



MP615Z Správní právo I
10. přednáška 6.5.2020

Podíl občanů na veřejné správě

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



Obsah přednášky:

I. Podíl občanů na veřejné správě:

I.1 Obecná východiska - poslání a význam účasti občanů na veřejné správě.

I.2 Podíl na výkonu na státní správy

(orientace na petice, stížnosti, právo na informace),

I.3 Participace občanů na územní samosprávě

(připomenutí obecných a specifických forem podílu v této oblasti).

II. Právo na informace ve veřejné správě

(svobodný přístup k informacím, informace o životním prostředí, ochrana utajovaných informací, ochrana osobních údajů)

Podíl občanů na veřejné správě

I.1 Obecná východiska

Podíl občanů:

- náleží k předpokladům a znakům moderního demokratického a právního státu,
- předpokladem přímé, a také zastupitelské demokracie v podmínkách veřejné správy.

Občanům je dána možnost projevit své zájmy (individuální či skupinové), nebo uplatňovat názory.

Jde o nastavení **institucionálních, resp. procesních nástrojů** k nacházení společenského konsenzu, resp. **řešení rozporů**.

Z pohledu **efektivního výkonu veřejné správy** může jít také o určitou zpětnou vazbu, resp. signály ze strany společnosti o dopadech působení či záměrů veřejné správy.

Podíl občanů na veřejné správě

I.1 Obecná východiska

- Občané *se mohou podílet* na rozhodování veřejné správy **přímo**, nebo **zprostředkovaně**.

(Čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod : „*Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*“)

- Podíl občanů na správě věcí veřejných - **právem stanoven** a také **zaručen**, až po event. **soudní ochranu** - dle povahy a založení jednotlivých forem.
- Problematika *ochrany práva podílet se na výkonu veřejné správy* náleží svým obsahem **rovněž do oblasti právních záruk ve veřejné správě** (systém a jednotlivé formy právních záruk - více v předmětu Správní právo II, zejm. přednášky č. 6. až 8.).

Podíl občanů na veřejné správě

I.1 Obecná východiska

- **Odlišuje se** možnost podílu občanů **na výkonu správy státní**, a na **výkonu samosprávy**.
 - spojen *typicky a převážně s výkonem územní samosprávy* – při výkonu samostatné působnosti.
 - Rozdíl vyplývá z *odlišné povahy a rozdílných základů* obou součástí, resp. subsystémů veřejné správy.
-

/Pozn.: Od „**práva podílet se**“ na výkonu veřejné správy uvedenými formami - nutno rozlišovat **možnost, resp. právo ovlivňovat** výkon a rozhodování veřejné správy **prostřednictvím** zejména *svobody projevu, práva shromažďovacího, sdružovacího*, a dalšími legálními prostředky.

V tomto směru významná otázka *zapojení do řízení v nichž se rozhodují záležitosti veřejného zájmu – zejména z oblasti životního prostředí.*

S účastenstvím spojena *procesní práva*. K tomu více – předmět Správní právo procesní, Správní právo III/

I.2 „Podíl“ na výkonu státní správy

- **obecné znaky:**
- předznamenán skutečností, že jde o realizaci výkonné moci, a to *podzákonné povahy*. V rámci plnění tzv. mocensko-ochranné funkce jde o činnost *povahy nařizovací*.
- Státní správa realizována většinou *správními úřady*, v hierarchicky uspořádaném systému, přičemž výkon správních agend zajištěn převážně *úředníky v režimu státní služby*.
- V úvahu připadá event. zapojení občanů do orgánů odborných, poradní povahy (např. rozkladová komise ministra).

I.2 „Podíl“ na výkonu státní správy

V oblasti státní správy lze využít **obecné prostředky**:

1. Podání petice

Základ - „petiční právo“ - v čl.18 Listiny základních práv a svobod).

Konkrétní úprava: - Zákon č.85/1990 Sb., o právu petičním - *„Každý má právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů (dále jen "petice")“.*

Občané mohou vytvořit petiční výbor, úprava shromažďování podpisů.

Znakem – lze podat *jednotlivě nebo společně*, na rozdíl od stížnosti však *pouze ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu*.

Správní orgán povinen petici *přijmout*, a ve stanovené lhůtě odpovědět.

