



Kontrola veřejné správy
Struktura kontroly veřejné správy
Formy kontroly veřejné správy
Pojem hodnocení (evaluace) VS

BM505Zk Základy správní vědy

5. přednáška 18.11. 2022

Petr Havlan (dr.Jelínek)



Osnova přednášky a její cíl



- ***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) veřejné správy***

Cíl: cílem této přednášky je, aby studenti byli s to vymezit, co je to kontrola veřejné správy, jaká je její struktura a jakými formami se uskutečňuje.

Východiska kontroly VS

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 (v širokém smyslu)**

- různé subjekty
- různé účely
- různá hlediska

- specifická forma hodnocení = **kontrola VS** 

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 či soudní 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




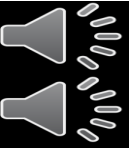

- VS kontrolu *provádí* (tzv. správní kontrola)
- VS je *objektem* kontroly (kontrola VS)

- **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 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 /viz zák. č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)/
 - „běžné“ ale i **specializované orgány** čili různé **inspekce**
 - *SZPI, ČOI, SEI, ČIŽP,...*



Kontrola VS - struktura formy kontroly VS

- pokud **je VS kontrolována**, dělení v závislosti 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** (zejména při rozhodování VS)
 - např. odvolání proti správnímu rozhodnutí
 - možné také **jiné formy**
 - audity, dozor podle obecního a krajského zřízení,...

Kontrola VS - struktura formy kontroly VS

- vnější kontrola VS
 - kontrola je vykonávána orgány či subjekty stojícími mimo VS
 - možné členění (druhy) **VnějšK**
 - *zastupitelskými orgány*
 - *NKÚ*
 - *soudy*
 - *VOP*
 - *občany*
- právo na informace + petice a stížnosti ve VS



Kontrola VS vykonávaná zastupitelskými orgány

- **parlamentní kontrola**

- vychází z **dělbý moci** 

- **vrcholný zákonodárny sbor** zde v zásadě kontroluje vládu 

- spjata do značné míry s politickou odpovědností

- k dispozici má také 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 zejména hlediska hospodárnosti a účelnosti
- **v ČR Nejvyšší kontrolní úřad**
 - zakotven v čl. 97 Ústavy + zákoně o NKÚ (č. 166/1993 Sb.)
 - vrcholný orgán „kontrolní moci“ (tedy je v principu mimo moc výkonnou)
 - **zaměření kontroly**
 - *hospodaření s majetkem státu*
 - *plnění státního rozpočtu*
 - zvažována i kontrola majetku (rozpočtů) jiných veřejných subjektů (zejména ÚSC) 

Soudní kontrola VS

- plyne z **dělbý 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 a svobod
(zákon č. 182/1993 Sb., **zákon o ústavním soudu**)  
 - či 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. zrušení OOP, volební věci a místní a krajská referenda, věci politických stran
- také **kompetenční spory** mezi správními orgány (pozitivní/negativní)

Soudní kontrola VS civilní soudnictví

- ochrana před 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.
- úprava obsažena 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... 
 - 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

- **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 zejména tzv. **systematické návštěvy zařízení**
(s osobami zbavenými svobody nebo závislými 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.**
- sídlo v Brně

Kontrola VS občany právo na informace ve VS

- jde o ústavně zaručené **politické právo** - **čl. 17 LZPS**, zejména:
 - (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 určitá omezení** (možná kolize práva na informace a jiných práv) 

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 a 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 (evaluace) veřejné správy

- **pojmem: evaluace** (z angl. *evaluation*) představuje „hodnocení“ ve smyslu manažerských teorií
- jde o to, že před orgány veřejné správy jsou postaveny (v principu politické) cíle a stanoven soubor úkolů, směřujících ke splnění těchto cílů; přitom monitorování a hodnocení plnění těchto úkolů umožňuje celkově vyhodnotit činnost daného orgánu
- z toho mj. plyne, že evaluace může mít smysl hlavně tam, kde správní činnost je zaměřena na výsledek; typicky např. při poskytování nějaké veřejné služby

Prameny ke studiu

- Hendrych, D. ***Správní věda***. 4. vyd. Wolters Kluwer: 2014, s. 188-209
- Skulová, S. a kol. ***Základy správní vědy***. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 176-183