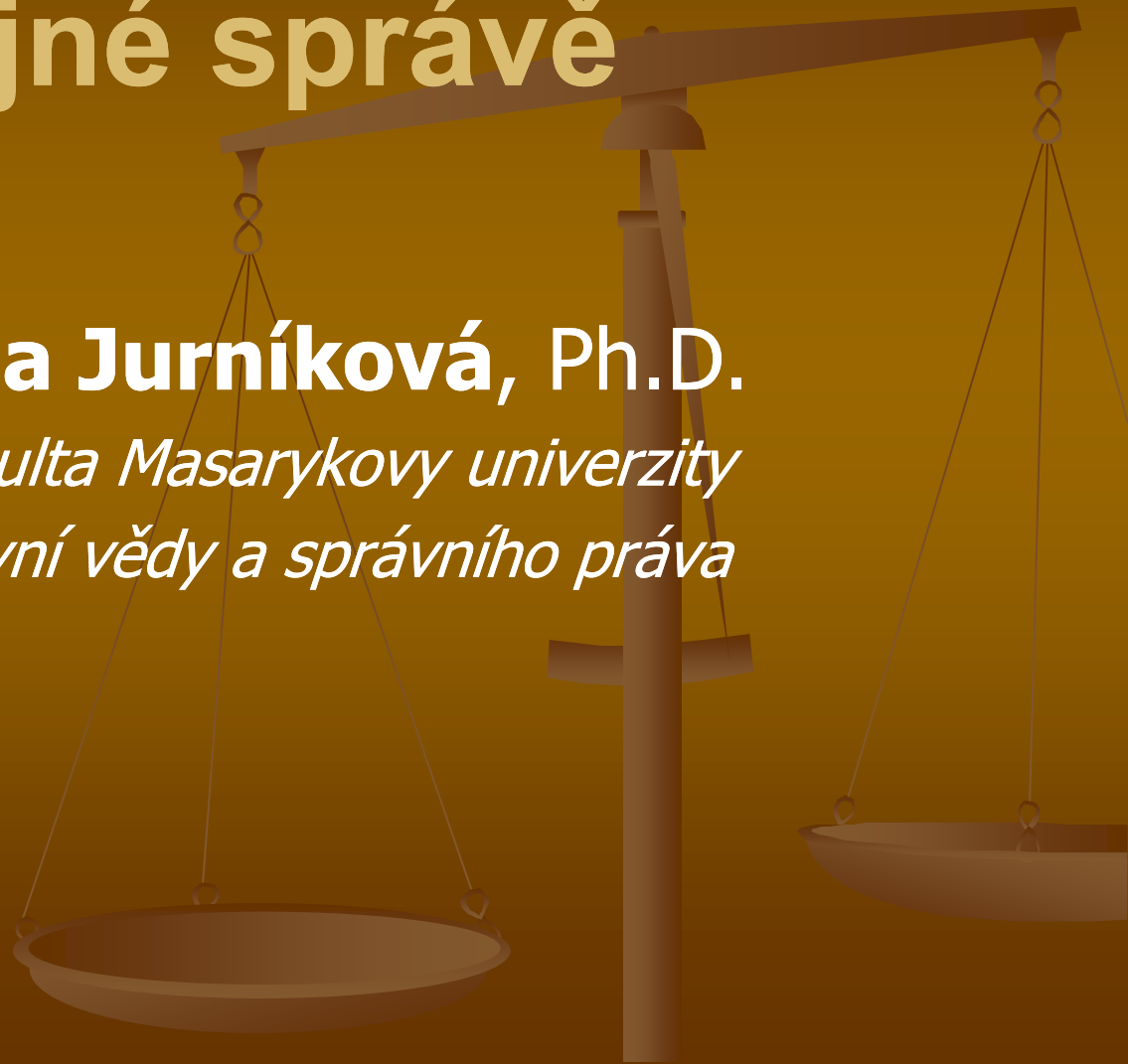


# Záruky zákonnosti ve veřejné správě

**JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.**

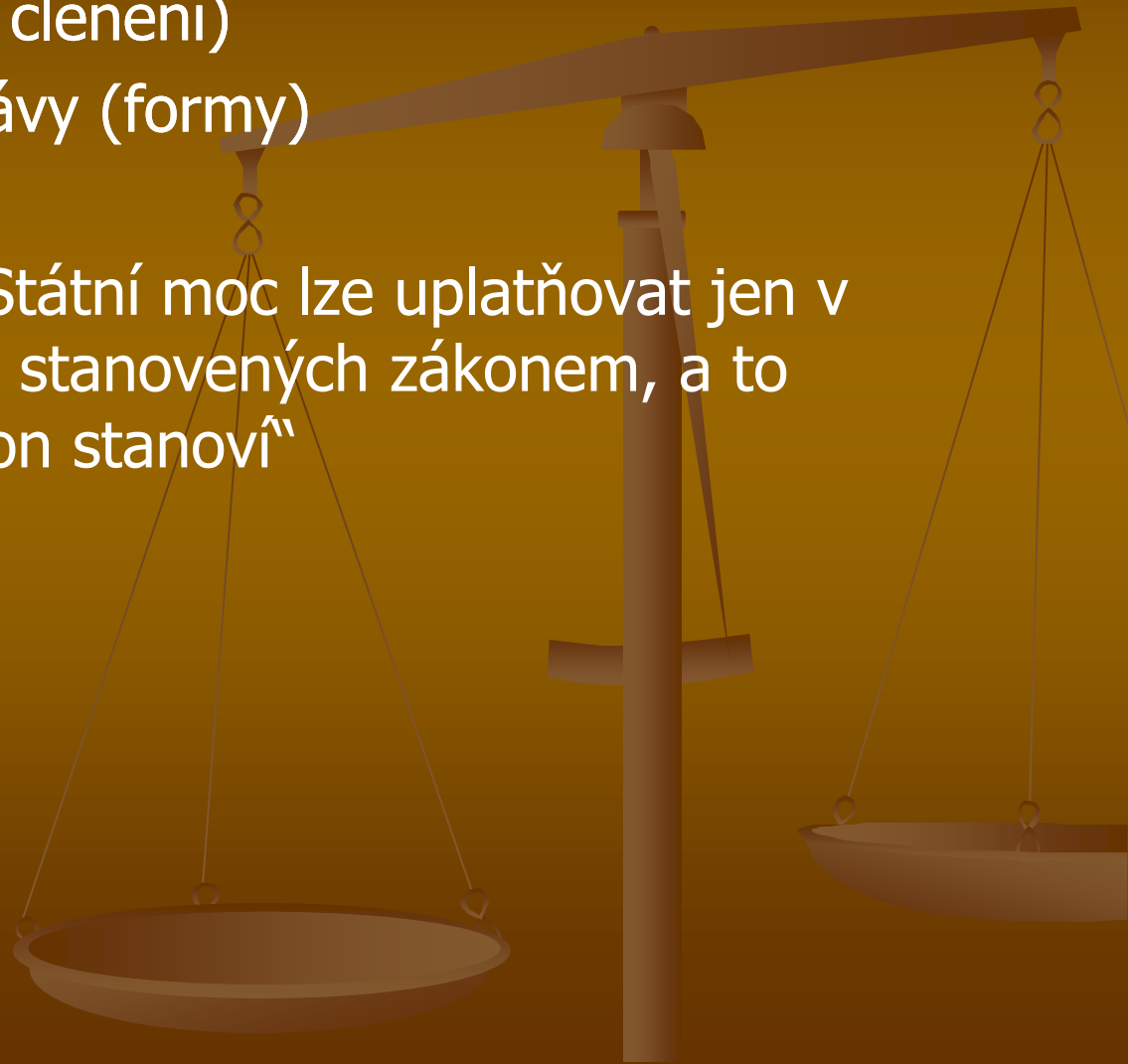
*Právnická fakulta Masarykovy univerzity*

*Katedra správní vědy a správního práva*



# Základní východiska

- - veřejná správa (její členění)
- - činnost veřejné správy (formy)
- čl. 2 odst. 2 Listiny „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“



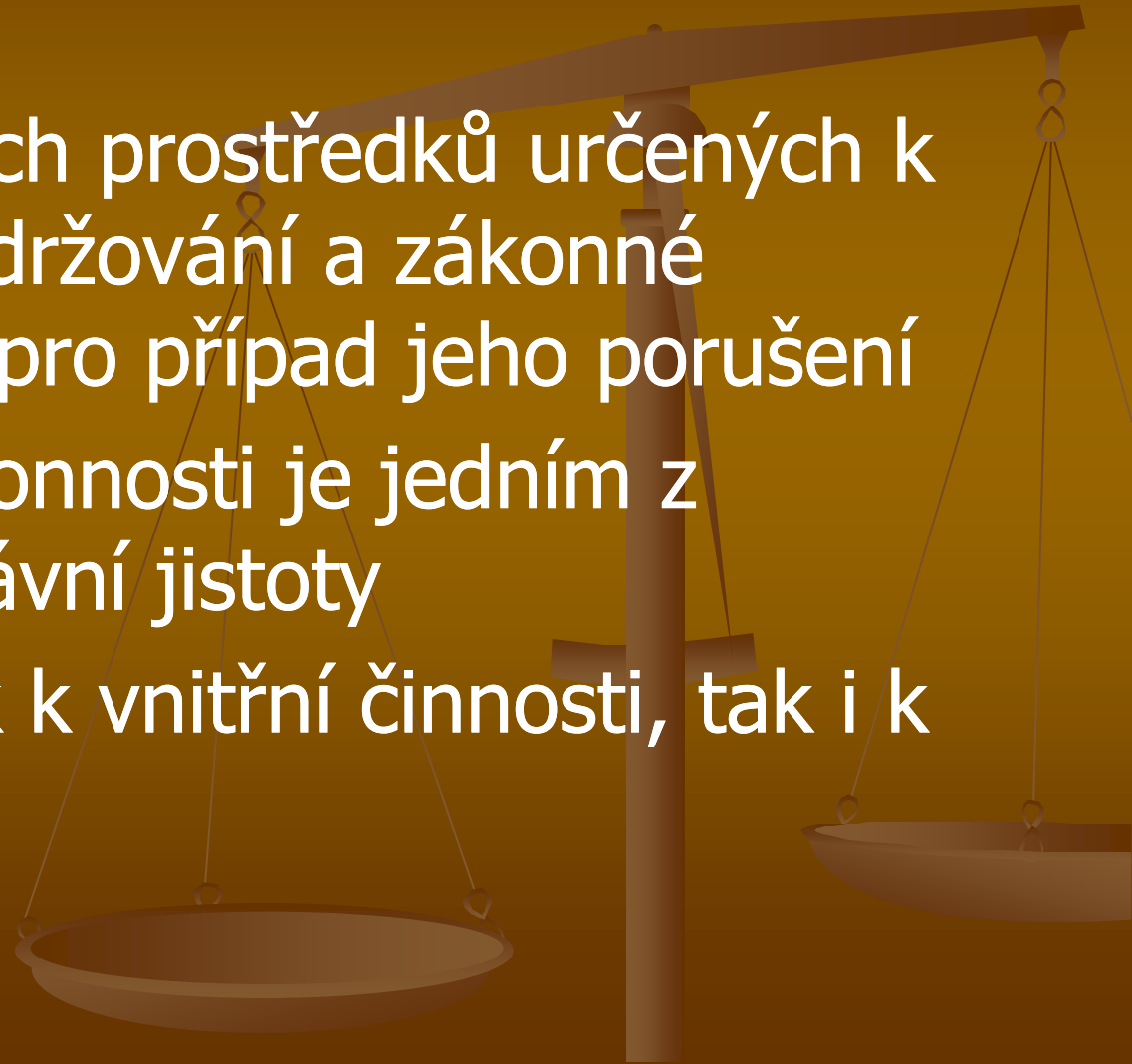
# Co jsou záruky zákonnosti?

- Hm....

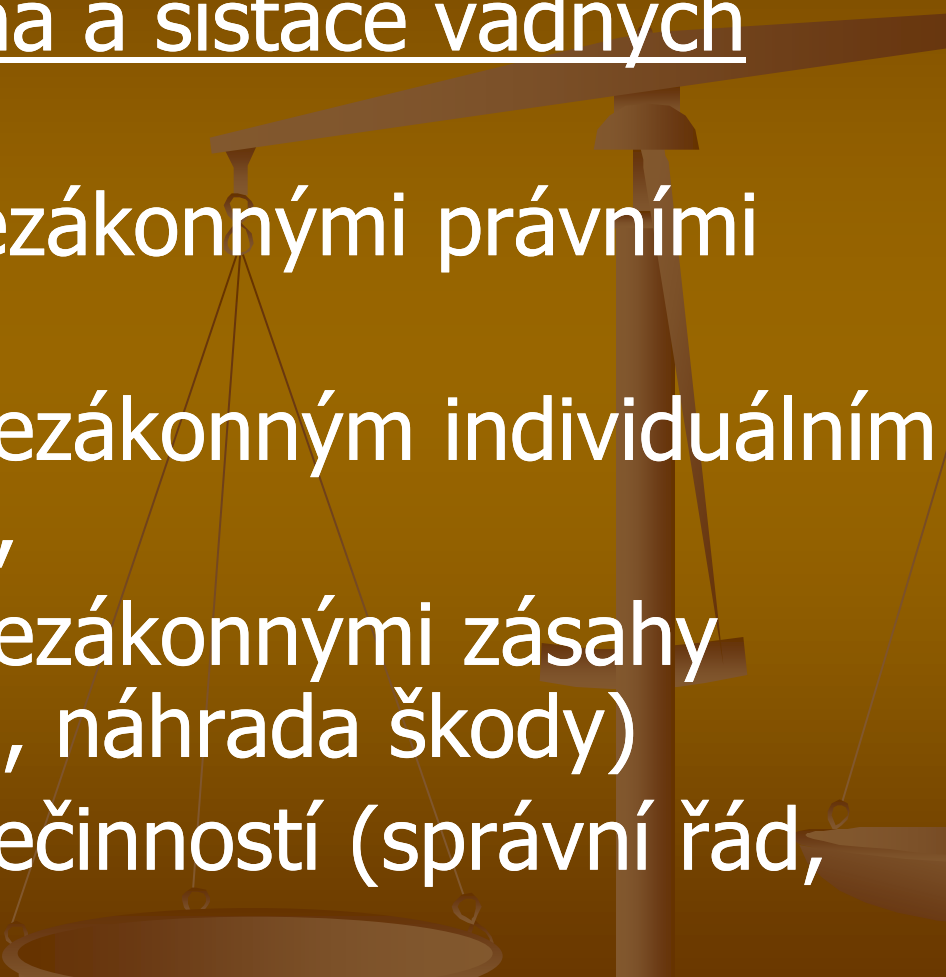


# Vymezení pojmu

- Vymezení:
  - - systém právních prostředků určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva pro případ jeho porušení
  - - zachování zákonnosti je jedním z předpokladů právní jistoty
  - - vztahují se jak k vnitřní činnosti, tak i k činnosti vnější.



