



Kontrola veřejné správy. Systém kontroly veřejné správy. Odpovědnost veřejné správy.

NP201Zk Činnost veřejné správy

VI. kolektivní konzultace 9. 4. 2021 (10,00 – 11,40)

Mgr. Tomáš Svoboda Ph.D.



Osnova prezentace

- ***Kontrola veřejné správy obecně***
 - *Východiska*
 - *Struktura*
- ***Systém kontroly VS***
 - *Vnitřní kontrola VS*
 - *Vnější kontrola VS*
 - *kontrola zastupitelskými orgány*
 - *kontrola majetková a účetní kontrola*
 - *kontrola veřejným ochráncem práv*
 - *kontrola soudy*
 - *kontrola občany (právo na informace a stížnosti)*
- ***Veřejná správa a odpovědnost***
 - *Pojem odpovědnost*
 - *Roviny vztahu odpovědnosti a VS*

Východiska kontroly VS - hodnocení VS

- **Veřejná správa**
 - na jedné straně **zprostředkování určitých (politických) cílů**
 - na druhé straně **vysoké náklady činnost** (existenci)
 - **potřeba** permanentního (komplexního) hodnocení
- V rámci hodnocení (evaluace) VS lze rozlišovat
 - *subjekt provádějící hodnocení*
 - *účel (motiv) hodnocení*
 - *kritéria*
 - *metody*
- Specifická forma hodnocení = **kontrola VS** (viz dále...)

Východiska kontroly VS - záruky zákonnosti

- **Kontrola VS** jednou z (právních) **záruk zákonnosti ve VS**
 - právní prostředky či „mechanismy“ **k zajištění zákonnosti VS**
 - tvoří určitý vzájemně **provázaný systém**
 - dominantní postavení kontroly
- **System** záruk zákonnosti vymezován různě, **např.:**
 - **kontrola**
 - *rušení, změna a sistace*
 - *uplatňování odpovědnosti*
 - *přímé donucení*
 - *právo na informace + petice a stížnosti ve VS*
(mnohdy řazeno přímo pod kontrolu – i v této prezentaci)

Východiska kontroly VS - zásada zákonnosti

- *Proč záruky zákonnosti?*
- **Zásada zákonnosti (legality) ve VS**
 - rozměry zejména:
 - obecný požadavek na **dodržování plnění obsahu právních norem** subjekty správního práva
 - **respektování zákonných práv a svobod** občanů v rámci VS + **poskytování ochrany** těmto právům (svobodám)
 - vyjádřena v **§ 2 odst. 1 správního řádu**
 - „**dosah**“: respektování *právních předpisů* ale také *rozhodnutí, rozhodovací praxe či soudní judikatury*
 - předpoklad zákonnosti, v praxi není vždy naplňováno...

Kontrola VS - charakteristika

- = **cílená činnost** usilující o **zjištění souladu** mezi
 - *požadovaným stavem* a
 - *skutečností*
- Integrální součást řídicí činnosti
- Dvě obecné roviny
 - VS kontrolu *provádí* (tzv. správní kontrola)
 - ale také *je jejím objektem* (= kontrola VS)
- **Funkce kontroly**
 - *poznání a zjišťovací* (činnost kontrolovaného, okolnosti apod.)
 - *porovnávací* či *hodnotící*
 - *nápravná* (přijetí opatření k nápravě)
 - *(dále např. výchovná či motivační)*

Kontrola VS - charakteristika

- **Možná členění kontroly**
- Z pohledu „**vztahu**“ kontrolního orgánu (či subjektu) k VS
 - *vnitřní*
 - *vnější*
- Z pohledu „**fází**“ kontroly (časově)
 - *preventivní*
 - *průběžná*
 - *následná*
- Z pohledu kontrolovaných **hledisek**
 - ***kontrola zákonnosti*** (v širším smyslu)
 - ***kontrola účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti*** (principy 3E)
 - *případně jiná hlediska či kombinace...*

Kontrola VS - charakteristika

- Obecně ale **kontrola** mnohovýznamový pojem, což souvisí s určitou **terminologickou nejasností**
- Obdobné pojmy:
 - *dohled*
 - *dozor*
 - *inspekce...*
- **Odlišnosti kontroly a dozoru, zpravidla**
 - u kontroly nelze (přímo, bezprostředně) zjednat nápravu
 - u kontroly širší hlediska

Kontrola VS - struktura

- Stejně jako záruky zákonnosti ve VS, také **kontrola tvoří určitý systém**
- Základní možné dělení = *pokud VS kontroluje* x *VS je kontrolována*
- **Pokud VS kontroluje = správní kontrola**
 - kontrola subjektů stojících mimo VS
 - autoritativní vystupování orgánů VS (kontrolní pravomoc)
 - také označení **administrativní dozor**
 - procesní postup = kontrolní řád
 - „běžné“ ale i **specializované orgány** = různé inspekce
 - *SZPI, ČOI, SEI, ČIŽP,...*

Kontrola VS - struktura, formy kontroly VS

- ***Pokud je VS kontrolována, dělení v závislosti na tom „kým“:***
- **Vnitřní kontrola VS**
 - = kontrola orgány VS (tedy: VS kontroluje „sama sebe“)
 - **formy kontroly VS:**
 - obecně ***služební dozor***
 - řídicí pravomoci a působnosti ve VS na **hierarchické bázi**
 - kontrola v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány VS
 - specificky pak ***instanční kontrola***
 - v rámci **správních postupů** (zejména rozhodování VS)
 - např. při odvolání proti správnímu rozhodnutí
 - ale také ***jiné formy***
 - audity, dozor podle obecního a krajského zřízení,...

