



# Kontrola veřejné správy Hodnocení veřejné správy Kritérium efektivity veřejné správy

**MV936K Správní věda**

**5. přednáška 24. 4. 2024**

Petr Havlan



# Osnova přednášky a její cíl

- **Kontrola veřejné správy obecně**
  - *východiska*
  - *charakteristika*
  - *struktura*
- **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)*
- **Hodnocení VS**
- **Kritérium efektivity VS**


**Cíl:** cílem této přednášky je, aby studenti byli s to vymezit a stručně přiblížit kontrolu VS, potažmo její strukturu a jakými formami se uskutečňuje, hodnocení VS, jakož i kritérium efektivity VS



# Kontrola VS - obecně




# Východiska kontroly VS záruky zákonnosti

- **kontrola VS** je jednou z (právních) **záruk zákonnosti ve VS**
  - právní prostředky či „mechanismy“ **k zajištění zákonnosti VS** 
  - tvoří určitý vzájemně **provázaný systém**
  - dominantní je právě postavení kontroly
  
- **system** záruk zákonnosti bývá vymezován různě, **např.:**
  - **kontrola**
  - *rušení, změna a sistace* vadných správních aktů a jiných opatření VS
  - *uplatňování odpovědnosti*
  - *přímé donucení (exekuce)*
  - *právo na informace + uplatnění petic a stížností ve VS*  
(posléze uvedené mnohdy řazeno přímo pod kontrolu)

# Východiska kontroly VS

## zásada zákonnosti

- **zásada zákonnosti (legality) ve VS**
  - má dvě základní dimenze:
    - obecný požadavek na **dodržování obsahu právních norem** subjekty správního práva a
    - **respektování zákonných práv a svobod** občanů v rámci VS + **poskytování ochrany** těmto právům (svobodám)
  - vyjádřena v **§ 2 odst. 1 správního řádu**
  - „**dosah**“: jde o respektování jak *právních předpisů*, tak také *správních rozhodnutí a judikatury*
  - v praxi není předpoklad zákonnosti vždy naplňován 

# Kontrola VS - charakteristika

- **cílená činnost** usilující o **zajištění souladu** mezi
  - *požadovaným stavem* a
  - *skutečností*
- integrální součást řídicí činnosti
- dvě obecné roviny
  - VS kontrolu *provádí* (tzv. správní kontrola)
  - VS je *objektem* kontroly (kontrola VS)
- **funkce kontroly**
  - *poznání a zjišťovací*
  - *porovnávací či hodnotící*
  - *nápravná*
  - *(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)
  - *předběžná (preventivní)*
  - *průběžná*
  - *následná*
- z pohledu kontrolovaných **hledisek**
  - ***kontrola zákonnosti*** (v širším smyslu)
  - ***kontrola účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti***
  - *případně jiná hlediska či jejich kombinace...*

## Kontrola VS - charakteristika

- obecně je **kontrola** mnohovýznamový pojem, což souvisí i s určitou terminologickou „nejednoznačností“
- obdobné pojmy:
  - *dohled*
  - *dozor*
  - *inspekce...*
- možné **odlišnosti kontroly a dozoru, zpravidla**
  - u kontroly nelze (přímo, bezprostředně) zjednat nápravu
  - u kontroly se uplatní širší hlediska než u dozoru ...





## Kontrola VS - struktura

- stejně jako záruky zákonnosti ve VS, také **kontrola VS tvoří určitý systém**
- základní možné dělení: *VS sama kontroluje* x *VS je kontrolována*
- pokud **VS sama kontroluje**, jde o **správní kontrolu**
- **rysy SK:**
  - kontrola subjektů stojících mimo VS
  - autoritativní vystupování orgánů VS (kontrolní pravomoc)
  - standardní označení: **administrativní dozor**
  - procesní postup = kontrolní řád (z. č. 255/2012 Sb., o kontrole)
  - „běžné“ ale i **specializované orgány** čili různé **inspekce**
    - *SZPI, ČOI, SEI, ČIŽP, ...*

# Kontrola VS - struktura formy kontroly VS

- pokud je VS kontrolována, dělení závisí na tom, „kým“ je kontrolována:
- **vnitřní kontrola VS**
  - kontrola je vykonávána orgány VS (tedy: VS kontroluje „sama sebe“)
  - formy VnitřK:
  - obecně tzv. **služební dozor**
    - projev 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** (zejm. při rozhodování VS)
    - např. odvolání proti správnímu rozhodnutí
  - možné také **jiné formy**
    - audity, dozor podle obecního a krajského zřízení,...