# System

- 1. zrušení, změna a sistace vadných právních aktů
  - ochrana před nezákonnými právními předpisy,
  - ochrana před nezákonným individuálním správním aktem,
  - ochrana před nezákonnými zásahy (stížnost, žaloba, náhrada škody)
  - ochrana před nečinností (správní řád, žaloba, fikce??)
- 

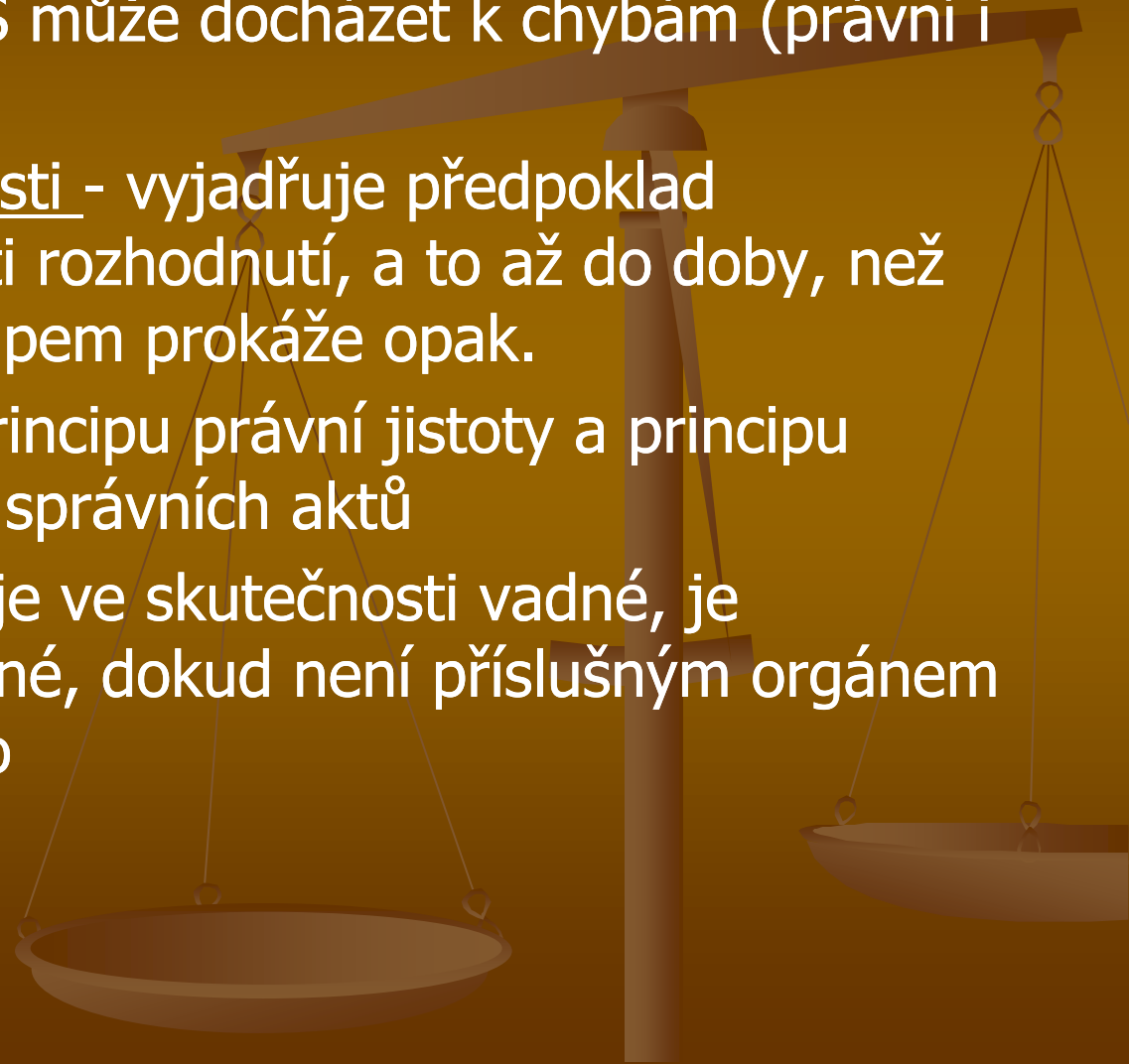
# system



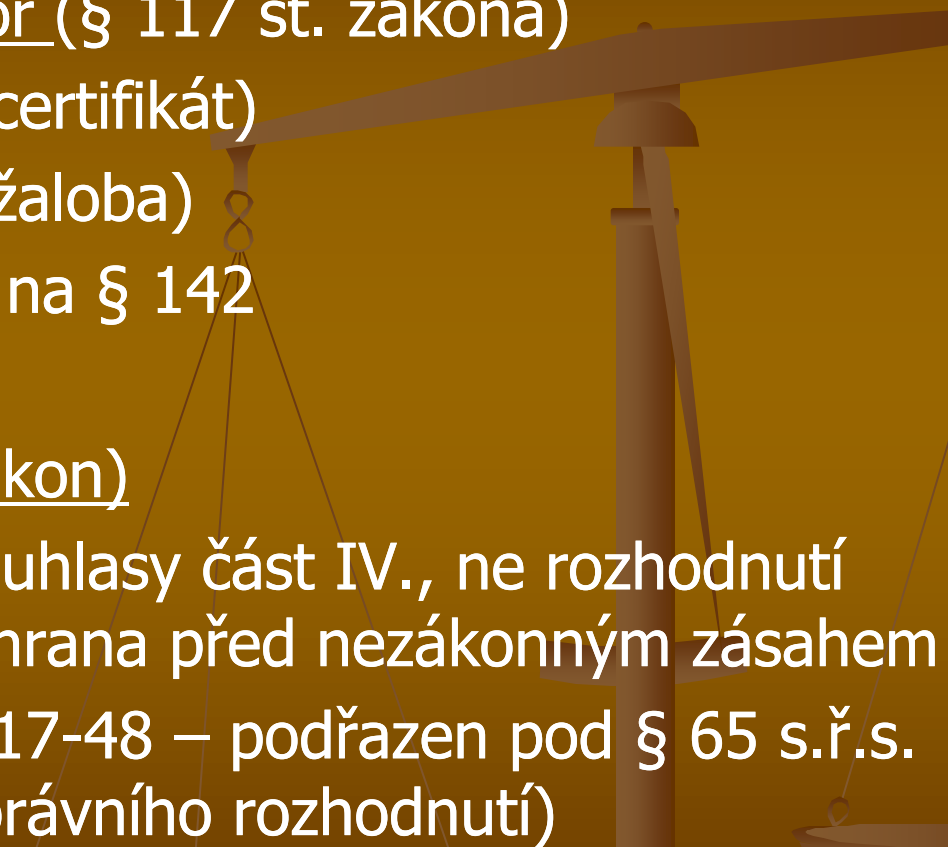
- 2. kontrola veřejné správy
- 3. právo na informace ve veřejné správě
- 4. uplatnění odpovědnosti za porušení právních povinností
- 5. přímé donucení ke splnění povinnosti
  
- *Poznámka: ochrana veřejného zájmu (přezkumné řízení, účast spolků na řízení, NSZ a VOP žaloba k ochraně veřejného zájmu)*

# Ad 1

- Při činnosti orgánů VS může docházet k chybám (právní i faktické)
- - presumpce správnosti - vyjadřuje předpoklad bezvadnosti, platnosti rozhodnutí, a to až do doby, než se stanoveným postupem prokáže opak.
- - jde o uplatnění principu právní jistoty a principu dobré víry v platnost správních aktů
- - rozhodnutí, které je ve skutečnosti vadné, je považováno za správné, dokud není příslušným orgánem své platnosti zbaveno



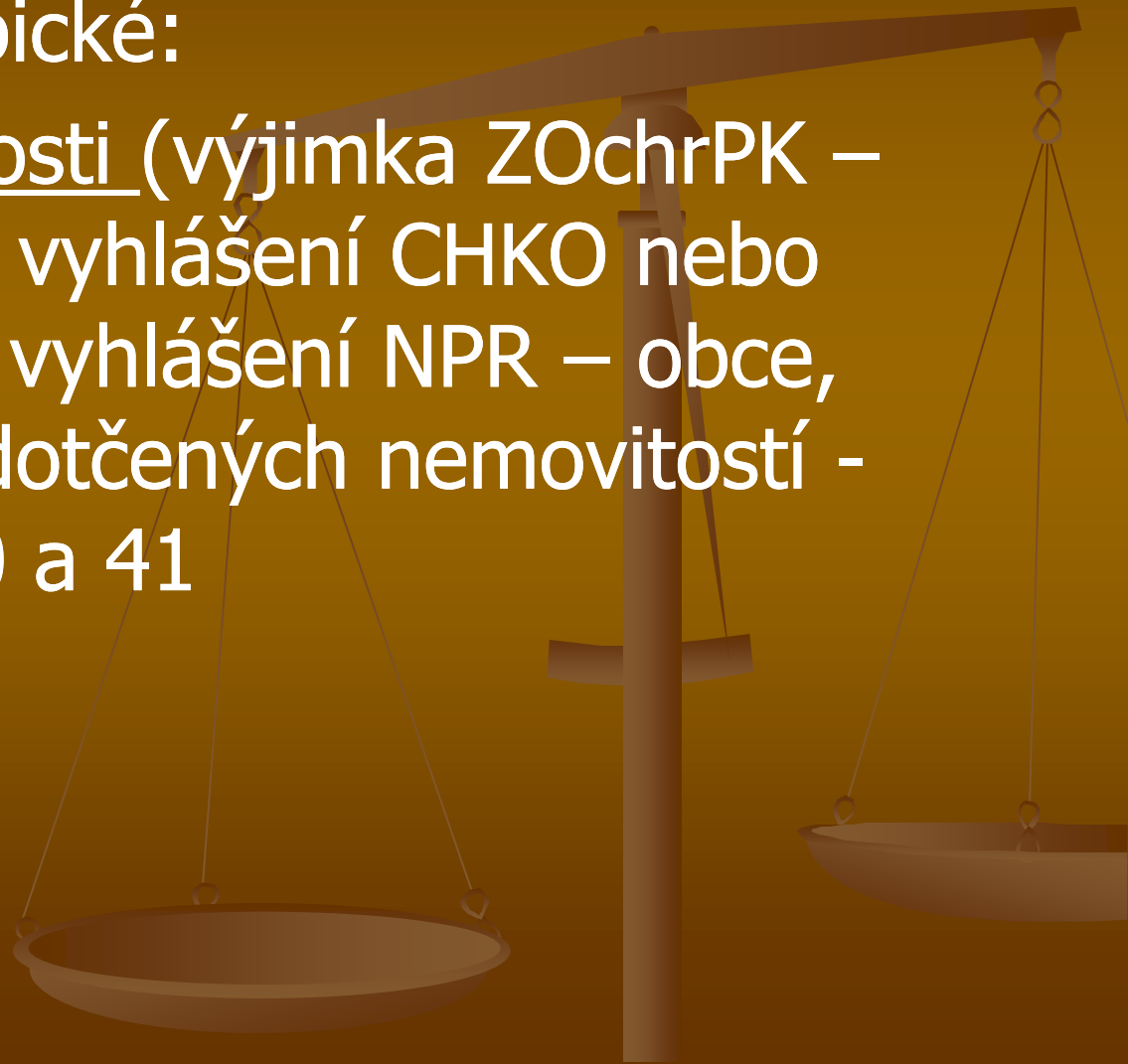
# Sporné výklady

- Autorizovaný inspektor (§ 117 st. zákona)
  - - NSS 9 As 63/2010 (certifikát)
  - - NSS 2 As 37/2011 (žaloba)
  - Konf 25/2012-9 vazba na § 142
  
  - Souhlasy (stavební zákon)
  - RS 2 As 86/2010 – souhlasy část IV., ne rozhodnutí podle § 65 s.ř.s. – ochrana před nezákonným zásahem
  - Nově RS 1 As 436/2017-48 – podřazen pod § 65 s.ř.s. (materiální povaha správního rozhodnutí)
- 



# Právní předpisy

- Co je pro ně typické:
- ne účast veřejnosti (výjimka ZOchrPK – nařízení vlády o vyhlášení CHKO nebo vyhlášky MŽP o vyhlášení NPR – obce, kraje, vlastníci dotčených nemovitostí - **námitky**) - §40 a 41

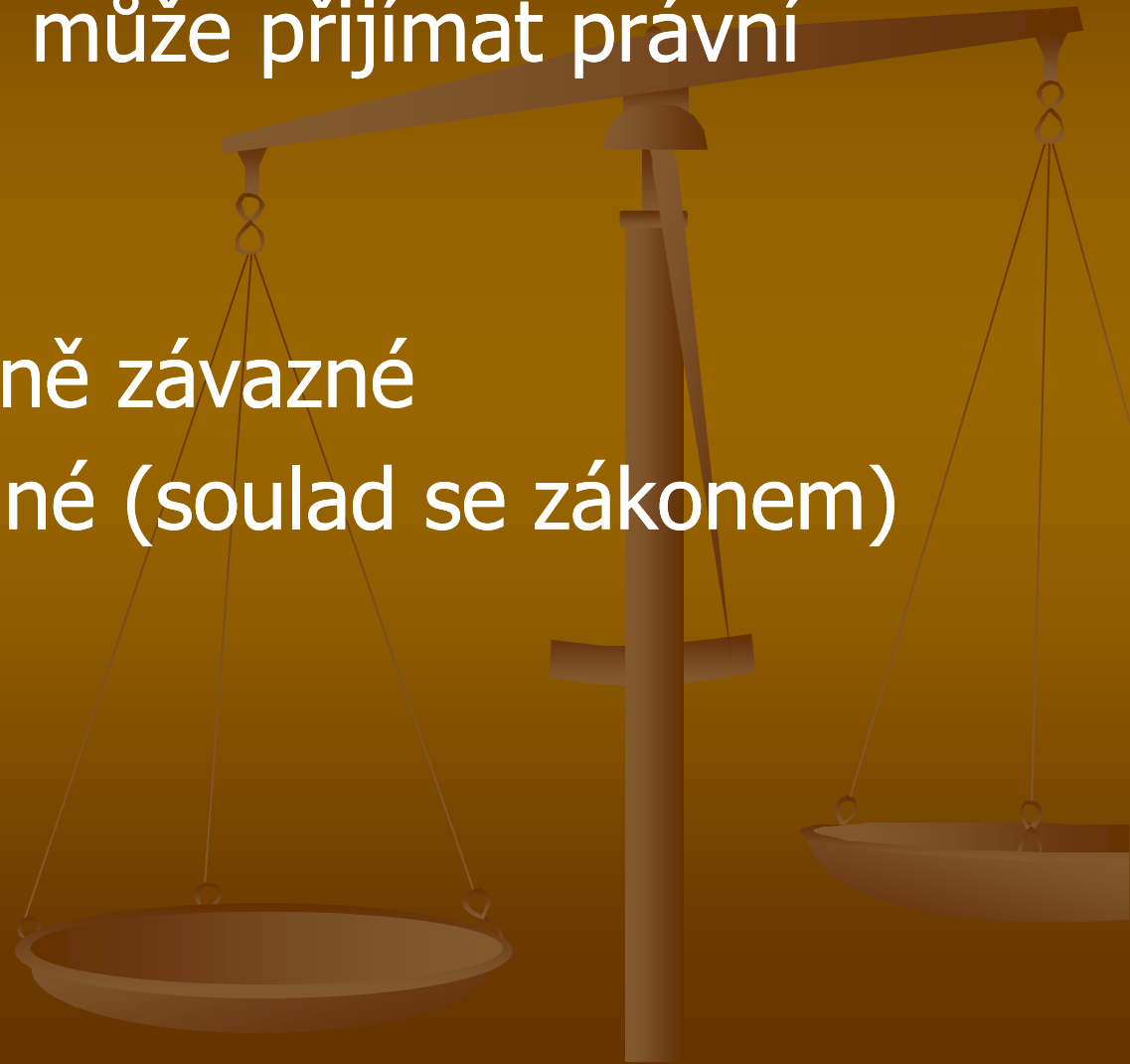


# Právní předpisy

- Odůvodněnost (??) – a) transparentnost politického rozhodování
- - b) interpretace (důvod a účel právní úpravy)
- Požadavek na odůvodnění promítnut do Legislativních pravidel vlády (usnesení vlády)
- Pozn. v případě zákonů – důvodová zpráva