I.2 „Podíl“ na výkonu státní správy

2. Podání stížnosti:

- vedle petice - v rámci *postupů podle správního řádu* (stížnost na postup správního orgánu, nebo na chování úřední osoby)
 - obecná úprava - § 175 z.č.5 00/2004 Sb.).
 - Neformální podání, není opravným prostředkem. Na rozdíl od petice stěžovatel podává **ve „své“ věci**.
- + speciální úprava v některých zvláštních zákonech (např. tzv. „infostížnost“ - § 16a z.č.106/1999 Sb.).

Důležité:

Stížnosti a petice lze podat v souvislosti s výkonem státní správy, včetně **přenesené působnosti** obcí a krajů a **také v souvislosti s výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků**.

Obecně lze uplatnit také **právo na informace**.

I.2 „Podíl“ na výkonu státní správy

3. Právo na informace:

- základ - čl.17 Listiny základních práv a svobod,
- *obecná úprava práva na informace* – z.č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších změn a doplnění.
- představuje pro občany („žadatele“) základ pro event. uplatnění dalších postupů vůči veřejné správě.

Správní orgány jako tzv. „*povinné subjekty*“ – povinny poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, se stanovenými výjimkami.

Nastavena *ochrana před nečinností*, přezkum rozhodnutí nadřízeným orgánem, *informační příkaz*. *Soudní přezkum* v rámci správního soudnictví.

Podrobněji samostatně - níže sub II.

I.3 Participace občanů na územní samosprávě

Povaha a formy vycházejí z povahy a obecných znaků územní samosprávy:

- je výrazem *decentralizace* veřejné moci a správy,
- ÚSC *nejsou součástí hierarchického systému* státní správy,
- zasahovat do výkonu územní samosprávy lze pouze na základě zákona,
- stát vykonává vůči ÚSC nikoliv řídicí, ale dozorovou činnost, resp. může být uplatněn soudní přezkum („žaloby ve věcech samosprávy“ - § 67 s.ř.s.),
- ÚSC jsou *veřejnoprávními korporacemi*, s vlastním majetkem, samostatně hospodařící.
- ***osobní základ*** územní samosprávy – tvořený *občany* obce, kraje.

I.3 Participace občanů na územní samosprávě

- **vedle shora uvedených prostředků podílu na výkonu veřejné správy** (právo na informace, petice, stížnosti) lze podíl uplatnit:
 - prostřednictvím ***práv občana obce, resp. kraje*** - dle zákona o obcích (§ 16), zákona o krajích (§ 13):
 - účast na **volbách do zastupitelstva** obce, resp. kraje:
 - zákon č. 491/2001 Sb., *o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů /vztahuje se i na volby v hl.m. Praze/*,
 - zákon č. 130/2000 Sb., *o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*).

I.3 Participace občanů na územní samosprávě

▪ hlasováním v místním či krajském referendu:

- zákon č. 22/2004 Sb., *o místním referendu*, a o změně některých předpisů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 118/2010 Sb., *o krajském referendu*, a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

Lze pouze:

- *v otázkách samostatné působnosti*

(avšak: nepřípustné u stanoveného okruhu záležitostí, např. místní poplatky, rozpočet, OZV, do uplynutí 24 měsíců od rozhodnutí v minulém referendu ...),

- požadován potřebný počet podpisů tzv. podporovatelů (u obce podle počtu obyvatel obce v rozmezí 6-30 %, u krajů jednotně 6 %).

I.3 Participace občanů na územní samosprávě

Hlasování v místním referendu:

- u sloučení obcí nebo návrhu na oddělení části obce – vyžaduje *zákon obcích*.

Právo hlasovat v referendu má každá osoba, která má zároveň právo volit do zastupitelstva příslušného ÚSC (tzv. „oprávněná osoba“).

Právo volební a místní a krajské referendum – pod soudní ochranou:

„Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda „
(§§ 88 – 93 s.ř.s.).

