soud dále rozebírá, že stanovený cíl není možné dosáhnout mírnější právní úpravou, resp., že šetrnější právní úprava neumožní dosažení stanoveného cíle. Přitom odkazuje i na srovnatelný způsob nastavení obdobných povinností v jiných státech Evropské unie.</p> <p>Dále Ústavní soud upozorňuje, že pozastavení převodu podílu na výnosu daní</p>

hospodárně a efektivně, a dosáhnout takové výše dluhu veřejných institucí, která nenarušuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí (§ 1 a § 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti).“

²⁶² „137. Ústavní soud dále připomíná, že prosté vyrovnané rozpočtové hospodaření nepředstavuje jediný cíl napadené právní úpravy; nepředstavuje dokonce ani její cíl samotný. Cílem napadené právní úpravy je – a to i ve vztahu k obcím a krajům – zajistit, aby jejich hospodaření přispívalo k takové podobě dluhu sektoru veřejných institucí, která nenarušuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí. Jinými slovy, napadená právní úprava obsahově navazující na návrh ústavního zákona se ani tak netýká veřejných rozpočtů, jako spíše veřejných dluhů (KYSELA, J. „Finanční ústava“ jako pokus o regulaci neregulovatelného? In: ŠIMÍČEK, V. a kol. Finanční ústava. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 61). Napadená právní úprava zároveň stanovuje požadavek hospodárného, účelného a efektivního nakládání s veřejnými financemi, který objektivně limituje dluhovým stropem. Omezené příjmy obcí a krajů jsou schopny vzniklé dluhy umořovat, nicméně v případě přemíry dluhů se tato schopnost vytrácí a nastupuje pouze splácení dluhu dalším dluhem. V posuzované věci vlastně nejde o zakotvení požadavku vyrovnaného rozpočtu [ten se fakticky – a to je třeba zdůraznit – neobjevuje ani v § 14 písm. c) zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ve spojení s § 4 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů], nýbrž o zajištění dlouhodobě udržitelného stavu veřejných financí.

138. Dle Ústavního soudu je uvedený cíl napadených ustanovení nejen zřetelně seznatelný, a nepředstavuje tedy projev svévole zákonodárce, ale jde o cíl legitimní, hodný ústavní ochrany.“

Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
<p><i>omezení délky trvání rozpočtových opatření.“</i></p> <p>Opatření spočívající v pozastavení převodu podílu na výnosu daní je neproporcionální, protože z právní úpravy vyplývá, že čím vyšší je míra zadlužení územního samosprávného celku, tím větší je rozsah omezení.</p>		<p><i>„nemá povahu sankce v pravém slova smyslu“²⁶³.</i></p> <p>Ústavní soud uzavírá, že napadená ustanovení splňují i kritérium potřeby a přiměřenosti <i>stricto sensu</i>.</p> <p><i>„Vláda ve svém vyjádření poukázala na následky spojené s nadměrným zadlužováním obcí a krajů, jimiž je i případná platební neschopnost územního samosprávného celku, která může vyústit v neschopnost plnění jeho základních úkolů v rámci samostatné i přenesené působnosti. Takový stav je nežádoucí jak z hlediska občanů územního samosprávného celku, tak i státu, neboť to je právě stát, který v takových případech zajišťuje, aby územní samosprávný celek byl nadále schopen plnit své úkoly. V těchto skutečně</i></p>

²⁶³ „Opatření spočívající v pozastavení převodu podílu na výnosu daní tak představují prostředek ultima ratio. Ústavní soud připomíná, že obcím nejsou dané prostředky odňaty, ale jejich výplata je toliko podmíněna dle ustanovení § 6b až § 6d zákona o rozpočtovém určení daní. Uvedená opatření tedy nemají povahu sankce v pravém slova smyslu.“

„Zákonodárcem přijaté řešení nezbavuje obce a kraje nezbytných prostředků (jak by tomu bylo v případě ukládání pokut za nesplnění daných povinností), ale omezuje příjmy obcí a krajů s podmínkou, že v případě zlepšení jejich hospodaření (nebo budou-li tyto užity pro účely snížení jejich dluhu) jim tyto prostředky budou vráceny (srov. § 6c odst. 1 zákona o rozpočtovém určení daní).“

	Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
Nemožnost regulovat zákonem věcný obsah činnosti územní samosprávy	Skupina senátorů do svého návrhu, kromě argumentů svědčících ve prospěch zrušení předmětných ustanovení zákona o rozpočtové odpovědnosti a navazujících ustanovení v jiných zákonech, uvedla i argumentaci, kterou se vypořádávala se skutečností, že již před přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti, český právní řád obsahoval ustanovení, která významným způsobem upravovala hospodaření územních samosprávných celků, přičemž u těchto ustanovení nebyl jejich	Nelze souhlasit s tvrzením skupiny senátorů, že zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze upravují činnost územních samosprávných celků jen formálním a procedurálním způsobem. Dle vlády, tyto zákony regulují činnost územních samosprávných celků i věcně, avšak vláda dále tento argument nerozebírá.	<i>výjimečných případech sice nastupuje odpovědnost územních samosprávných celků za své hospodaření, avšak je zřejmé, že retrospektivní pojetí odpovědnosti není schopné zjednat nápravu tak efektivně, jako prospektivně pojímaná odpovědnost (tedy stanovující pravidla hospodaření a následky jejich porušení již v případě hospodářských výsledků, které lze označit za hraniční).“</i> Právní úprava již před přijetím zákona o rozpočtové odpovědnosti upravovala věcné požadavky na přijímání a schvalování rozpočtu územního samosprávného celku. Ústavní soud upozornil, že: „Schodkové hospodaření bylo již před přijetím napadených ustanovení vnímáno jako výjimka z obecného pravidla vyrovnaného rozpočtového hospodaření (srov. § 4 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), čemuž odpovídaly i podmínky úhrady vzniklého schodku.“

Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
<p>soulad s ústavním pořádkem rozpo- rován. Za zásadní lze proto považovat argumentaci skupiny senátorů, ve které uvádí, že zákon o rozpočto- vých pravidlech územních rozpočtů, stejně jako příslušná ustanovení zá- kona o obcích (§ 38 a násl.) a zákona o krajích (§ 17), která upravují hospo- daření územních samosprávných celků, nejsou zásahem do ústavou chráněného práva na územní samo- správu, a to z důvodu, že se jedná o pravidla, která jsou procesní, dílčí a neomezují hospodaření územních samosprávných celků²⁶⁴.</p> <p><i>„V tomto ohledu navrhovatelka dále připouští, že podle článku 101 odst. 4 Ústavy lze regulovat činnost</i></p>		<p>Ustanovení § 38 zákona o obcích a ustanovení § 17 zákona o krajích obsa- hují omezení týkající se nakládání s ma- jetkem územních samosprávných celků. Toto omezení není jen procedurální nebo formální, i když pravidlo v něm formulo- vané je uvedeno v obecnější rovině, než je to v případě napadených ustanovení.</p> <p><i>„Nelze přehlédnout, že územní samo- správné celky jsou podle § 3 písm. h) zá- kona o pravidlech rozpočtové odpověd- nosti součástí sektoru veřejných institucí. Současně je třeba připomenout, že obce a kraje jsou svými příjmy závislé mimo jiné i na státním rozpočtu. Požadavek, aby za stavu veřejných financí, vymezeného návětím § 14 zákona o pravidlech rozpoč- tové odpovědnosti, hospodařily i obce</i></p>

²⁶⁴ „Dle navrhovatelky ani na zákonné úrovni nejsou stanovena žádná věcná kritéria pro hospodaření územních samosprávných celků. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů představuje toliko procedurální rámec pro sestavování a plnění rozpočtů územních samosprávných celků. Stanovení procesních pravidel ovšem nelze považovat za zásah do ústavně garantovaného práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Obdobně nemají povahu zásahu do práva na samosprávu ani ustanovení § 38 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, nebo ustanovení § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Tato ustanovení obsahují dílčí pravidla nakládání s majetkem územních samosprávných celků, ale neobsahují omezení jejich vlastního hospodaření, tj. jádra vlastnického práva.“

	Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
	<p>územních samosprávných celků běžným zákonem, avšak zákonem může být územním samosprávným celkům určena toliko procedura rozhodování, popřípadě cíle, k nimž má jejich rozhodování dospět. Nelze ale zákonem určit, jak mají obce a kraje rozhodovat (což prý napadená ustanovení činí).“</p>		<p>a kraje úsporněji, čemuž odpovídá úprava omezující jejich schodkové hospodaření, je proto oprávněný.“</p>
Nerelevantní eurokomformní výklad	<p>„Argumentaci potřeby tzv. eurokomformního výkladu, již používá vláda, navrhovatelka odmítá, neboť problém nespátřuje ve výkladu práva, ale v ústavní konformitě normotvorby, resp. ve využití neadekvátní formy vnitrostátního pramene práva.</p>	<p>Právní úprava byla přijata v návaznosti na plnění povinnosti transponovat směrnici Rady 2011/85/EU, která stanoví povinnost členských států Evropské unie přijmout numerická fiskální pravidla na podporu fiskální odpovědnosti.</p>	<p>Cíl, který sledují napadená ustanovení je legitimní, „hodný ústavní ochrany“ a vyplývá mimo jiné i z požadavků práva Evropské unie, zejména ustanovení čl. 126 Smlouvy o fungování Evropské unie a navazujícího Protokolu č. 12 a směrnice o rozpočtových rámcích, která „výslovně požaduje zajištění dosažení uvedeného cíle tím, že rozsah povinností a postupů stanovených ve vnitrostátních rozpočtových rámcích bude náležitým způsobem vztažen na všechny subsektory sektoru vládních institucí, tj. i na územní samosprávné celky (místní samosprávy).“</p>

	Argumenty navrhovatelů	Argumenty vlády	Posouzení Ústavního soudu
Riziko ekonomické likvidace	<p>Pozastavení převodu podílu na výnosu sdílených daní může vést k ekonomické likvidaci územních samosprávných celků. V této souvislosti skupina senátorů upozorňuje, že <i>„Současná právní úprava přerozdělování daňových výnosů navíc zcela zřejmě zakládá legitimní očekávání, že tyto příjmy jsou územním samosprávným celkům státem garantovány.“</i></p>	<p>Neschopnost územního samosprávného celku zajišťovat běžnou činnost bez deficitu nemá svůj původ v napadených ustanoveních.</p> <p>Řada aktivit, které zajišťují územní samosprávné celky, je financována z transferů ze státního rozpočtu (ne prostřednictvím příjmů z daní, které mohou být na základě předmětných ustanovení omezeny).</p>	<p>Ústavní soud nesouhlasí s argumentací navrhovatelů, že v důsledku aplikace napadených ustanovení, nebudou územní samosprávné celky schopny plnit jim svěřené úkoly. Své tvrzení stručně odůvodňuje tím, že napadená ustanovení zcela nevyklučují deficitní hospodaření, ale stanoví konkrétní podmínky, za nichž k němu může docházet a dále skutečností, že řada veřejných služeb, které územní samosprávné celky poskytují je financována z prostředků státního rozpočtu prostřednictvím transferů, a tedy ne prostřednictvím podílu na výnosu daní.</p>

<p>Absence přechodných ustanovení, retroaktivita</p>	<p>Právní úprava neobsahuje přechodná ustanovení a s ohledem na použitý způsob výpočtu působí retroaktivně, protože <i>„územní samosprávné celky nejsou s to přijmout potřebná opatření, pokud relevantní dluhová hranice je vypočtena na základě hospodářských výsledků z let minulých, tj. období, v němž vzniklou výši dluhu nemohou územní samosprávné celky, jakkoliv ovlivnit.“</i></p>	<p>Cílem předmětných ustanovení je odstranit nežádoucí stav spočívající v neúměrném zadlužení územních samosprávných celků. Jelikož není možné předem přesně stanovit, jak dlouho takový stav (který má být odstraněn) bude trvat, nemůžou být ani na to navazující opatření časově předem striktně ohraničena.</p>	<p>Ústavní soud odůvodnění vlády považuje za racionální – s ohledem na nemožnost předvídat délku trvání nežádoucího stavu veřejných financí, nelze ani <i>a priori</i> stanovit délku trvání navazujících opatření. Ústavní soud dále vyloučil skutečnost, že by napadená ustanovení zakládala retroaktivní účinky.</p>
---	---	---	---