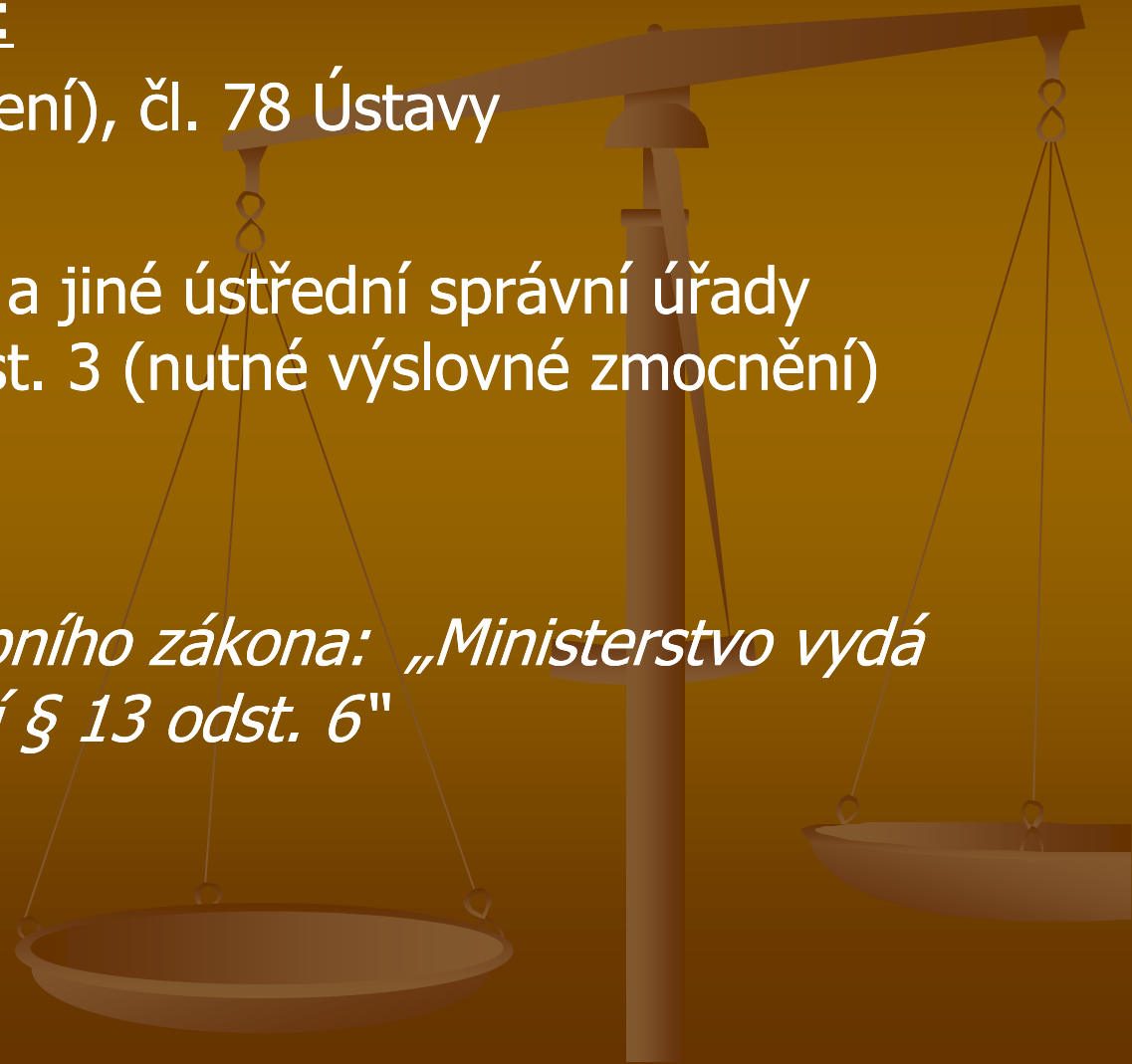
# Právní předpisy

- i veřejná správa může přijímat právní předpisy
- Rysy: jsou obecně závazné
- podzákonné (soulad se zákonem)



# Právní předpisy

- Celostátní působnost:
- KDO: A) Vláda (nařízení), čl. 78 Ústavy
- B) ministerstva a jiné ústřední správní úřady (vyhláška), čl. 79 odst. 3 (nutné výslovné zmocnění)
- *Př: srov. §193 stavebního zákona: „Ministerstvo vydá vyhlášku k provedení § 13 odst. 6“*



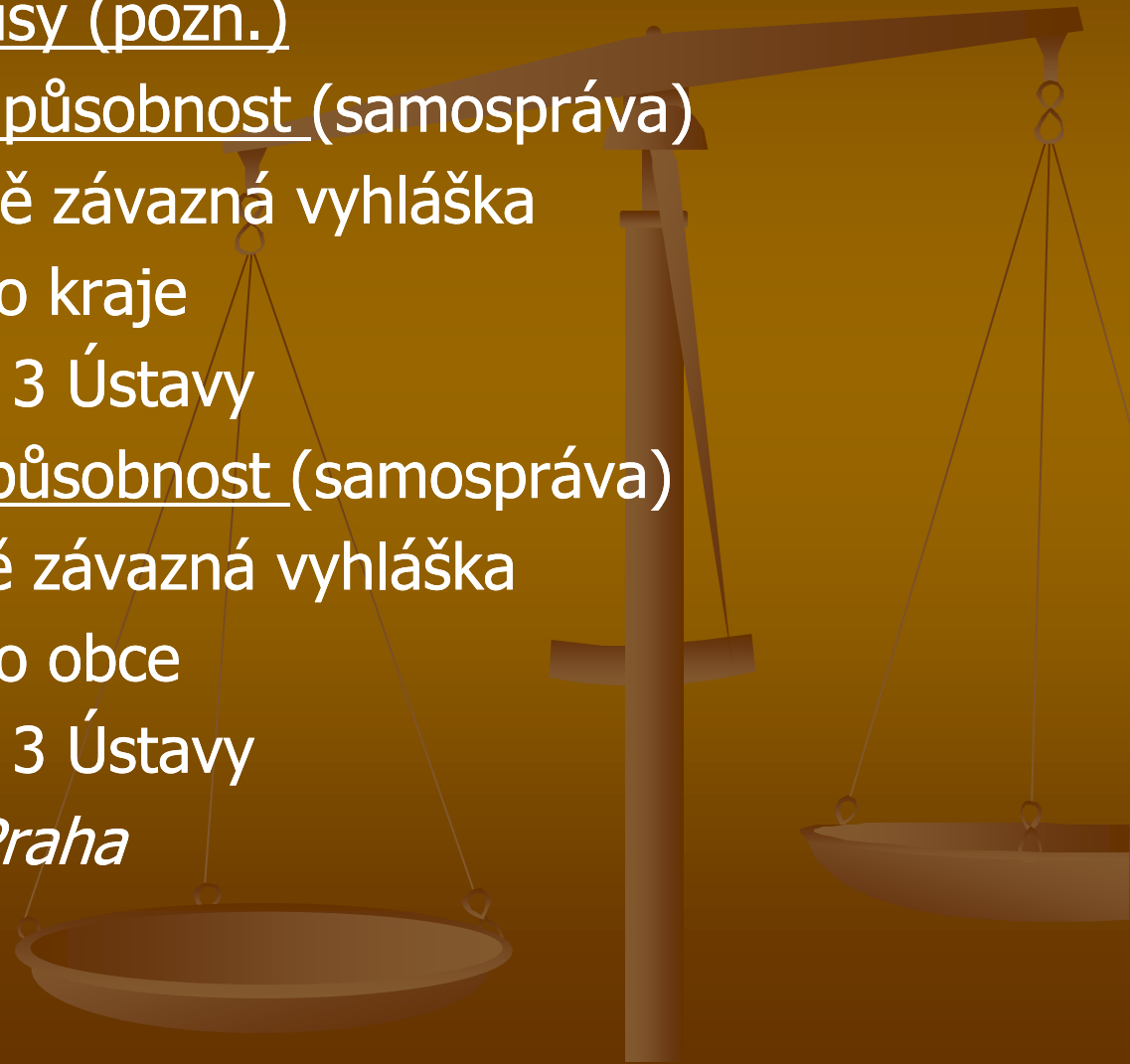
# Právní předpisy



- Omezená územní působnost
- KRAJE – přenesená působnost (výkon státní správy)
  - - název: nařízení
  - - rada kraje
  - - čl. 79 odst. 3 Ústavy
- OBCE – přenesená působnost (výkon státní správy)
  - - název: nařízení
  - - rada obce (zastupitelstvo, pokud rada není volena)
  - - čl. 79 odst. 3 Ústavy

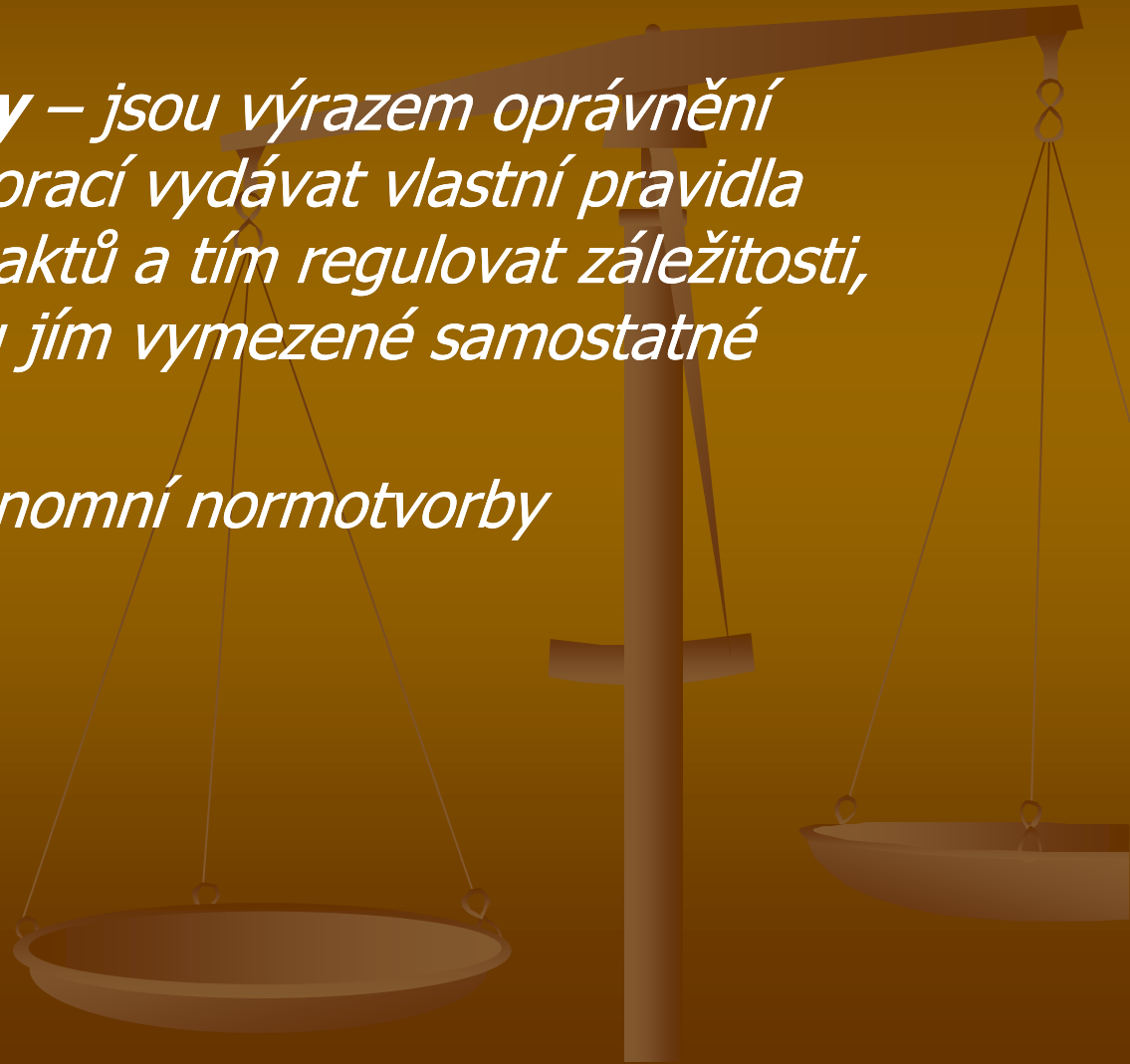
# Právní předpisy

- Tzv. statutární předpisy (pozn.)
- KRAJE – samostatná působnost (samospráva)
  - název: obecně závazná vyhláška
  - zastupitelstvo kraje
  - čl. 104 odst. 3 Ústavy
- OBEC – samostatná působnost (samospráva)
  - název: obecně závazná vyhláška
  - zastupitelstvo obce
  - čl. 104 odst. 3 Ústavy
- *Pozn. Hlavní město Praha*