I.3 Participace občanů na územní samosprávě

Další práva občanů obce, resp. kraje:

- **účast na zasedání zastupitelstva** a právo **vyjadřovat zde svá stanoviska** k projednávaným věcem,
- právo **nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva** obce, do **usnesení rady** obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
- právo **nahlížet do rozpočtu** obce a do **závěrečného účtu** obce za uplynulý kalendářní rok,
- právo **požadovat** (za stanovených podmínek) **projednání určité záležitosti** v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce
- právo podávat orgánům obce **návrhy, připomínky a podněty** (vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, z působnosti zastupitelstva - do 90 dnů).

I.3 Participace občanů na územní samosprávě

+ **projev pasivního volebního práva** - právo podílet se činnosti ÚSC v rámci:

výkonu **funkce člena zastupitelstva** obce či kraje,

výkonu **funkce člena rady, výboru, komise** či **zvláštního orgánu** obce nebo kraje.

POZN. ad Profesní samospráva:

- specifické znaky - odlišné od státní správy, a od ÚSC.

Osobní základ – specificky upraveno členství – povinné pro výkon povolání.
Stavovské předpisy. Kárná odpovědnost.

Právo *zapojit se* do činnosti komory, podílet se na volbě orgánů komory a na jejich činnosti.

II. Právo na informace ve veřejné správě

- náleží mezi **právních záruky (zákonnosti) ve VS**
 - řazeno *do rámce kontroly ve VS*, ale také stojí *samostatně*.
- ústavně zaručeno - **čl. 17 LZPS**:
 - (1) *Svoboda projevu a **právo na informace jsou zaručeny.***
 - (5) *Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou **povinny** přiměřeným způsobem **poskytovat informace o své činnosti.** Podmínky a provedení stanoví zákon.*

Právo na informace ve VS:

Limity práva na informace (čl.17 LZPS odst.4) – tedy principu publicity:

- **zákonná forma,**
- **+ pouze ze stanovených (okruhů) důvodů :**
 1. ochrana práv a svobod druhých (osobnost, soukromí, **osobní údaje**, obchodní tajemství, autorská práva...),
 2. ochrana veřejného zdraví a mravnosti,
 3. bezpečnost státu a veřejná bezpečnost.

= Oblasti kolizí : právo na informace = princip transparentnosti
vs. princip diskrétnosti.

Řešení – poměřováním = uplatněním principu proporcionality (zachování nejvyšší míry obou), pokud není výslovná a jednoznačná úprava.

Právo na informace ve VS:

Povinnými subjekty (k poskytování informací):

- státní orgány,
- územní samosprávné celky a jejich orgány,
- a „veřejné instituce“ (neurčitý pojem, vývoj výkladu - NSS – vícekrát řešil, hlediska pro určení – IV.ÚS 1146/16).

LZPS předvíдалa přijetí zákona – stalo se až

zákonem č.106/199 Sb., o svobodném přístupu k informacím
– tzv. „stošestka“.

Právo na informace a informační povinnost

Zákon o svobodném přístupu k informacím – č.106/1999 Sb.,
v platném znění,

= **obecná úprava:**

Použije se, pokud režim poskytování informací (zejména na žádost) není obsažen uceleně v jiném zákoně

(např. z.č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, katastrální zákon, zákon o archivnictví,...).

Vícekrát novelizován(posl. významná změna – z.č.111/2019 (změnový k adaptačnímu zákonu ke GDPR – informační příkaz, přezkum).

Právo na informace

Dvě formy poskytování informací:

- na žádost
- zveřejněním .

Povinné subjekty zveřejňují základní údaje o sobě a své působnosti („povinně zveřejňované údaje“ - 5)

Nově - „Otevřená data“ (EU):

- definice v zákoně č. 106/1999 Sb.:

„...informace zveřejňované způsobem umožňujícím dálkový přístup v otevřeném a strojově čitelném formátu, jejichž způsob ani účel následného využití není omezen a které jsou evidovány v národním katalogu otevřených dat.“ (4b odst.2)

- národní katalog otevřených dat - <https://data.gov.cz/> - seznam stanoven v nařízení vlády (č.425/2016 Sb.).

Právo na informace ve VS dle z.č. 106/1999 Sb.:

- informace poskytují **povinné subjekty**, vztahují-li se k jejich působnosti,
- žádost - **kdokoli** (*princip otevřenosti VS*),
- písemně i ústně (tomu odpovídá způsob vyřízení),
- **povinnost** poskytnout informaci (možnost odkázat na zveřejněné informace),
- stanovena **omezení** (*utajované okolnosti, ochrana soukromí, obchodní tajemství, v některých případech mlčenlivost apod.*),
- obecné pravidlo = oddělení informace, kterou nelze poskytnout („minimalizace omezení“),
- **pravidla postupu vyřizování** písemné (info)žádosti.