Kontrola VS - struktura

- Vnější kontrola VS
 - = kontrola orgány či **subjekty stojícími mimo VS**
 - zpravidla řazena **kontrola**
 - *zastupitelskými orgány*
 - *NKÚ*
 - *VOP*
 - *soudy*
 - *někdy také kontrola občany*
 - právo na informace + petice s stížnosti ve VS

Kontrola VS zastupitelskými orgány

▪ *Parlamentní kontrola*

- vychází z **dělby moci**
- realizuje **vrcholný zastupitelský sbor** směrem k vládě
- do značné míry oblast politické odpovědnosti
- ale také **právní nástroje**
 - *schvalování rozpočtu a kontrola čerpání*
 - *pravomoc zřizovat vyšetřovací komise či jiné kontrolní orgány*
 - *interpelační právo (sněmovna)*
 - *právo vyslovit nedůvěru vládě (sněmovna)*

▪ Obdobně také *kontrola zastupitelské sbory ÚSC*

- zejména kontrola rady zastupitelstvem (u ÚSC nikoli „dělba moci“)

Majetková a účetní kontrola VS (NKÚ)

- Věcí orgánu typu „*účetního dvora*“
 - nezávislý orgán
 - zaměření na **tzv. veřejný majetek**, zejména na „rozpočtovou sféru“
 - hlediska hospodárnosti a účelnosti (případně také efektivnosti)

- **V ČR Nejvyšší kontrolní úřad**
 - zakotven v čl. 97 Ústavy + zákon o NKÚ (č. 166/1993 Sb.)
 - vrcholný orgán „kontrolní moci“ (v zásadě mimo moc výkonnou)
 - **zaměření kontroly**
 - *hospodaření s majetkem státu*
 - *plnění státního rozpočtu*
 - zvažována i kontrola majetku (rozpočtů) jiných veřejných subjektů (ÚSC)

Kontrola VS veřejným ochráncem práv (VOP)

- ***Ombudsmanská instituce*** = specifický státní orgán
- **Obecná charakteristika obudsmana**
 - **ochrana jednotlivců** před úřady, byrokracií...
 - případně „stížnostní místo“
 - **nezávislost**
 - **neformálnost**, rychlost, „lidskost“,...
 - zaměřuje se (také) na **drobnější pochybení**
 - jen určité **vyšetřovací pravomoci** (nerozhoduje, nenařizuje...)
 - spíše „**mediátor**“ mezi úřadem a stěžovatelem
 - tedy předpoklad autority představitele instituce

Kontrola VS veřejným ochráncem práv (VOP)

- V případě **VOP** **parlamentní ombudsman** (orgán moci zákonodárné)
 - návaznost: *ustavení do funkce, pravidelné informování, odpovědnost...*
 - jinak také ombudsman moci výkonné (ovšem otázka nezávislosti)
- **Hlavní působnost VOP**
 - = **šetření pochybení státních orgánů** (ne všech)
 - hlediska souladu s právem, ale také s **principy dobré správy**
 - provádí šetření a komunikuje s úřadkem a stěžovatelem
- **„Vedlejší“ působnost VOP**
 - přidány, zejména tzv. **systematické návštěvy zařízení** (osoby zbavené svobody nebo závislé na poskytované péči)
- Také některá **zvláštní oprávnění** (např. žaloba ve veřejném zájmu)
- Není upraven v Ústavě, pouze **zákon č. 349/1999 Sb.**
- Sídlo v Brně

Soudní kontrola VS

- Plyne z **děľby moci**
- Kontrola VS prováděná soudy
- Určitý provázaný **system** s více prvky
 - **správní soudnictví**
(zákon č. 150/2002 Sb., **soudní řád správní**)
 - **obecné (civilní) soudnictví**
(zákon č . 99/1963 Sb., **občanský soudní řád - část V.**)
 - **případně ústavní soudnictví**, došlo-li k porušení základních práv
(zákon č. 182/1993 Sb., **zákon o ústavním soudu**)
 - či na **mezinárodní úrovni** případně také **ESLP** či **SDEU**

Soudní kontrola VS - správní soudnictví

- Ochrana **veřejných subjektivních práv**
- „Soustava“ = **NSS** a specializované **senáty KS** (tzv. smíšený model)
- Princip **subsidiarity** (nutnost vyčerpat jiné prostředky)
- **Základní řízení (žalobní typy):**
 - *řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*
 - *ochrana proti nečinnosti správního orgánu*
 - *řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu*
- Ale také **řada dalších řízení**: zrušení OOP, volební věci a místní a krajská referenda, ve věcech politických stran
- Také **kompetenční spory** mezi správními orgány (pozitivní/negativní)