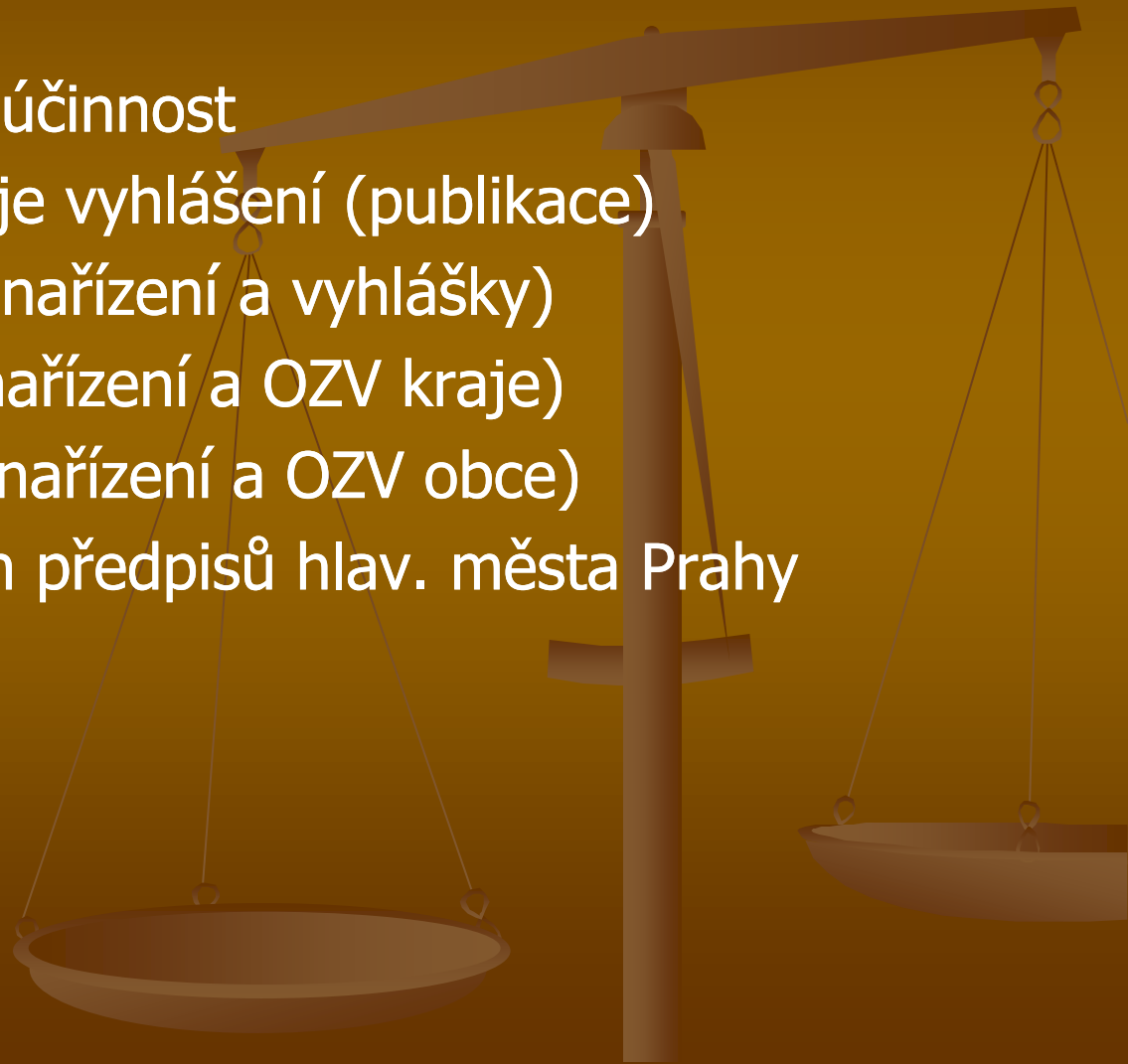
# Právní předpisy

- *Pozn.*
- ***Statutární předpisy*** – jsou výrazem oprávnění samosprávných korporací vydávat vlastní pravidla formou abstraktních aktů a tím regulovat záležitosti, které patří do okruhu jím vymezené samostatné působnosti
- *jde o tzv. právo autonomní normotvorby*



# Právní předpisy

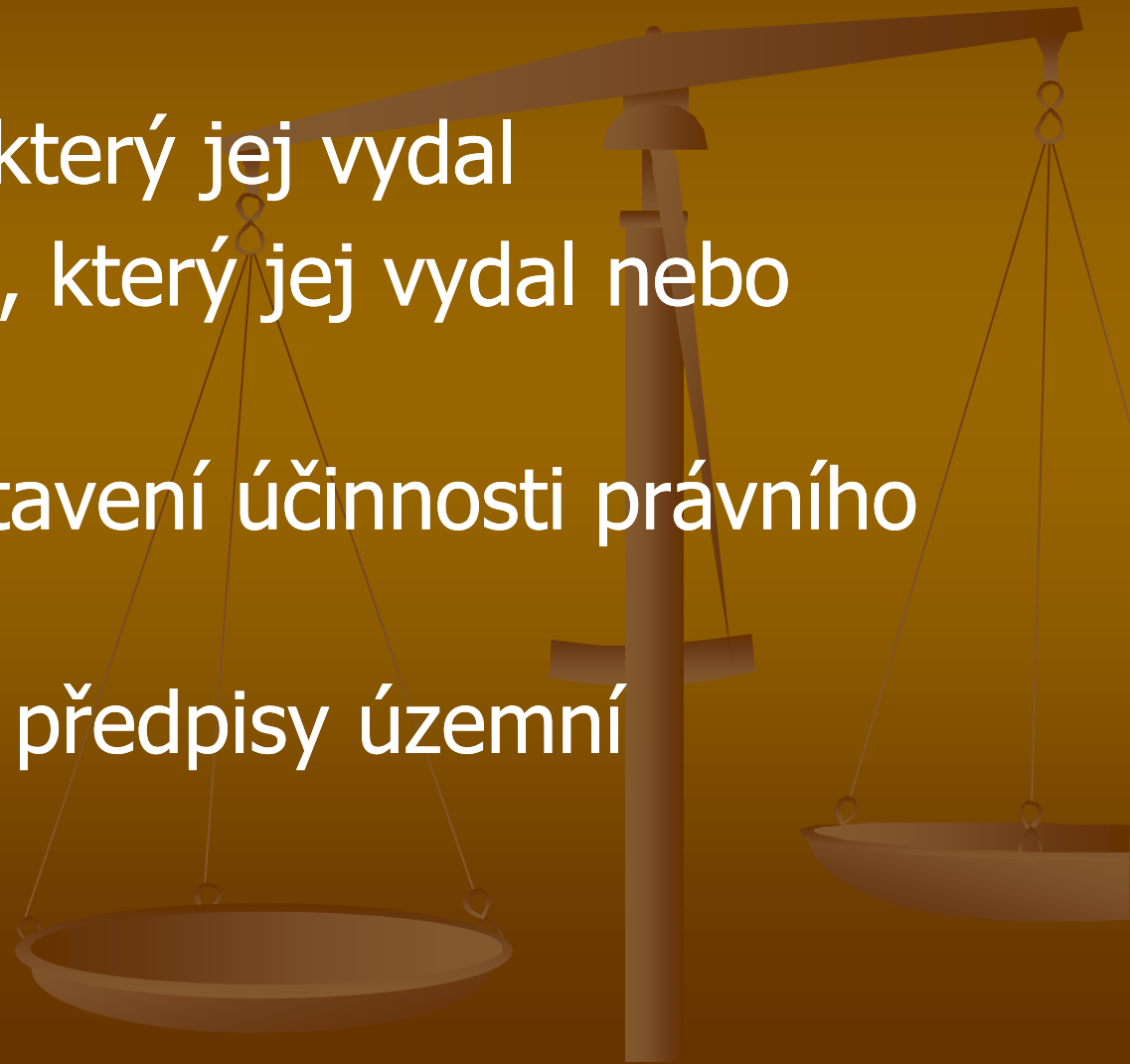
- **Zásada veřejnosti**
- Vlastnost: platnost a účinnost
- Podmínkou platnosti je vyhlášení (publikace)
- KDE: Sbírka zákonů (nařízení a vyhlášky)
- Věstník kraje (nařízení a OZV kraje)
- Úřední deska (nařízení a OZV obce)
- Sbírka právních předpisů hlav. města Prahy





# Právní předpisy

- Náprava vad:
- Změna- orgán, který jej vydal
- Zrušení – orgán, který jej vydal nebo Ústavní soud
- Sistace – pozastavení účinnosti právního předpisu,
  - - právní předpisy územní samosprávy

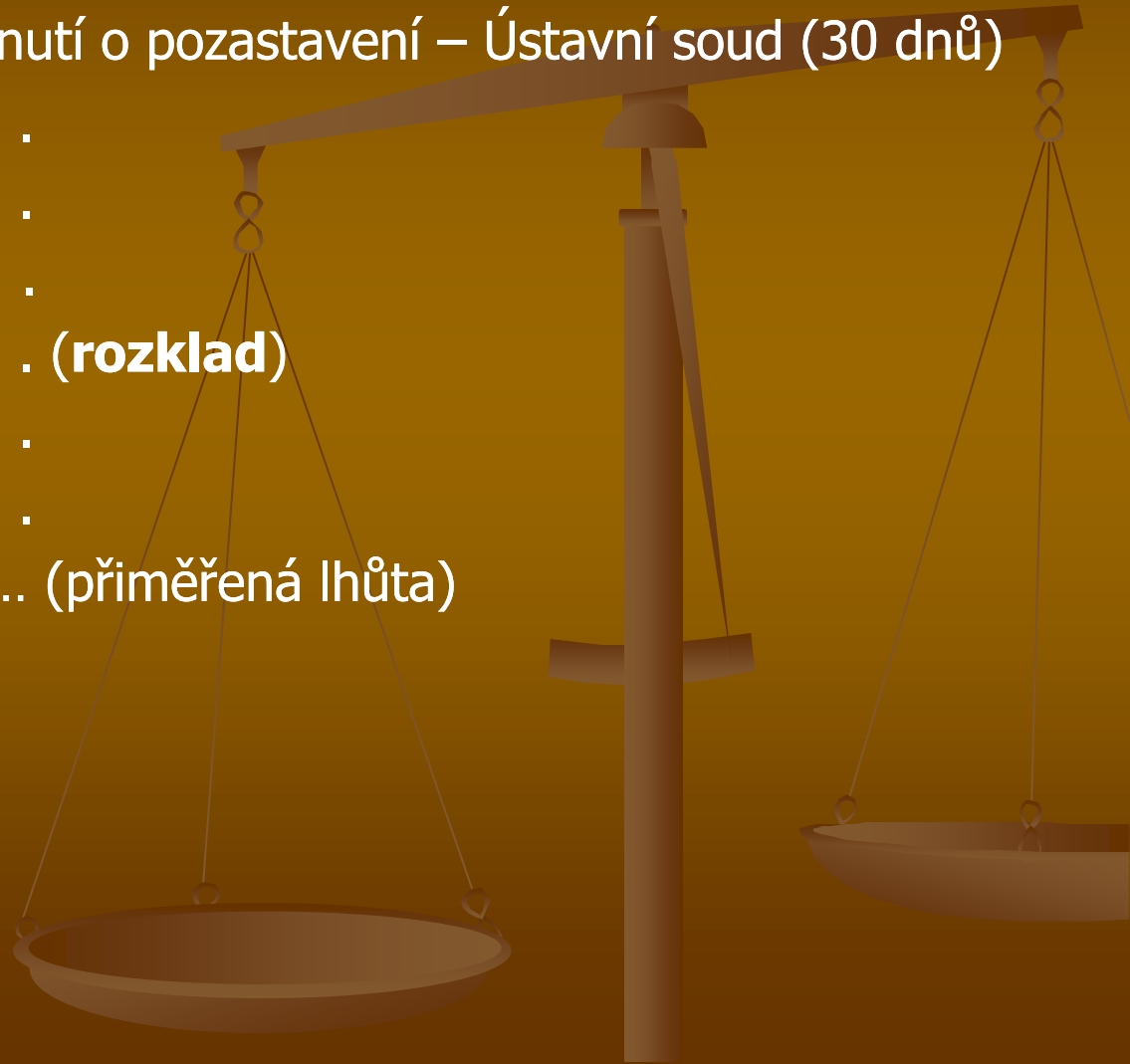


# Právní předpisy

- Zrušení – a) podnět – kdokoli
- b) státní dozor – následný, princip oficiality (veřejná právní povinnost)
- c) ÚS – výčet subjektů § 64 ZÚS
- ne soudy obecné – srov. čl. 95 Ústavy – nemusí aplikovat
- *„Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.“*

# OZV

- MV -----rozhodnutí o pozastavení – Ústavní soud (30 dnů)
- . . . . .
- . . . . .
- Výzva k nápravě . . . . .
- . . . . . (rozklad)
- . . . . .
- . . . . .
- OBEC (60 dnů) ..... (přiměřená lhůta)

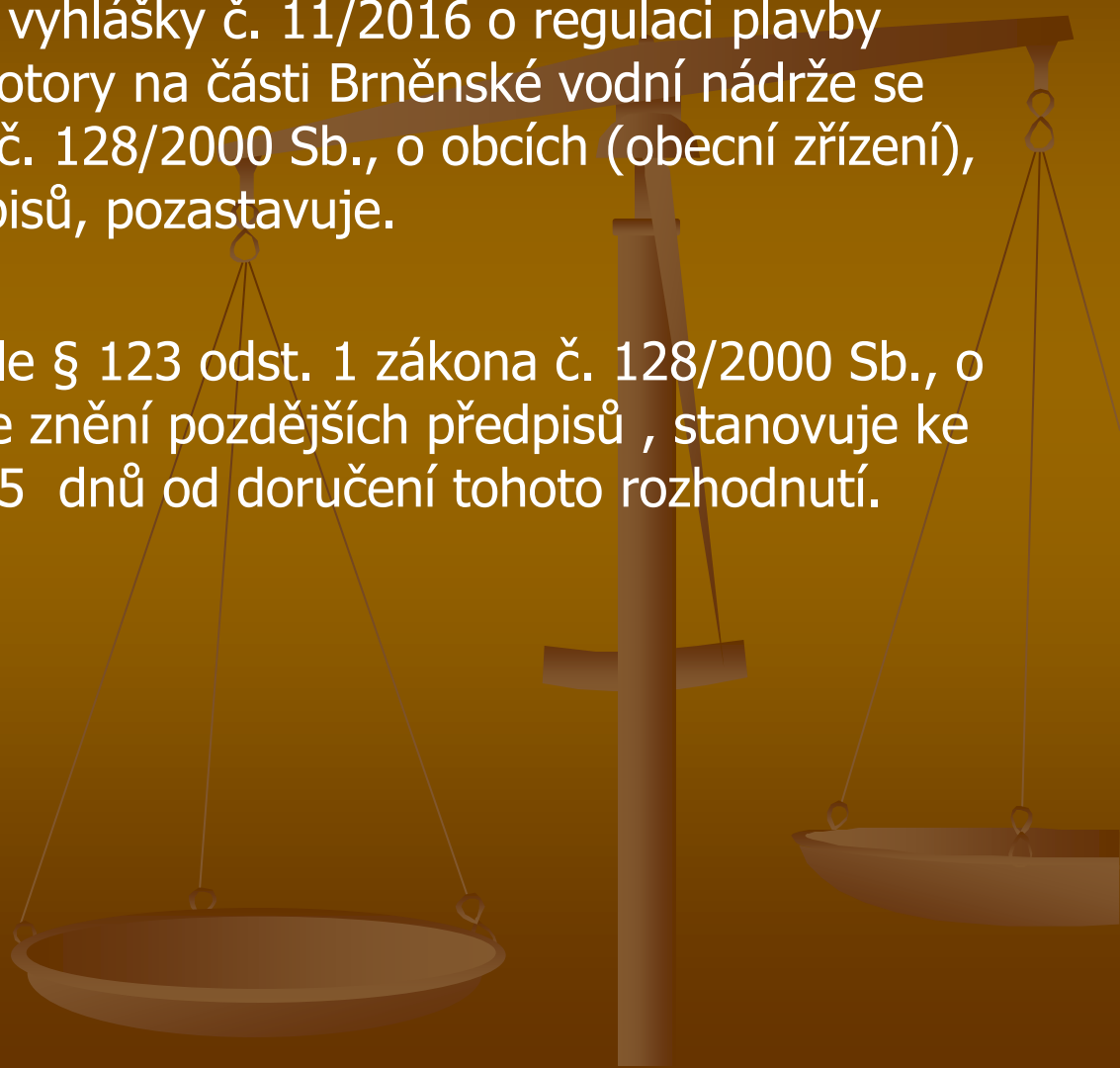


# Příklad výroku - sistace

- Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, jako správní orgán příslušný dle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení s účastníkem řízení, kterým je statutární město Brno se sídlem Dominikánské nám.1, 601 67 Brno, ve věci pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 11/2016 o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže pro možný rozpor se zákonem, vydává toto **rozhodnutí**.