Právo na informace ve VS dle z.č. 106/1999 Sb.:

- lhůta 7 dní pro event. doplnění žádosti,
- pokud není žádost odložena, **poskytnutí do 15 dnů** (lze prodloužit nejvýše o 10 dnů),
- pokud není žádosti vyhověno (zcela či zčásti), vydáno **rozhodnutí**,
- možnost **odvolání** do 15 dnů, nadřízený orgán, není-li důvod odepřít – rozh. zruší, řízení zastaví, a **rozhodnutím přikáže povinnému subjektu** informaci **poskytnout**,
- Vůči rozhodnutí nadřízeného orgánu – **přezkumné řízení ú Úřadu pro ochranu osobních údajů** (zruší rozhodnutí, **přikáže povinnému subjektu poskytnout**),

- Podléhá **soudnímu přezkumu – správní soudnictví, ÚS**. Poměrně hojná judikatura, kterou odráží některé změny zákonné úpravy (určení povinných subjektů, informace o platech a odměnách úředníků, resp. „příjemcích veřejných prostředků“ /Nález IV. ÚS 1378/2016/, informace o kvalifikaci úředníků nebo členů Vězeňské služby, poskytování informací jimiž povinný subjekt disponuje) . Názory se vyvíjí.

Právo na informace ve VS dle z.č. 106/1999 Sb.:

- dále možnost obrany prostřednictvím **stížností** do 30 dnů (zejména proti nedodržení lhůty pro poskytnutí informace či proti požadované náhradě),
- informace poskytovány **zásadně bezplatně**, ale také lze požadovat *hrazení nákladů* spojených s vyhledáváním a poskytováním informací,
- vyhodnocování poskytování informací prostřednictvím výroční zprávy, která je každoročně zveřejňována povinnými subjekty.

Právo na informace ve dle zákon č. 123/1998 Sb. – informace o stavu životního prostředí:

speciální úprava,

avšak **obdobné principy jako v zákoně č.106/1999 Sb.**

Odlišnosti úpravy:

- informace se poskytují ve lhůtě 30 dnů,
- nelze požadovat náhradu nákladů (s výjimkou nákladů spojených s pořízením kopií, technických nosičů dat a odesláním)
- neupravuje institut stížnosti, namísto něj **fikce negativního rozhodnutí** (povinný subjekt neposkytl informace ve stanovené lhůtě či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl o odepření informace).

Ochrana utajovaných informací:

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti:

utajované informace jsou klasifikovány **dle stupně utajení:**

Přísně tajné, jestliže její vyzrazení neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit mimořádně vážnou újmu zájmům České republiky,

Tajné, jestliže její vyzrazení neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit vážnou újmu zájmům České republiky,

Důvěrné, jestliže její vyzrazení neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit prostou újmu zájmům České republiky,

Vyhrazené, jestliže její vyzrazení neoprávněné osobě nebo zneužití může být nevýhodné pro zájmy České republiky.

Seznam utajovaných informací – vláda nařízením.

Bezpečnostní způsobilost (osob) - bezpečnostní řízení,

Národní bezpečnostní úřad (NBÚ).

Ústavní základ ochrany soukromí a osobních údajů:

Listina ZPS:

Čl. 7

- (1) **Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem.**
- (2) Nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.

Čl. 10

- (1) Každý občan má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.
- (2) Každý má právo *na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.*
- (3) Každý má právo *na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.*

Základ režimu ochrany osobních údajů

- I. **„GDPR“ - Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (EU) **2016/679** ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů),
- II. **II. („trestněprávní“)** **Směrnice** o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány *za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů*, o volném pohybu těchto údajů (2016/680).

S účinností od 24.4.2019

III. („adaptační“) **zákon č.110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů**, který dále upravuje i otázky neupravené GDPR, či **přináší odchylnou vnitrostátní úpravu** (kde jsou k tomu Nařízením členské státy zmocněny).