## Kontrola VS - struktura

### ■ vnější kontrola VS

- kontrola je vykonávána orgány či subjekty stojícími mimo VS
- možné členění (druhy) **VnějšK**
  - *zastupitelskými orgány*
  - *NKÚ*
  - *soudy*
  - *VOP*
  - *kontrola občany*

právo na informace + petice a stížnosti ve VS



# Kontrola VS vykonávaná zastupitelskými orgány

- **parlamentní kontrola**
  - vychází z **dělby moci**
  - **vrcholný zákonodárny sbor** zde v zásadě kontroluje vládu
  - spjata do značné míry s politickou odpovědností
  - k dispozici má významné **právní nástroje**
    - *schvalování rozpočtu a kontrola jeho čerpání*
    - *pravomoc zřizovat vyšetřovací komise či jiné kontrolní orgány*
    - *interpelační právo (poslanecká sněmovna)*
    - *právo vyslovit nedůvěru vládě (poslanecká sněmovna)*
  
- obdobně funguje také **kontrola zastupitelskými sbory ÚSC**
  - typicky kontrola rady zastupitelstvem


# Majetková a účetní kontrola VS (kontrola vykonávaná NKÚ)

- obecně je věcí orgánu typu „*účetního dvora*“
  - jde o nezávislý orgán
  - zaměřený na **tzv. veřejný majetek**, zejména na „rozpočtovou sféru“
  - uplatňuje zejm. hlediska zákonnosti, hospodárnosti a účelnosti
- **v ČR** se jedná o **Nejvyšší kontrolní úřad**
  - zakotven v čl. 97 Ústavy + zákoně o NKÚ (z. č. 166/1993 Sb.)
  - vrcholný orgán „kontrolní moci“ (v principu tedy stojí mimo moc výkonnou)
  - **zaměření kontroly**
    - *hospodaření s majetkem státu*
    - *plnění státního rozpočtu*
    - zvažována i kontrola majetku (rozpočtů) jiných veřejných subjektů (zejm. ÚSC)

# Soudní kontrola VS

- plyne z dělby moci
- kontrola VS prováděná soudy
- jde o 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 nebo svobod  
(zákon č. 182/1993 Sb., **zákon o ústavním soudu**)  
  - na *mezinárodní úrovni* (event. 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 /opravné/ prostředky)
- **základní řízení:**
  - *řízení o žalobě **proti rozhodnutí** správního orgánu*
  - *ochrana **proti nečinnosti** správního orgánu*
  - *řízení o ochraně **před nezákonným zásahem**, pokynem nebo donucením správního orgánu*
- plus **řada dalších řízení:** např. o zrušení OOP, ve věcech volebních a věcech místního a krajského referenda či ve věcech politických stran
- také **kompetenční spory** (pozitivní/negativní) mezi správními orgány

# Soudní kontrola VS civilní soudnictví


- ochrana civilními soudy je poskytována v případech, kdy správní orgány rozhodují o **soukromých subjektivních právech**
  - „režim“ přezkumu tedy závisí na povaze subjektivního práva
  - případný kompetenční spor mezi civilními a správními soudy řeší tzv. zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 Sb.
  
- úpravu najdeme v **části V. občanského soudního řádu** („Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“)






# Kontrola VS veřejným ochráncem práv

- *ombudsmanská instituce* = specifický státní orgán
- **obecná charakteristika ombudsmana**
  - **ochrana jednotlivců** před úřady, byrokracií...
  - eventuální „stížnostní místo“
  - **nezávislost**
  - **neformálnost**, rychlost, „lidskost“,...
  - zaměřuje se (také) na **drobnější pochybení**
  - má jen určité **vyšetřovací pravomoci** (nerozhoduje, nenařizuje...)
  - v zásadě je „**mediátorem**“ mezi úřadem a stěžovatelem
  - důležitým předpokladem je autorita představitele instituce



# Kontrola VS veřejným ochráncem práv

- **hlavní působnost VOP**
  - šetření pochybení státních orgánů (nikoli všech)
  - uplatňuje hledisko souladu s právem, ale také s **principy dobré správy**
  - provádí šetření a komunikuje s úřadem a stěžovatelem
- **„vedlejší“ působnost VOP**
  - přidány zejm. tzv. **systematické návštěvy zařízení**  
(s osobami zbavenými svobody nebo závislími na poskytované péči)
- má také některá **zvláštní oprávnění** (viz např. možnost podat žalobu k ochraně veřejného zájmu) 
- není upraven v Ústavě, ale „pouze“ v **zákoně č. 349/1999 Sb.**
- sídlí v Brně