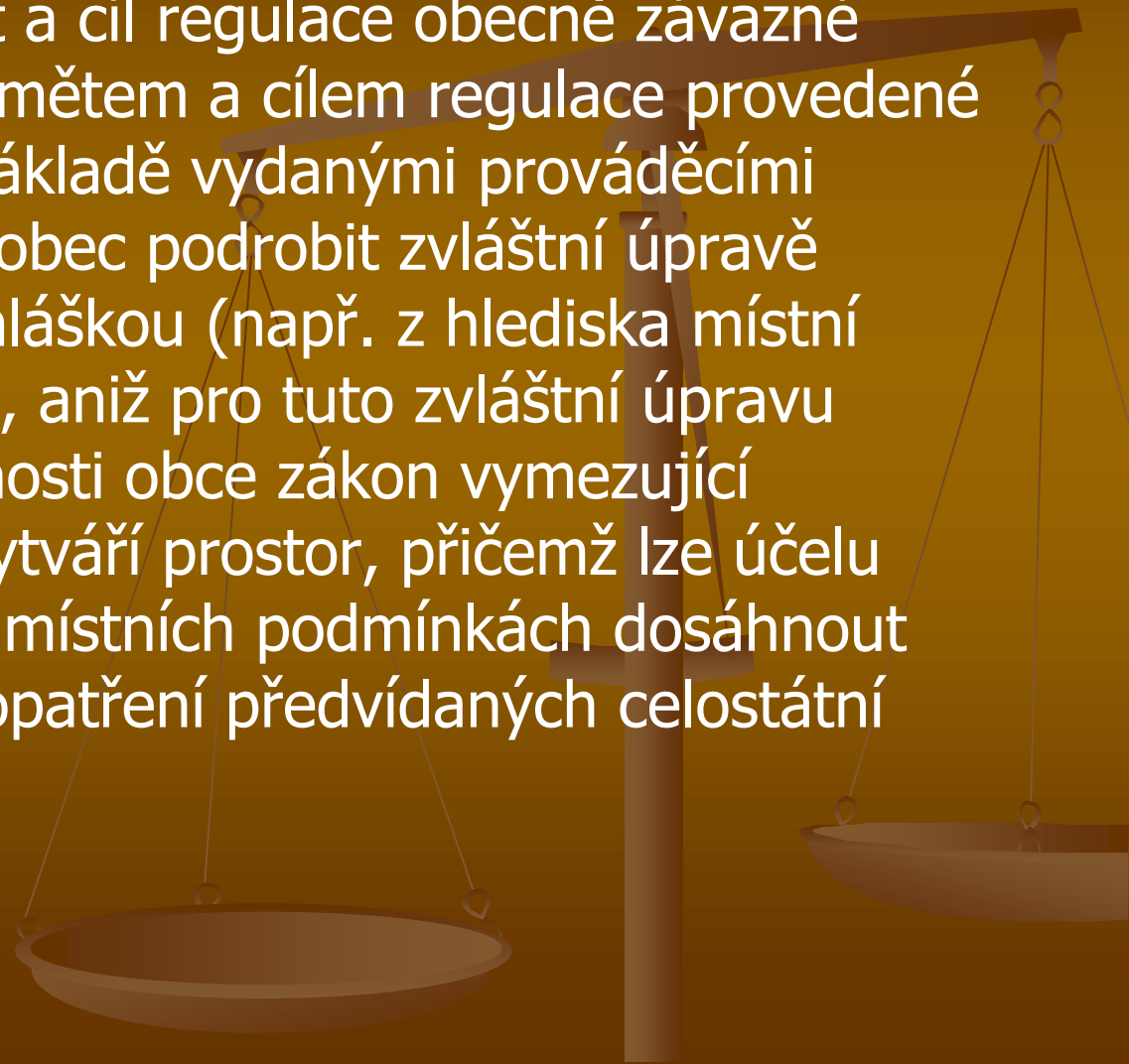
# Příklad výroku - sistace

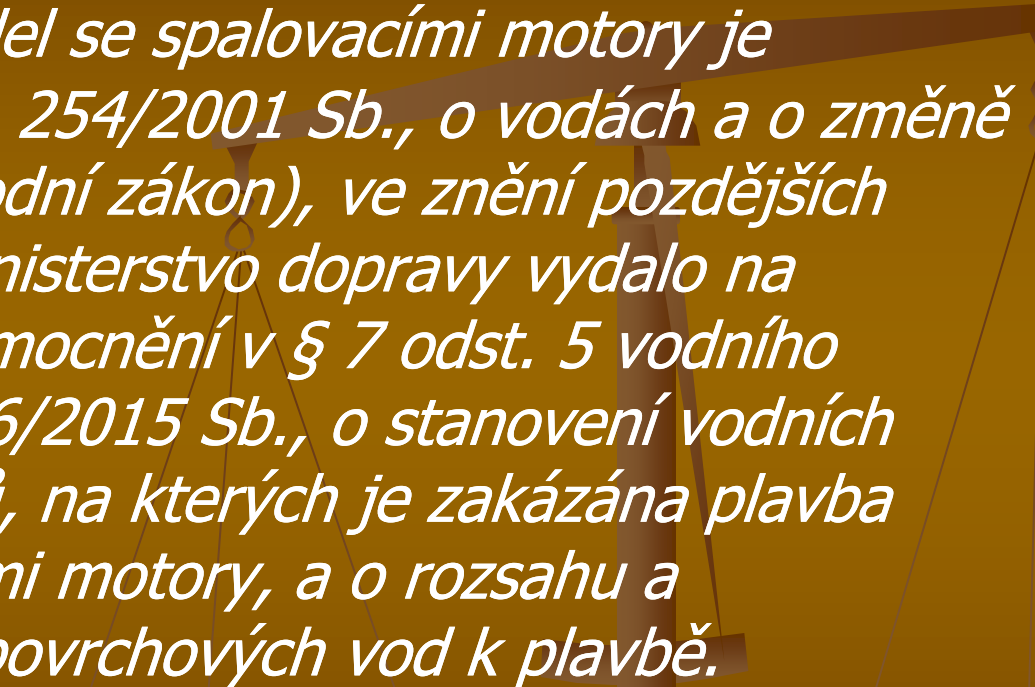
- Účinnost obecně závazné vyhlášky č. 11/2016 o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže se dle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, pozastavuje.
- .
- II. Účastníkovi řízení se dle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů , stanovuje ke zjednání nápravy lhůta 15 dnů od doručení tohoto rozhodnutí.



# PI. ÚS 3/17

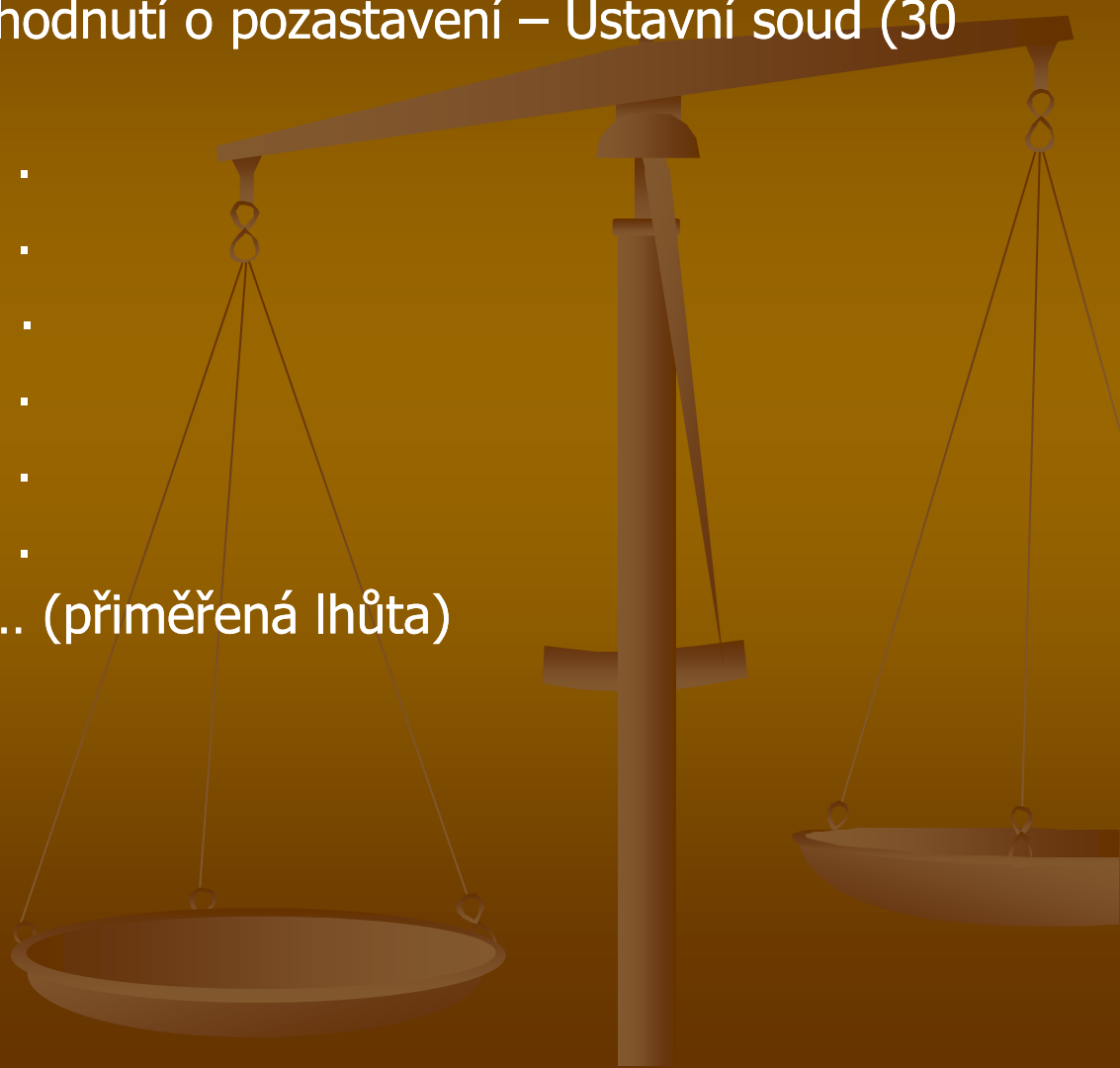
- Shodují-li se předmět a cíl regulace obecně závazné vyhlášky obce s předmětem a cílem regulace provedené zákonem a na jeho základě vydanými prováděcími předpisy, nemůže je obec podrobit zvláštní úpravě obecně závaznou vyhláškou (např. z hlediska místní a časové působnosti), aniž pro tuto zvláštní úpravu v samostatné působnosti obce zákon vymezující předmětnou oblast vytváří prostor, přičemž lze účelu celostátní regulace v místních podmínkách dosáhnout pomocí konkrétních opatření předvídaných celostátní právní úpravou.



- 
- Pozn: *plavba plavidel se spalovacími motory je upravena zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, přičemž ministerstvo dopravy vydalo na základě zákonného zmocnění v § 7 odst. 5 vodního zákona vyhlášku č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě.*

# nařízení

- Krajský úřad -----rozhodnutí o pozastavení – Ústavní soud (30 dnů)
- . . . . .
- . . . . .
- Výzva k nápravě . . . . .
- . . . . .
- . . . . .
- . . . . .
- OBEC (60 dnů) ..... (přiměřená lhůta)





# Předpisy

- Můžeme rozeznávat i další formy statutárních předpisů, např. předpisy profesní samosprávy
- Kontrola zákonnosti v rámci procesu **registrace**
- Např. § 36 ZVŠ: „**(1)** Vnitřní předpisy veřejné vysoké školy podléhají **registraci ministerstvem**. Žádost o registraci podává ministerstvu rektor.
- **(2)** Ministerstvo rozhodne o žádosti do 90 dnů ode dne jejího předložení. Je-li žádosti vyhověno, vyznačí registraci ministerstvo na stejnopisu registrovaného vnitřního předpisu. Rozhodnutí o registraci se nevydává.
- **(3)** Odporuje-li vnitřní předpis veřejné vysoké školy zákonu nebo jinému právnímu předpisu, ministerstvo **žádost o registraci rozhodnutím zamítne**.
- **(4)** Vnitřní předpis nabývá platnosti registrací.
- **(5)** Ustanovení odstavců 1 až 4 platí i pro změny vnitřních předpisů.