Soudní kontrola VS - civilní soudnictví

- Ochrana před civilními soudy poskytována v případech, kdy správní orgány rozhodují o **soukromých subjektivních právech**
 - „režim“ přezkumu tedy v závislosti na povaze subj. práva
 - úprava kompetenčních konfliktů (zákon č. 131/2002 Sb.)
- Úprava obsažena v **části V. občanského soudního řádu** (řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem)

Kontrola VS občany - Právo na informace ve VS

- Ústavně zaručené **politické právo** - **čl. 17 LZPS**, zejm.:
 - (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.*

- **Podrobnosti zákony**
 - **č. 106/1999 Sb.** - obecná úprava
 - **č. 123/1998 Sb.** - informace o životním prostředí

- **Dvě roviny informování**
 - informování VS při její činnosti (aktuálně zejm. tzv. *open data*)
 - poskytování na žádost

- **Současně určitá omezení** (zejm. kolize práva na informace a jiných práv)

Kontrola VS občany - Petice a stížnosti

- Ústavní základ - **čl. 18 Listiny**
- **Petice**
 - = **hromadný** návrh či stížnost
 - **zákon č. 85/1990 Sb.**, o právu petičním
 - povinnost orgánu VS vyřídit a vyrozumět
 - omezení předmětu petice
- **Stížnost**
 - = **individuální**
 - absence obecné právní úpravy
 - nejširší = stížnost podle § 175 správního řádu
(avšak pouze pro oblast uplatnění správního řádu)

VS a odpovědnost – pojem odpovědnost

- **Pojem „odpovědnost“** – avšak **různé významy/roviny**:
 - V nejužším smyslu jako **sankce** za porušení určitého pravidla (*typicky v právu – v sankční pojetí odpovědnosti*)
 - V širším smyslu (*typicky ve filozofii*) jako **zodpovědnost**, resp. obecná odpovědnost
 - Ale také (*typicky v politice*) rovina obecného (z)odpovídání se za určitou činnost či **příčitatelnost** (např. za výkon veřejné funkce)
- Obdobně různé **„odpovědnostní systémy“**, zejména:
 - 1) *Morální odpovědnost*
 - 2) *Politická odpovědnost*
 - 3) **Právní odpovědnost**
 - Přičemž všechny se nějak projevují v kontextu veřejné správy

VS a odpovědnost – pojem odpovědnost

- **Právní odpovědnost – dvě hlavní pojetí**
- **Retrospektivní**
 - Odpovědnost = **nepříznivý následek** porušení pr. povinnosti (sankce)
 - Odpovědnost jako tzv. *sekundární povinnost* (až v případě porušení primární povinnosti)
 - = *Důraz na sankci*
- **Prospektivní**
 - Odpovědnost = hrozba sankcí (již *primární povinnost*)
 - Odpovědnost „**za řádné chování**“ (v tomto duchu nový OZ)
 - = *Důraz na prevenci*

VS a odpovědnost – možné roviny

- VS a (právní) odpovědnost, **základní roviny**
 - odpovědnost ve veřejné správě
 - odpovědnost veřejné správy
- **Odpovědnost ve VS**
 - odpovědnost uplatňovaná VS (orgány VS) vůči adresátům VS
 - (typicky odpovědnost za správní delikt, *administrativní dozor*)
- **Odpovědnost VS**
 - *VS jako organizace* = odpovědnost „článků“ ve struktuře VS
 - *VS jako činnost* = odpovědnost za správní činnost

VS a odpovědnost – možné roviny

- **Retrospektivní (sankční) pojetí odpovědnosti VS**
 - **za akty veřejné správy** (sankce = zrušení, změny či sistace)
 - **za správní delikty** (sankce = trest či opatření)
 - **za škodu/nemajetkovou újmu** (sankce = povinnost nahradit/odčinit)
 - (zvláštní rovina = odpovědnost zaměstnanců VS)
- **Prospektivní (prevenční) pojetí odpovědnosti VS**
 - zejména povinnost výkonu VS v souladu s právem (**zásada legality**)
 - a také s dalšími požadavky (viz zejm. *princip dobré správy*)
 - (zvláštní rovina = povinnosti zaměstnanců VS)

Literatura

- **Literatura:**
 - SKULOVÁ, Soňa a kol. **Základy správní vědy**. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. **176 – 183** (okrajově taktéž 165 – 174 a 184 – 191)
 - PRŮCHA, Petr. **Správní právo: obecná část**. Doplněk – A.Čeněk, Brno – Plzeň 2012, 8. dopl. vyd., s. **325 – 359**.

- **V případě dotazů:**
 - *email*
 - *konzultace přes MS Teams* (konzultační hodiny ale i individuálně)

- **Děkuji za pozornost**