

Veřejná správa jednající, rozhodující a zasahující

MP313K Úvod do studia veřejné správy

10. přednáška 28. 11. 2019
JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Osnova přednášky a její cíl

- **Veřejná správa z pohledu dotčených osob** (participace na veřejné správě, kontrola veřejné správy; ochrana subjektivních práv ve veřejné správě).
- **Rozhodování ve veřejné správě.**
- **Cíl:** cílem této přednášky je představit možnosti ochrany subjektivních práv v souvislosti s realizací činnosti veřejné správy a jejími rozhodovacími procesy.

Na co má přednáška odpovědět?

- *Proč je nutné zajistit participaci na výkonu veřejné správy?*
- *Jakým způsobem se lze podílet přímo nebo nepřímo na výkonu veřejné správy?*
- *Liší se v tom nějak státní správa od samosprávy a proč?*
- *Co je místní a krajské referendum?*
- *Jakým způsobem a kdy se lze bránit, pokud jsme ze strany veřejné správy dotčeni na svých právech?*
- *Co je to správní řízení a k čemu slouží?*
- *Co je to rozklad a proti čemu se podává?*
- *Proč je důležité správní soudnictví?*
- *Proč veřejná správa kontroluje sebe samu?*
- *Co je podstatou dozoru ze strany veřejné správy?*
- *Jakým způsobem veřejná správa rozhoduje a jaké mohou být rozhodovací procesy?*
- *Je rozhodování ve veřejné správě totožné s rozhodováním v soukromé správě?*

Veřejná správa z pohledu dotčených osob

- Veřejná správa je **uskutečňována vůči FO a PO**
- FO a PO jsou v **mocensky podřazeném postavení**, je vůči nim aplikována **veřejná moc**
- byť FO a PO jsou **adresáty (činnosti) veřejné správy**, nejsou „poddaní“, nýbrž mají vůči veřejné správě řadu **práv a možností ochrany** (typicky „**opravné prostředky**“) jejich subjektivních práv, jsou-li činností veřejné správy (negativně) zasaženy
- Jak na veřejné správě **participovat** a jak se proti ní **bránit?**

Veřejná správa z pohledu dotčených osob

– **Veřejná správa jako státní správa a samospráva**

– FO a PO jako se mohou na veřejné správě **participovat**:

A) Participace na místní (lokální, územní, obecní) (samo)správě, regionální (krajské), zájmové/profesní (samo)správě

1. Právo **volit a být volen do zastupitelstev** obcí, krajů či samosprávných orgánů v případě zájmové/profesní samosprávy a působit v jejich dalších orgánech (či poradních orgánech)
2. **Práva občanů obce** (§ 16 a 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) **práva občanů kraje** (§ 12 a 13 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích) – mj. právo účastnit se jednání, vyjadřovat se, nahlížet, požadovat projednání, ..
3. Právo **hlasovat v místním referendu** (zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu; **krajské referendum** (zákon č. 118/2010 Sb.)
4. Podílet se na výkonu veřejné správy **jako úředník ÚSC** (zákon č. 312/2002 Sb.)

Veřejná správa z pohledu dotčených osob

B) Participace na **státní správě**

- **státní zaměstnanci** - zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě,
- zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků **bezpečnostních sborů**,
- zákon č. 221/1999 Sb., o **vojácích z povolání**
- z povahy věci **omezenější** možnosti přímé i nepřímé participace
(x zákony upravující specifické požadavky na veřejnoprávní profese)

Veřejná správa z pohledu dotčených osob

- FO a PO jako se mohou na **veřejné správě** **participovat** (**obecné či univerzální prostředky**):
 1. Právo podávat veřejné správě **podněty** (k zahájení řízení; § 42 správního řádu č. 500/2004 Sb., nutnost je přijímat a prověřovat, vedou k zahájení řízení)
 2. Právo podávat **stížnosti** (obecně § 175 správního řádu č. 500/2004 Sb.) nevhodné chování nebo nesprávný úřední postup, event. stížnosti specifické podle zvláštních zákonů
 3. Právo podávat **petice** k veřejné správě (zákon č. 85/1990 Sb.)
 4. **Právo na informace** (z. č. 106/1999 Sb. a z. č. 123/1998 Sb.)

Veřejná správa z pohledu dotčených osob

FO a PO jako se mohou na **veřejné správě** participovat (zvláštní případy):

- **Přímá účast v rozhodovacích procesech (účastenství** ve správním řízení, možnost **vyjadřovat se** při vydávání opatření obecné povahy)
- Účast jako „**svědek**“ nebo „**znalec**“
- Účast jako **dotčená veřejnost** (být přítomen projednání, veřejnému ústnímu jednání, ohledání, místního šetření, ...), institut **zástupce veřejnosti** (§ 23 StavZ)
- Účast formou **spolku/sdružení** k ochraně veřejných zájmů (ochrana životního prostředí)