# ISA - vady

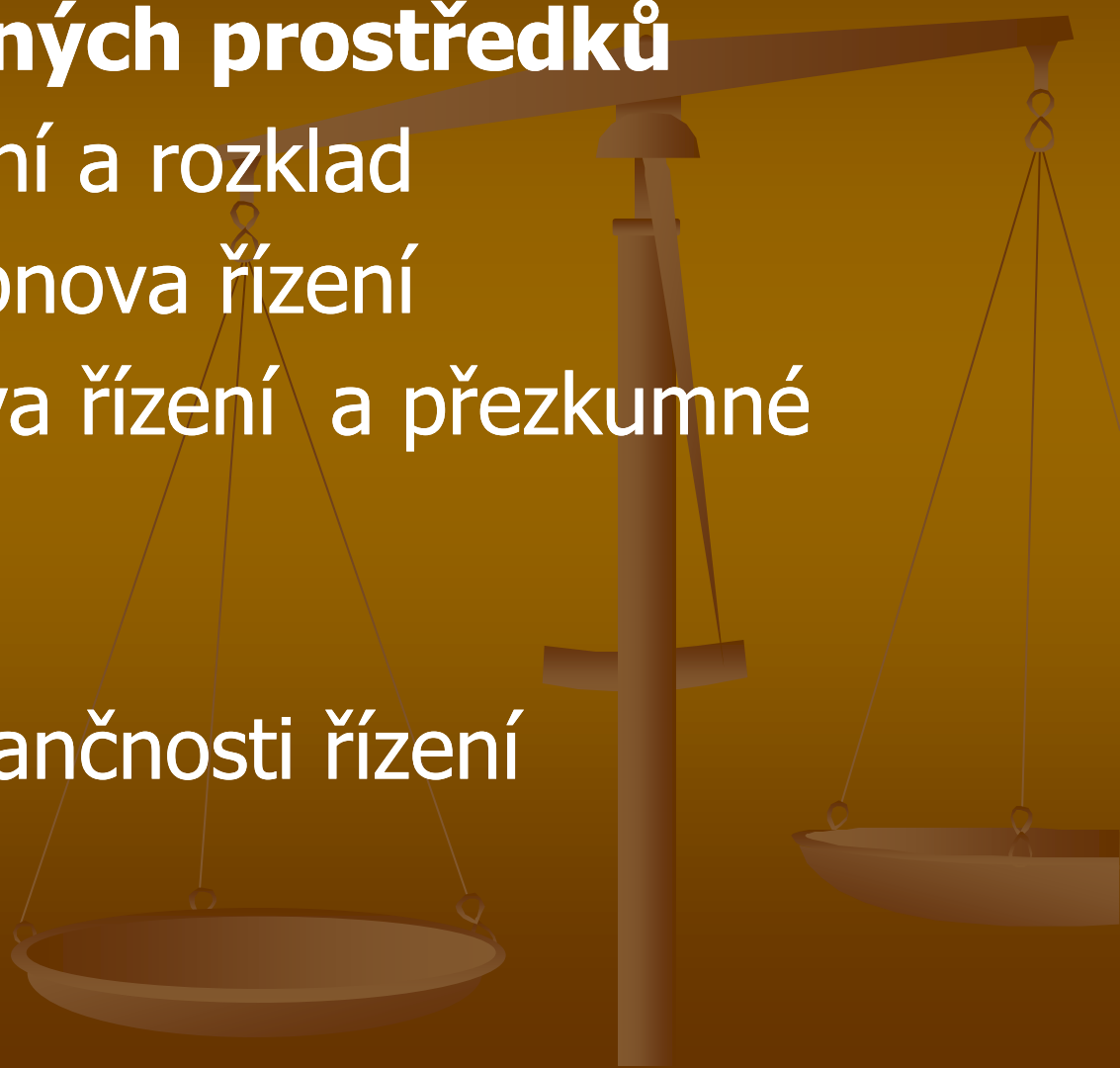
- Důležitý je stupeň závažnosti či charakter vad
- - chyby v psaní či počtech jsou vady lehkou odstranitelné (oprava správního aktu) srov. § 70 s.ř. (usnesení nebo opravné rozhodnutí)
- **Správní akty věcně nesprávné**
  - správní úřad nezodpověděl správně skutkovou otázku, *např. neúplné zjištění skutkového stavu- (nezohlednění některé důležité okolnosti)*
- - k nápravě slouží opravné prostředky
- - způsob nápravy vad – změna či zrušení správního aktu

# ISA - vady

- **Správní akty nezákonné**
  - správní úřad nezodpověděl správně otázku právní - - rozporem s mezinárodní smlouvou, Ústavou či ústavním zákonem, zákonem, podzákonným obecně závazným předpisem či evropským právem.
- - k nápravě slouží opravné prostředky (lze i z moci úřední – přezkumné řízení)

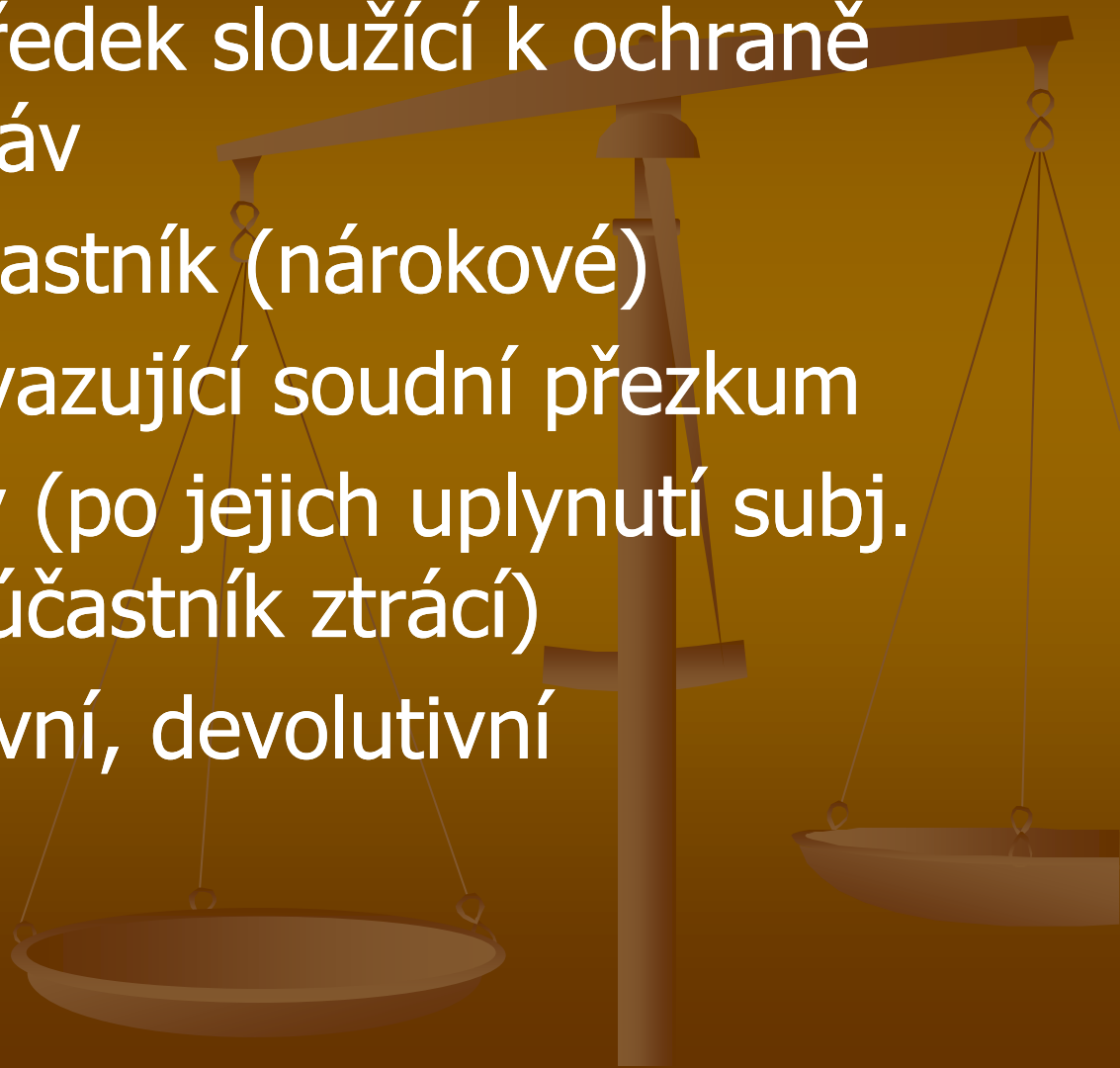
# Opravné prostředky

- **System opravných prostředků**
- Řádné – odvolání a rozklad
- Mimořádné – obnova řízení
- *Dozorčí* – obnova řízení a přezkumné řízení
- Zásada dvojinstančnosti řízení



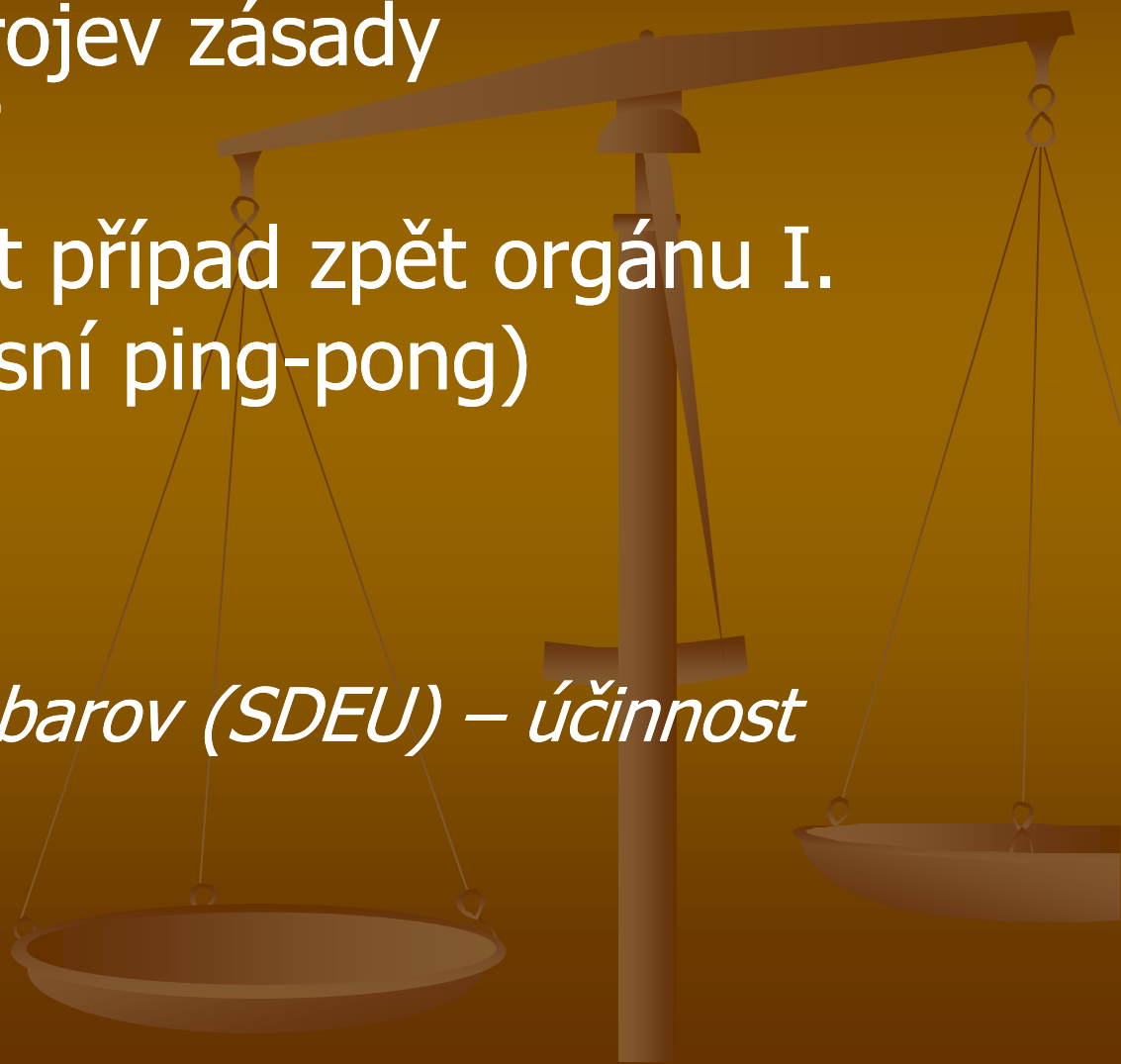
# Odvolání

- - opravný prostředek sloužící k ochraně subjektivních práv
- - má v rukou účastník (nárokové)
- - podmiňuje navazující soudní přezkum
- - vázán na lhůty (po jejich uplynutí subj. procesní právo účastník ztrácí)
- účinek suspenzivní, devolutivní



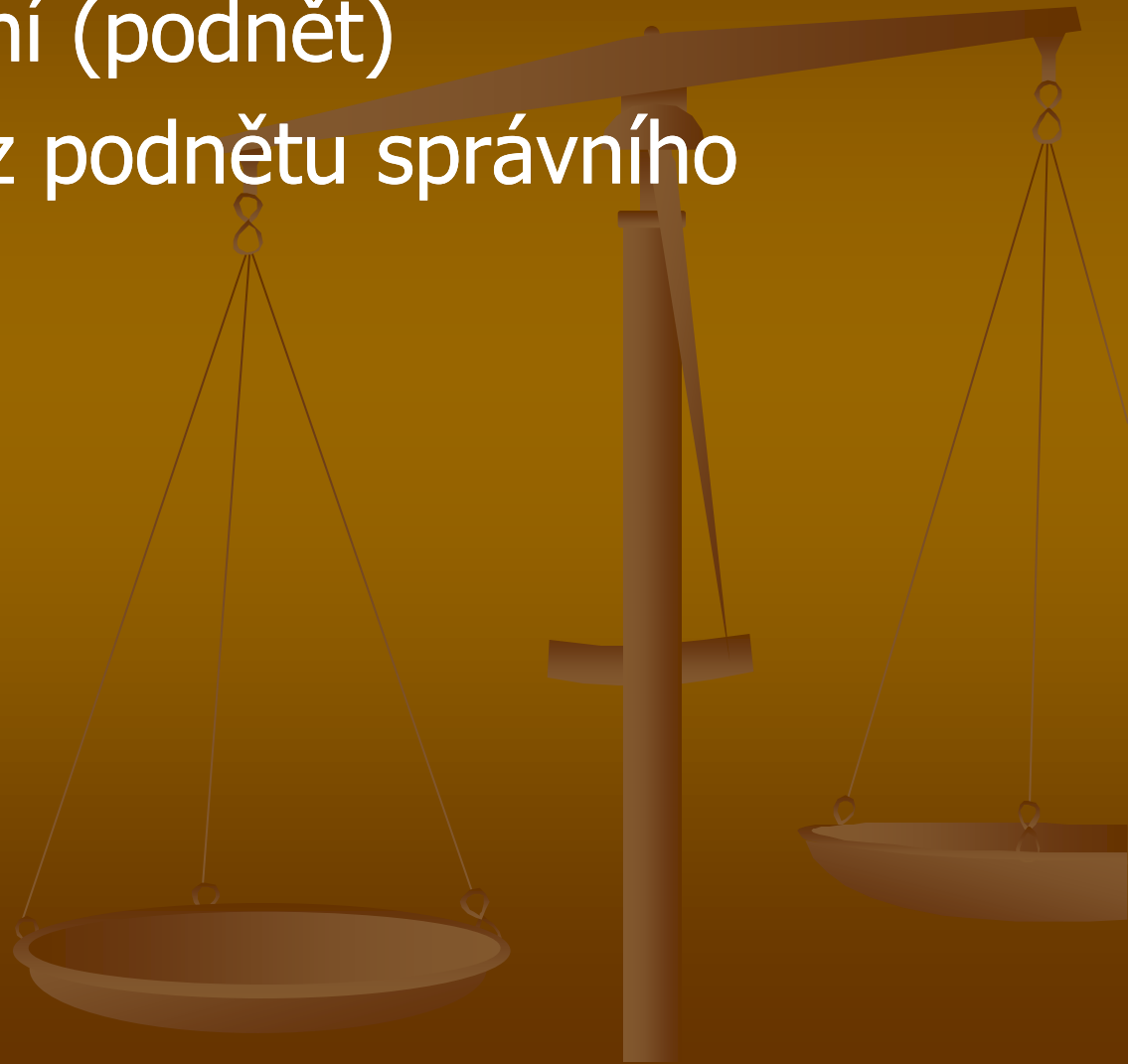
# Odvolání

- II. instance – projev zásady dvojinstančnosti
- - možnost vrátit případ zpět orgánu I. Instance (procesní ping-pong)
- *Pozn: případ Torubarov (SDEU) – účinnost soudní ochrany*