Založena působnost hlavy druhé zákona a GDPR také *na zpracování os.údadů, která nespádají do oblasti působnosti práva EU* (4).

Zrušen zákon o ochraně osobních údajů (č. 101/2000 Sb.)

+ IV. Změnový zákon (z.č.111/2019 Sb. - včetně změny z.č. 106/1999 Sb., z. o archivnictví, z. o evidenci obyvatel, z. o kybernetické bezpečnosti, s.ř.s., a d.)

GDPR:

přebírá všechny dosavadní zásady ochrany a zpracování údajů, na nichž unijní systém ochrany osobních údajů stojí.

Posílení práv subjektů údajů (FO). Stejný základ a úroveň v rámci celé EU, včetně usnadnění domoci se nápravy a ochrany (i na úrovni EU).

Posílena odpovědnost *správce* osobních údajů.

Rozsah působnosti úpravy - široký:

- GDPR (čl. 2 odst. 1) – vztahuje se na automatizované, poloautomatiz., neautomatiz. zpracování (= údaje jsou nebo budou zařazeny v evidenci).

Výjimka z aplikace - FO při výlučně osobních či domácích činnostech (GDPR - čl. 2 odst.2. písm. c).

Zavádí či posunuje speciální terminologii (subjekt údajů, osobní údaj, zvláštní kategorie /dříve „citlivý údaj“/, správce, zpracovatel, zpracování, evidence, profilování, pseudonymizace, porušení zabezpečení, námitka, stížnost...) - viz zejména čl.4.

Zásady zpracování osobních údajů:

- **Zákonnost, korektnost** (legitimní účel zpracování – ve VS zpravidla kdy je to nezbytné pro úkoly ve veřejném zájmu nebo pro výkon veřejné moci jímž je správce pověřen).
- **Transparentnost** vůči SÚ(= respektovat oznámený účel zpracování),
- **Přesnost** zpracovávaných údajů = nelze vědomě nepřesné + povinnost aktualizace, vymazání, včetně event. práva být zapomenut, opravy.
- **„Integrita a důvěrnost“** zpracování a systémů = *zajištění bezpečnosti dat*, ochrana před neoprávněným a nezákonným zpracováním), + *prevence (opatrnost, uvážlivost)*.

Institucionální zajištění:

Ustavení **pověřence pro ochranu osobních údajů** a vytvořit podmínky pro jeho činnost - **vždy u orgánu veřejné moci a veřejného subjektu** (+ dle z.č.110/2019 Sb. - orgánů zřízených zákonem, které plní zákonem stanovené úkoly ve veřejném zájmu).

K Zásadě „zákonnosti zpracování“

Legitimní účel zpracování - taxativní výčet:

- **souhlas** subjektu údajů,
- nezbytné pro **splnění smlouvy**,
- nezbytné pro **splnění právní povinnosti** správce,
- nezbytné pro **ochranu životně důležitých zájmů s.ú.** či jiné FO,
- nezbytné pro **účely oprávněných zájmů správce** nebo 3. strany (s **vyvážením** zájmů či základních práv s.ú.),

- nezbytné **pro úkoly ve veřejném zájmu nebo pro výkon veřejné moci** jímž je správce pověřen (musí mít právní základ, může být konkretizováno – typicky ve zvl. předpisech + **úprava přiměřená** sledovaném u legitimnímu cíli).

+ stanoveny podmínky event. využití **pro jiný než pro účel, než pro který byly shromážděny** + § 6 ZOZ.

Práva subjektů údajů:

- právo *na přístup k osobním údajům*,
- právo *na opravu, resp. doplnění*,
- právo *na výmaz („být zapomenut“)*,
- právo *na omezení zpracování*,
- právo *na přenositelnost údajů*,
- právo *vznést námitku*,
- právo *nebýt předmětem automatizovaného individuálního rozhodování, včetně profilování*.

+ Právo na právní ochranu:

- právo na stížnost, - na soudní ochranu vůči Úřadu a vůči správci nebo zpracovateli, - na zastupování, - na náhradu újmy.
- právo na to *být informován o zpracování osobních údajů*.

Nezávislý dozorový orgán – **Úřad pro ochranu osobních údajů**
(+ Evropský sbor pro ochranu osobních údajů).

Děkuji za pozornost.