Rozhodování ve veřejné správě

- proces, ve kterém rozhodující subjekt provádí v konkrétní situaci **nenáhodný výběr minimálně ze dvou či více možných variant**, resp. alternativ další činnosti.
- Výsledkem je **rozhodnutí**
- Rozhodování ve VS je významnou a nedílnou součástí procesu společenského řízení, může být **interní či externí**
- Stálost či pravidelnost, značná míra **právní regulace** a možnost použití donucení
 1. **Subjekt rozhodování** – **správní orgán** (přednáška č. 4)
 2. **Stádia** rozhodovacího procesu

Rozhodování ve veřejné správě

Stádia rozhodovacího procesu:

- výchozí situace (současný stav rozhodujícího subjektu a jeho prostředí)
- cíle (úkoly) – *ochrana a prosazení veřejného zájmu*
- **definice problému**
- možné cesty (varianty) k dosažení cíle – *zapojení veřejnosti, odborná posouzení, poradní orgány, expertní skupiny*
- zhodnocení variant z hlediska existujících omezení a možných důsledků
- výběr jedné z variant
- provedení rozhodnutí
- kontrola – *zpětná vazba*

Rozhodování ve veřejné správě

Politická stránka rozhodování

- Uplatňování vlivů různých politických a zájmových uskupení a veřejnosti
- Nacházení konsenzuálních rozhodnutí za účasti veřejnosti směřující k vyšší míře společenské efektivnosti přijímaných rozhodnutí.

Rozhodovací situace

- Rozhodování za
 1. jistoty
 2. nejistoty
 3. rizika

Kontrola veřejné správy

Proč má být veřejná správa kontrolována?

- Disponuje **veřejnou mocí** – nezneužívá ji?
- Adresátem jsou FO a PO
- Má chránit a prosazovat **veřejný zájem** – dělá to?
- Disponuje obrovským movitým a nemovitým majetkem – **spravuje jej dobře a efektivně?**
- Hospodaří ročně cca **se 2 biliony Kč** - nedochází ke zneužívání, korupci
- Vypisuje veřejné zakázky, realizuje investiční projekty (dálnice, železnice, silnice 1. třídy, ...)
- Naplňuje dané **cíle a úkoly?**
- Uděluje povolení, ukládá pokuty, ...

Kontrola veřejné správy

- A) Správní kontrola** – veřejná správa **kontroluje FO a PO**, ale také **sebe samu**, součástí veřejné správy je také kontrola
- subjektem a objektem kontroly je veřejná správa
 - **Kdo a v čem:** NKÚ (hospodaření), veřejné zakázky (ÚOHS), zastupitelské sbory a jejich orgány (kontrolní výbor), nadřízené orgány v rámci opravných a dozorčích prostředků (zákonnost a veřejný zájem)
 - **kontrola státní správy a kontrola samosprávy** (role ústředních orgánů, MV odbor dozoru a kontroly veřejné správy)
 - x **DOZOR:** veřejná správa kontroluje jiné – FO a PO – dozorové a inspekční orgány
 - **zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád,**

Kontrola veřejné správy

- **zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád**
- Úkony předcházející kontrole
- Průběh kontroly – **pověření ke kontrole, zahájení kontroly**, P/Po kontrolovaného a kontrolujícího
- **Protokol o kontrole** – kontrolní zjištění; **námítky** do 15 dnů;
- Podklady lze využít pro **navazující sankční (tj. přestupkové) řízení**, které vede týž/jiný správní orgán

Kontrola veřejné správy

B) Kontrola veřejné správy zvenčí (veřejná správa je kontrolována)

- **VOP** (zákon č. 329/1999 Sb.)
- **Parlament** (moc zákonodárná)
- **Soudy** (moc soudní)
- **FO a PO** – petice, stížnosti, informace, ...

Ochrana práv ve veřejné správě

- Ochrana práva **objektivního veřejnou správou** – **zásada zákonnosti** (§ 2 odst. 1 správního řádu č. 500/2004 Sb.), veřejná správa neporušuje zákony – preventivní působení
- **Ochrana práva subjektivního** – možnost uplatnit opravné a nápravné **prostředky** vůči výsledkům činnosti (ale i nečinnosti) veřejné správy
- **Subjektivní právo**: možnost/povinnost chovat se určitým způsobem, zaručeno právem objektivním a vyplývá z něj
- Ochrana práv **při procesním postupu** (**v průběhu**) a proti **výsledku (formě)** – **následně**
- **Rozličné agendy a rozličné nástroje ochrany**

Ochrana práv ve veřejné správě

1. Správní akt

- a) **Normativní** správní akt (právní předpis) a vnitřní předpisy (služební předpisy, vnitřní instrukce)
- b) **Individuální** správní akt (*rozhodnutí*) a jiné správní akty/úkony (*osvědčení, sdělení, vyjádření, posudky*)
- c) **Smíšené** správní akty – *opatření obecné povahy* (plány, dopravní značky)