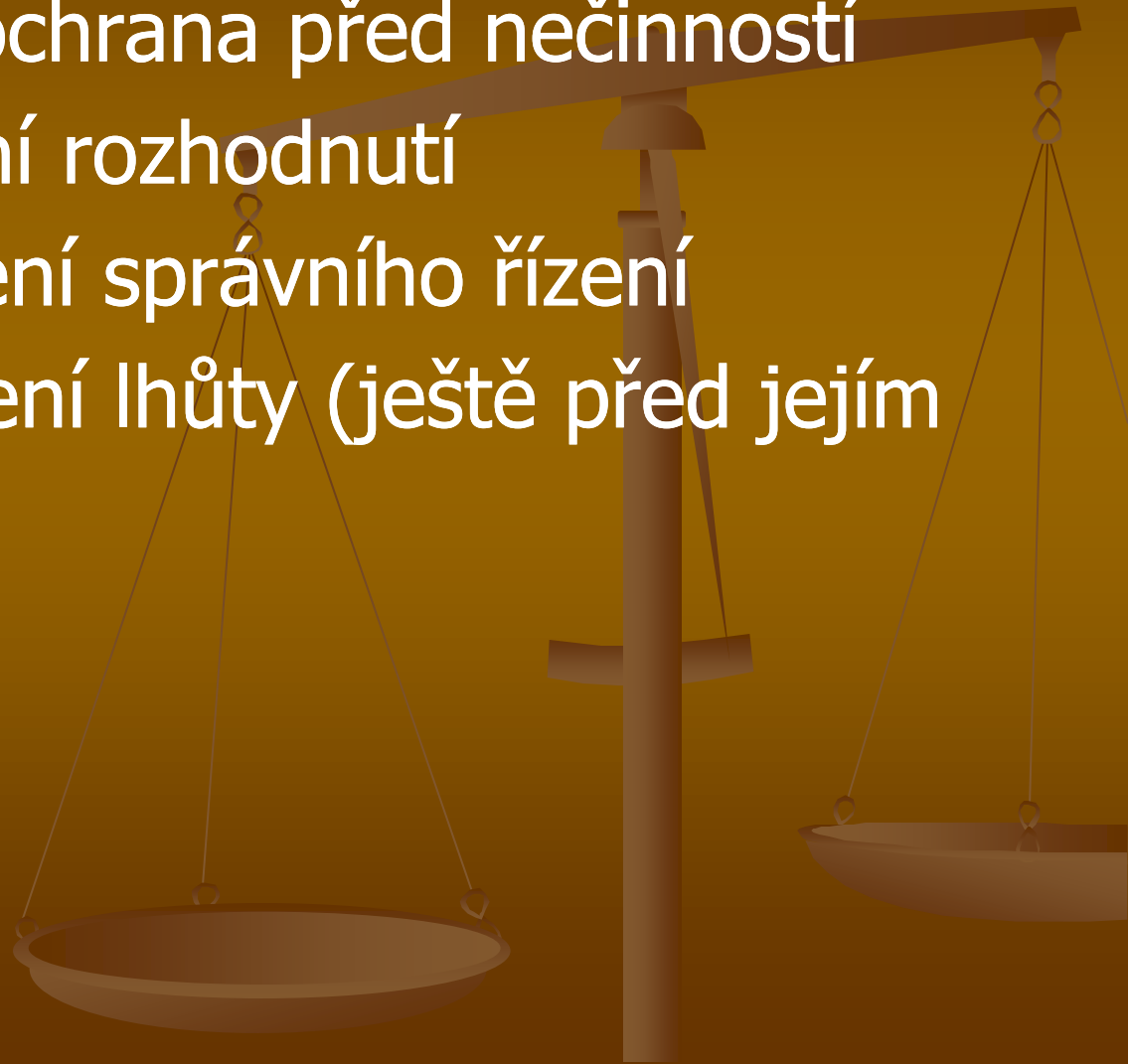
# Dozorčí prostředky

- Přezkumné řízení (podnět)
- Obnova řízení (z podnětu správního orgánu)



# Nečinnost

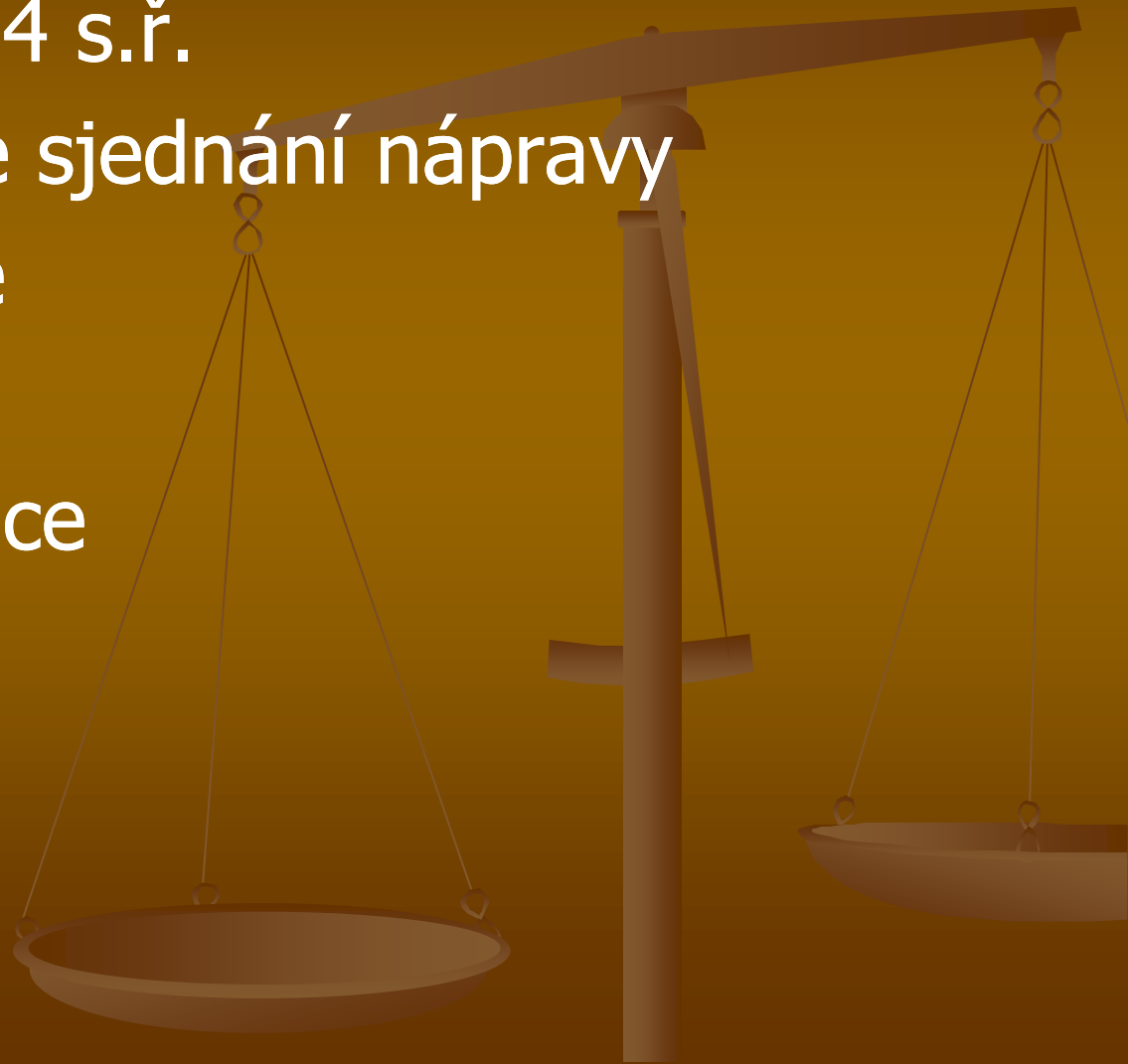
- § 80 spr. řádu ochrana před nečinností
- **KDY:** - nevydání rozhodnutí
- - nezahájení správního řízení
- - nedodržení lhůty (ještě před jejím uplynutím)





# Nečinnost

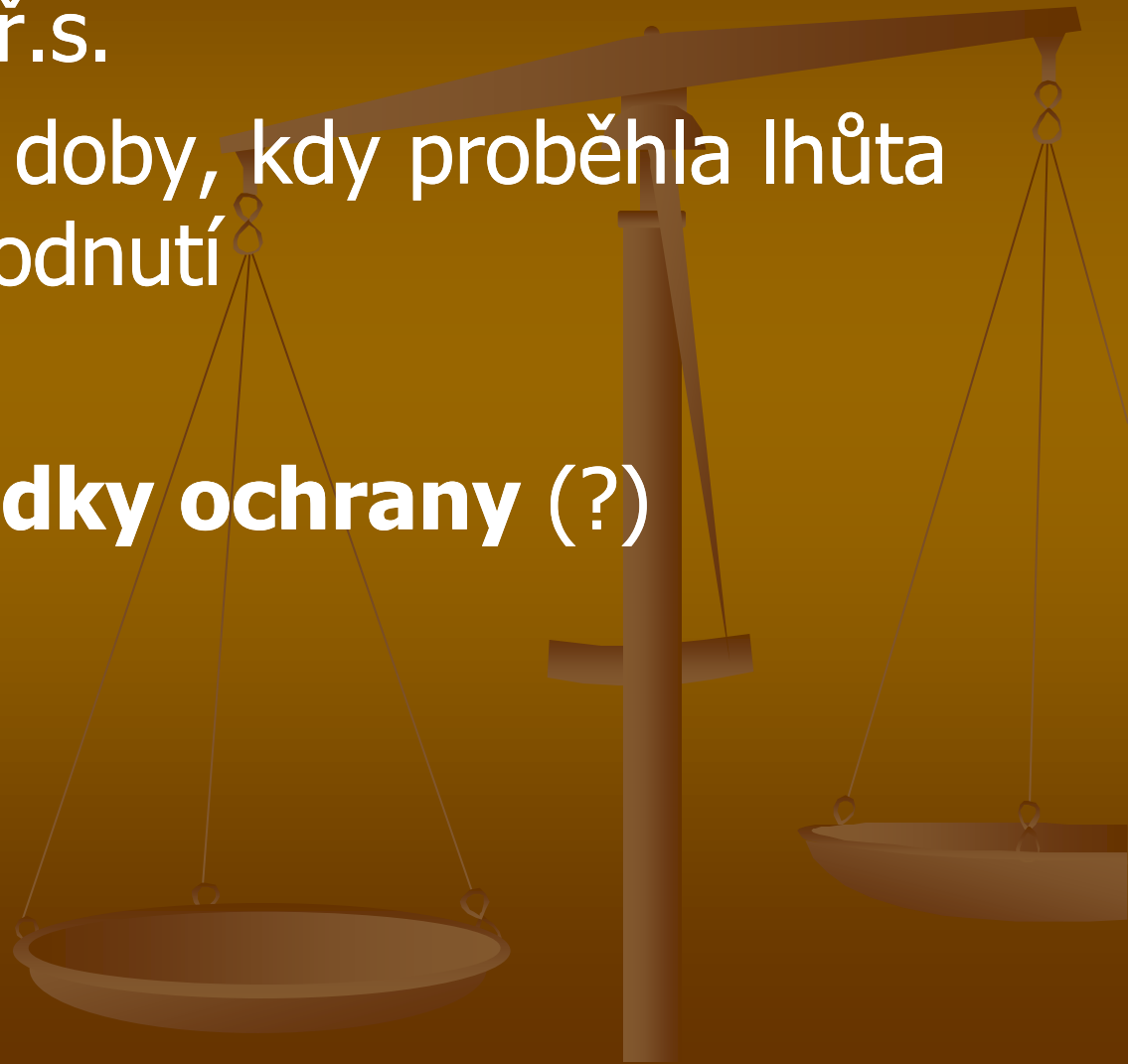
- JAK: § 80 odst. 4 s.ř.
- - příkaz ke sjednání nápravy
- - delegace
- - atrakce
- - prolongace



# Nečinnost

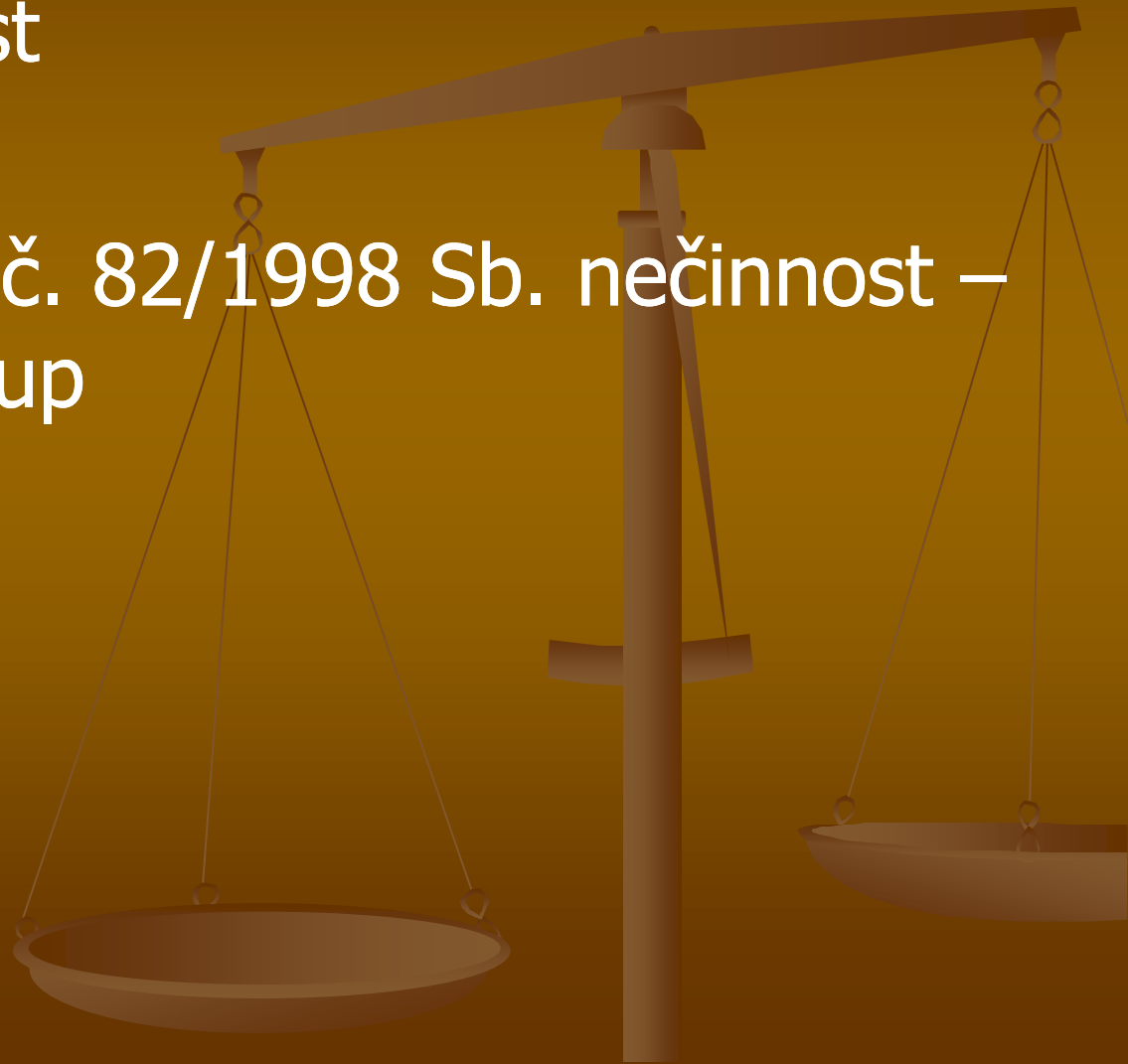
- Žaloba - § 79 s.ř.s.
- - lhůta 1 rok od doby, kdy proběhla lhůta pro vydání rozhodnutí