# Kontrola VS občany právo na informace ve VS

- jde o 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 stanoví tyto zákony**
  - **č. 106/1999 Sb.** - obecná úprava
  - **č. 123/1998 Sb.** - informace o životním prostředí
  
- **dvě roviny informování**
  - informování VS o její činnosti 
  - poskytování informací na žádost 
  
- současně existují **určitá omezení** (možná kolize práva na informace s jinými právy) 


# Kontrola VS občany petice a stížnosti

- ústavní základ - **čl. 18 LZPS**
  
- **petice**
  - představuje **hromadný** návrh či stížnost
  - upravena v **zákoně č. 85/1990 Sb.**, o právu petičním
  - klíčové povinnosti orgánu VS jsou P vyřídit petici a P vyrozumět petenta
  - omezení předmětu petice 
  
- **stížnost**
  - má **individuální** povahu
  - absence obecné právní úpravy
  - „nejširší“ pojetí stížnosti najdeme v § 175 správního řádu  
(avšak pouze pro oblast uplatnění správního řádu )


# Hodnocení VS

- **veřejná správa**
  - v principu zprostředkovává určité (politické) **cíle**
  - příznačné pro ni jsou vysoké **náklady** na činnost (existenci VS)
  - proto **potřeba** jejího permanentního a komplexního hodnocení
  
- **hodnocení VS**
  - různými subjekty
  - pro různé účely
  - z různých hledisek
  
  - specifickou formou hodnocení je **kontrola VS**


# Hodnocení VS

- v závislosti na účelu hodnocení, oblasti VS,...
- proměnlivost
- obecně se hodnotí zejména:
  - *efektivnost* (tradiční, nejpropracovanější kritérium)
  - *demokratičnost*
  - *objektivnost* (zejm. v rozhodování)
  - *otevřenost a transparentnost* (participace)
  - *etika a kulturnost* (při výkonu VS)
- snaha metodologicky zvládnout hodnocení (evaluaci) 

## Kritérium efektivnosti VS

- **efektivnost** představuje pojem mající původ v oblasti **ekonomiky a techniky**
  - zpravidla jde o její „výkonnostní pojetí“, tj. *kvantitativní poměr mezi zdroji nebo prostředky vloženými do systému a tím, co ze systému vyjde jakožto výsledek* 
- hledisko efektivnosti je uplatňováno také v **sociálních systémech**
  - tedy i **ve VS**
  - jde o interdisciplinární kategorii, proto je nezbytný systémový přístup
- existují ovšem různé názory na význam pojmu efektivnost ve VS
  - **zásadní problémem je limitovaná možnost kvantifikace ve VS ...**

# Kritérium efektivity VS

- **efektivita ve VS**
  - výzkumy v oblasti správních činností ukazují, že smysl má kritérium efektivity tam, **kde je možné kvantifikovat parametry** a následně **provádět jejich srovnání**, např. srovnávat činnost různých orgánů či organizací
  - kvantifikace však **není** vždy možná (reálná)
  - jako vhodné se dané kritérium jeví v oblasti **hospodářských aktivit** (např. při poskytování tzv. veřejných služeb)
  - naopak jako problematické tam, kde jde o oblast **společenského řízení** (např. v procesu normotvorby nebo rozhodování veřejné správy)
  - s tím úzce souvisí také **problém měření efektivity VS ...** 



## Kritérium efektivity VS

- vedle efektivity existují **také souvztažná kritéria**
    - *hospodárnost*
    - *úspornost*
    - *účelnost*
    - *přiměřenost*
- 
- **efektivnost v oblasti VS**
    - **praktické je širší pojetí** efektivity - *kvalita, racionalita VS*
    - vnitřní efektivity VS = efektivity systému VS
    - vnější efektivity VS = společenská efektivity VS
    - v poslední době je vnímán a zdůrazňován také vliv **efektivity právní úpravy VS**

## Prameny ke studiu

- Skulová, S. a kol. **Základy správní vědy**. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2023, s. 184-204
- Hendrych, D. **Správní věda**. 4. vyd. Wolters Kluwer: 2014, s. 188-209