2. Faktické úkony a bezprostřední zásahy/zákroky

3. Veřejnoprávní smlouvy

Ochrana práv ve veřejné správě

– Normativní správní akt

- a) Vnitřní předpis, služební předpis - § 101e soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.**
- b) Právní předpis vydaný veřejnou správou – čl. 95 Ústavy a ústavní soudnictví (zákon č. 182/1993 Sb.), v případě předpisů obcí a krajů postup podle zákona o obcích/krajích**

Ochrana práv ve veřejné správě

– Individuální správní akt

A) Rozhodnutí

- Práva v průběhu řízení o vydání rozhodnutí – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád – návrhy, námitky, vyjádření,
- **Řádné opravné prostředky** (odvolání, rozklad, odpor, námitky), **mimořádné opravné prostředky** (obnova řízení), **dozorčí prostředky** (přezkumné řízení)
- **Soudní ochrana: žaloba proti rozhodnutí**

B) Tzv. jiné úkony

Ochrana práv ve veřejné správě

Smíšený správní akt – opatření obecné povahy

- Uplatnění **námitek/připomínek** v průběhu tvorby vydání
- **Nemožnost uplatnění opravných prostředků**
- **Soudní přezkum ve správním soudnictví**

Ochrana práv ve veřejné správě

2. Faktické úkony a bezprostřední zásahy

– **Faktické úkony**

– Tzv. **zásahová žaloba ve správním soudnictví**

3. Veřejnoprávní smlouvy

Soudní kontrola a ochrana práv

- **Čl. 36 odst. 1 a 2 LZPS**, čl. 6 odst. 1 EÚLP, ... tzv. soft law Rady Evropy,
- Subjektivní práva chrání **soudy** – soudní kontrola/ochrana veřejné správy
- Nutnost **předchozího marného vyčerpání** prostředků ochrany ve veřejné správě
- **Věc se z úrovně veřejné správy (a z moci výkonné) přesouvá na moc soudní a soudy (ne správní orgány), podle povahy dotčeného subjektivního práva:**
 - a) Ústavní soud
 - b) Civilní soudnictví (část V. zákona č. 99/1963 Sb., o. s. ř.)
 - c) **Správní soudnictví (zákon č. 150/2002 Sb., s. ř. s.)**

Soudní kontrola a ochrana práv

– Čl. 36 odst. 1 a 2 LZPS:

(1) Každý se může *domáhat stanoveným postupem svého práva* u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

(2) Kdo *tvrdí*, že byl na svých právech *zkrácen rozhodnutím* orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby *přezkoumal zákonnost* takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

– generální přezkumná klauzule, ale jen na rozhodnutí

– Čl. 6 odst. 1 EÚLP:

Každý má právo na to, aby jeho *záležitost* byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který *rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění* proti němu.

– Doporučení RE (2004) 20 o soudní přezkoumání správních aktů

Soudní kontrola a ochrana práv

- Požadavek **přezkumu/kontroly veřejné správy (moc výkonná) ve sféře moci soudí** („ze závislosti a nadřazenosti do nezávislosti“)
- **Narovnání právní nerovnosti** ve SP vztazích (důsledek emancipace - „člověk poddaný“ x „člověk jako občan“, žaluje „stát“ u „státu“) – 19. století

Soudní kontrola a ochrana práv

- *„stejně tak, jako přítomnost určitých druhů ryb ve vodních tocích vypovídá o kvalitě vody, tak i stav a funkčnost nezávislé soudní kontroly veřejné správy je spolehlivým indikátorem stavu demokracie a právního státu“ (M. Mazanec)*
- **Mohlo by dojít k zásahu 17. 11. 1989, kdyby existovala soudní kontrola veřejné správy a ochrana práv?**

Správní soudnictví

- Veřejná správa je **soudnictvím kontrolována** (především tzv. **správním soudnictvím** – soudní kontrola veřejné správy, vykonáváno **krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem**)



Správní soudnictví (s.ř.s.)

§ 4 odst. 1 a pravomoc ve věcech žalob:

- proti **rozhodnutí** správního orgánu (§ 65 až 78)
- na ochranu proti **nečinnosti** správního orgánu (§ 79 až 81)
- na ochranu před **nezákonným** zásahem správního orgánu (§ 82 až 87)
- Kompetenčních (§ 97 až 101)

§ 4 odst. 2 a pravomoc ve věcech návrhů:

- Volby, místní a krajské referendum (§ 88 až 93)
- Politické strany a hnutí (§ 94 až 96)
- Zrušení opatření obecné povahy (§ 101a až 101d)

Řízení o zrušení služebního předpisu (§ 101e až 101f)

Prameny ke studiu (opakování):

- Skulová, S. a kol. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost. C. H. Beck, 2017, zejm. s. 9 – 17, 89 - 114
- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. vydání, 2007, s. 323 – 368
- Hendrych, D. Správní věda, 4. vydání, Wolters Kluwer, s. 81 – 89, 188 - 209
- Sládeček, V. Obecné správní právo, 3. vydání, WoltersKluwer, 2012, s. 365 – 461
- Skulová, S. a kol. Základy správní vědy. Brno: MU, 2014, s. 71 –89, 98 –115, 165 – 183