



Kritérium efektivity veřejné správy. Hodnocení (evaluace) veřejné správy. Kontrola veřejné správy.

NP305Zk Správní věda

30. 11. 2018

Mgr. Tomáš Svoboda



Osnova prezentace

- *Kritérium efektivity VS*
- *Hodnocení (evaluace) VS*
- *Kontrola veřejné správy obecně*
 - *východiska*
 - *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 (evaluace) VS

- **veřejná správa**
 - na jedné straně **zprostředkování určitých (politických) cílů**
 - na druhé straně **vysoké náklady** činnost (existenci)
 - **potřeba** permanentního (komplexního) hodnocení

- v rámci hodnocení VS **lze rozlišovat**
 - *subjekt provádějící hodnocení*
 - *účel (motiv) hodnocení*
 - *kritéria*
 - *metody*

- specifická forma hodnocení = **kontrola VS** (viz dále...)

Hodnocení (evaluace) VS – hodnotící subjekty

- **společnost a její části**
 - *politické strany*
 - *zájmové skupiny*
 - *spolky*
 - *náboženské subjekty*
 - *sdělovací prostředky*
 - *jednotlivci*

- **orgány státu mimo VS**
 - *zastupitelské sbory, soudy, NKÚ, VOP, ...*

- **orgány VS**
 - *hodnotí jiné orgány*
 - *či „samy sebe“*

Hodnocení (evaluace) VS – kritéria hodnocení

- v závislosti na účelu hodnocení, oblasti VS,...
- proměnlivost
- **obecně zejména:**
 - *efektivnost* (tradiční, nejrozpracovanější)
 - *demokratičnost*
 - *objektivnost* (zejm. v rozhodování)
 - *transparentnost a otevřenost* (participace)
 - *etika a kulturnost* (při výkonu VS)

Kritérium efektivity VS

- **efektivnost** = pojem vzešlý z oblasti **ekonomiky a techniky**
 - zpravidla její „výkonnostní pojetí“
 - = *kvantitativní poměr mezi zdroji nebo prostředky vloženými do systému a tím, co ze systému vyšlo jakožto výsledek*

- hledisko efektivity uplatňováno i **pro společenské systémy**
 - interdisciplinární kategorie
 - systémový přístup
 - **také ve VS**

- avšak různé názory na význam pojmu ve VS
 - **problém kvantifikace ve VS...**

Kritérium efektivity VS

- **efektivita ve VS**
 - dosavadní výzkumy v oblasti správní činnosti neúspěšnější v oblastech, **kde je možno kvantifikovat parametry a následně provádět jejich srovnání** činnosti různých organizací či orgánů
 - kvantifikace však **není** vždy možná (reálná)
 - výhodné hledisko v oblasti **hospodářských aktivit** (např. tzv. veřejných služeb)
 - problematické hledisko v oblasti **společenského řízení** (např. normotvorby či rozhodování veřejné správy)
 - s tím souvisí **problém měření efektivity VS...**

Kritérium efektivity VS

- vedle efektivity **také souvztažná kritéria**
 - *hospodárnost*
 - *úspornost*
 - *účelnost*
 - *přiměřenost*

- **efektivnost v oblasti VS**
 - **praktické širší pojetí** efektivity - *kvalita, racionalita VS*
 - vnitřní efektivity VS = efektivity systému VS
 - vnější efektivity VS = společenská efektivity VS
 - v poslední době vnímán také vliv **efektivity právní úpravy...**

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

- **pokud je VS kontrolována**
 - dělení v závislosti na tom, „kým“ je kontrola prováděna:
- **vnitřní kontrola VS**
 - = **kontrola orgány VS** (tedy: VS kontroluje „sama sebe“)
 - 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

Majetková a účetní kontrola VS (kontrola 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

- ***ombudsmanská instituce*** = **specifický státní orgán**
- v případě VOP parlamentní ombudsman (orgán moci zákonodárné)
 - návaznost: ustavení do funkce, pravidelné informování
- **obecná charakteristika**
 - *ochrana jednotlivců před byrokracií*
 - *nezávislost*
 - *neformálnost, rychlost, „lidskost“*
 - *„mediátor“ mezi úřadem a stěžovatelem*
 - *jen určité vyšetřovací pravomoci (nerozhoduje, nenařizuje...)*
- **hlavní působnost** = šetření pochybení státních orgánů (ne všech)
- nově také několik **vedlejších působností**
- také některá zvláštní oprávnění (např. žaloba ve veřejném zájmu)
- není upraven v Ústavě pouze zákon č. 349/1999 Sb.

Soudní kontrola VS

- plyne z dělby moci
- kontrola prováděná soudy
- určitý **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)
 - *případně ústavní soudnictví* (zákon č. 182/1993 Sb., zákon o ústavním soudu) došlo-li k porušení základních práv, či také **ESLP, SDEU**

Soudní kontrola VS - správní soudnictví

- ochrana **veřejných subjektivních práv**
- NSS a specializované senáty KS (*tzv. smíšený model*)
- princip subsidiarity
- **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*
- 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 Listiny základních práv a svobod*
- podrobnosti zákon **č. 106/1999 Sb.**, resp. **č. 123/1998 Sb.**

- **dvě roviny**
 - informování VS
 - poskytování na žádost
- **současně některá omezení**
 - kolize mezi právem na informace a jiným základním právem (či zájmem)

Kontrola VS občany - Petice a stížnosti

- ***petice***
 - ústavní základ - čl. 18 Listiny
 - = **hromadný** návrh či stížnost
 - zákon o právu petičním (č. 85/1990 Sb.)
 - povinnost orgánu VS vyřídit a vyrozumět
 - omezení předmětu petice

- ***stížnost***
 - = **individuální**
 - absence obecné právní úpravy
 - stížnost podle § 175 správního řádu
(avšak pouze pro oblast uplatnění správního řádu)