**Další prostředky ochrany (?)**



# Nečinnost

- - ústavní stížnost
- - VOP
- - vazba na zák. č. 82/1998 Sb. nečinnost – nezákonný postup



# Nečinnost

zákon může stanovit, že nečinnost má stejné účinky jako rozhodnutí (fikce)

- - pozitivní rozhodnutí – vyhovění žádosti
- - negativní – zamítnutí žádosti

Případně po uplynutí doby nastává určitý účinek přímo ex lege

*V obou případech pak není aplikován § 80 s.ř.*

# Příklady

- ***§ 106 stavebního zákona (dnes je již ustanovení zrušeno)***
- ***(1) Ohlášenou stavbu, terénní úpravy nebo zařízení podle § 104 odst. 2 může stavebník provést na základě písemného souhlasu stavebního úřadu; u dočasné stavby souhlas obsahuje dobu jejího trvání. Nebude-li stavebníkovi souhlas doručen do 40 dnů ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě nebude doručen zákaz podle § 107, platí, že stavební úřad souhlas udělil.***

# Příklady

- **§ 9 odst. 3 zák. č. 123/1998 Sb.**
- „ Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, **že rozhodl informace odepřít.**“
- Pozn: původně bylo obdobné ustanovení v zák. č. 106/1999 Sb. (§ 15,16), novelou zák. č. 61/2006 Sb., byl tento postup opuštěn.

# Nicotné právní akty

- PA není v důsledku určité závažné vady právním aktem, tj. není způsobilý vyvolat právní účinky
- Důvody:
  - 1. věcná nepříslušnost - § 77 s.ř.
  - - prohlašuje nadřízený správní orgán
  - - zásada oficiality
- Př. SJS 461/1999

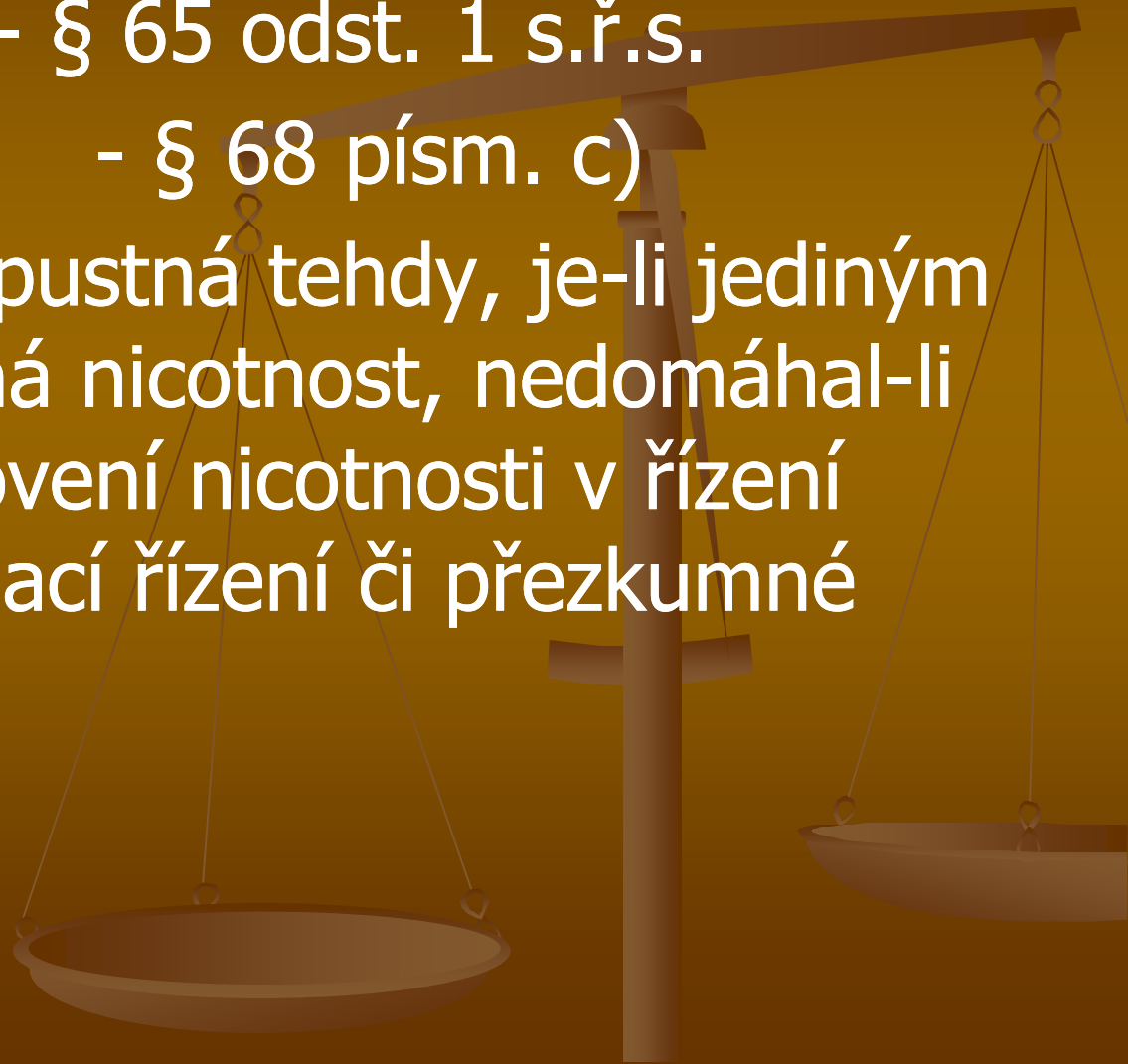
# Nicotné právní akty

- 2. absolutní nedostatek formy – SJS 631/2000 (uložení povinnosti dopisem či ústně)
- 3. neexistující subjekt – povinnost uložena obchodnímu jménu – SJS 49/1994
- 4. vydání rozhodnutí na základě NPA, který ještě není účinný, vnitřní rozpornost, právně či fakticky neuskutečnitelný



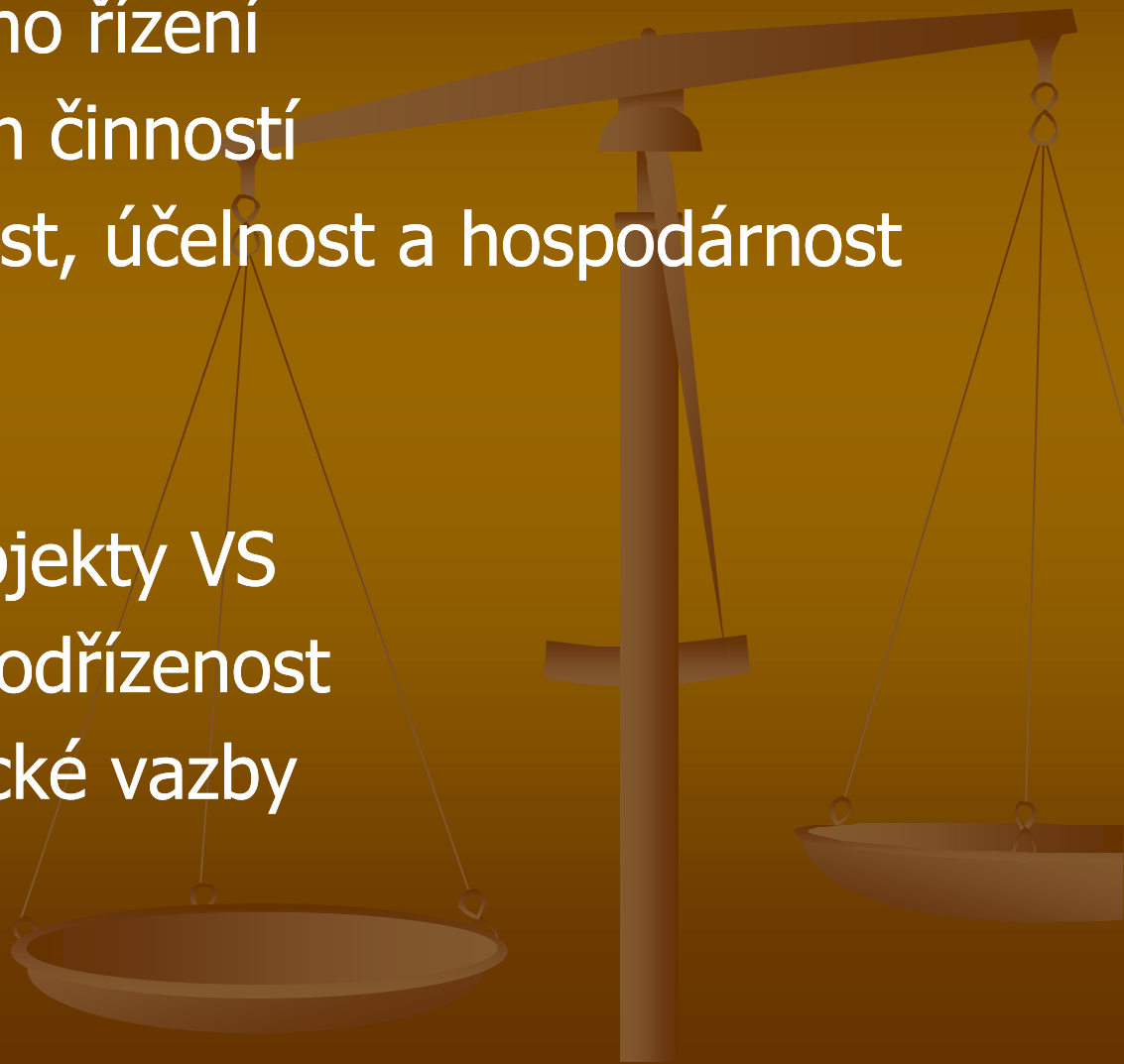
# Nicotné právní akty

- Vyslovuje soud - § 65 odst. 1 s.ř.s.
- - § 68 písm. c)
- „žaloba je nepřipustná tehdy, je-li jediným důvodem tvrzená nicotnost, nedomáhal-li se žalobce vyslovení nicotnosti v řízení před SO“ (odvolací řízení či přezkumné řízení)



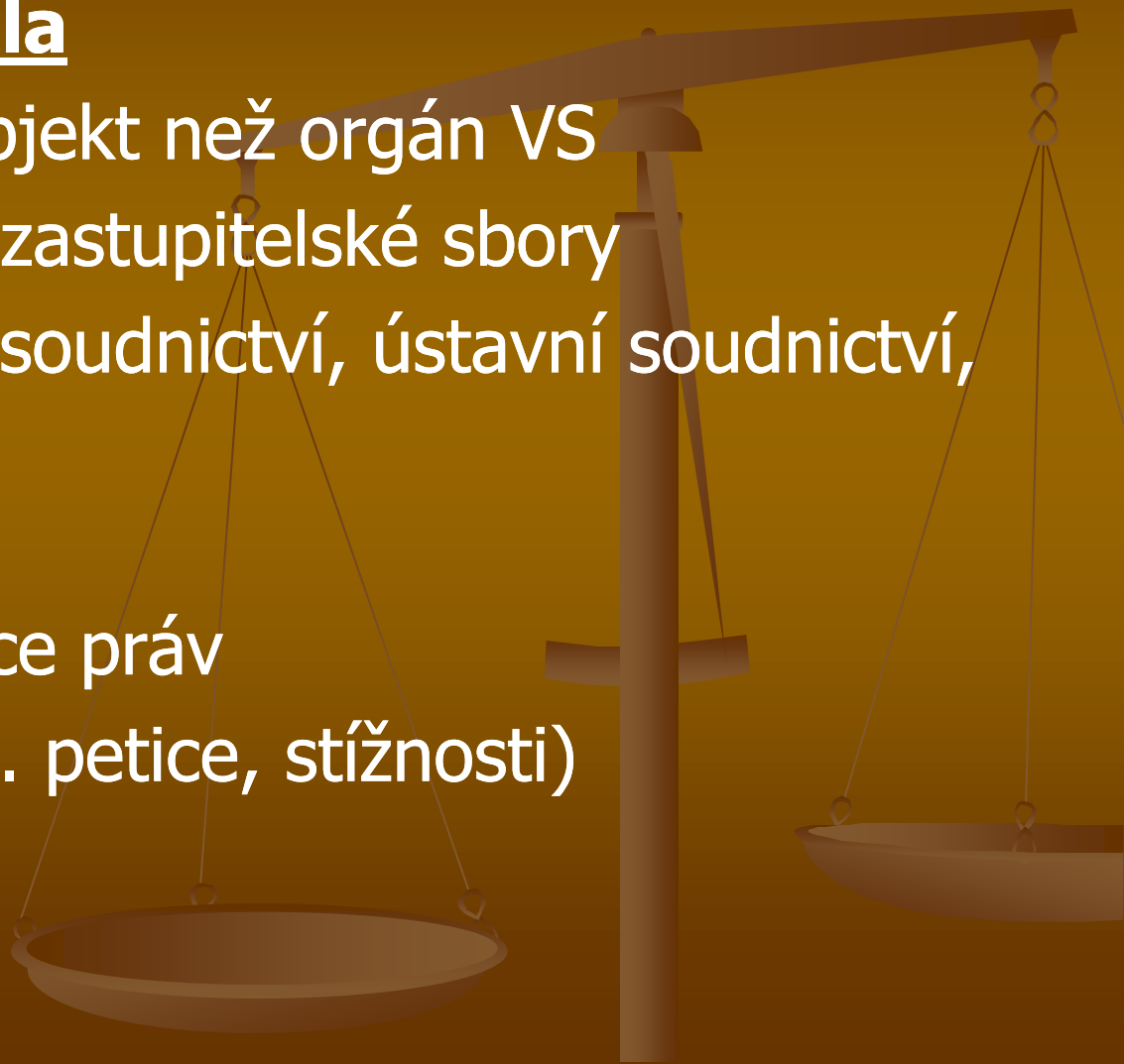
# KONTROLA

- Druh společenského řízení
- Složka jednotlivých činností
- Předmět: zákonnost, účelnost a hospodárnost
- Dělení:
  - **A) správní**
    - - kontrolují subjekty VS
    - 1. nadřízenost a podřízenost
    - 2. mimo hierarchické vazby



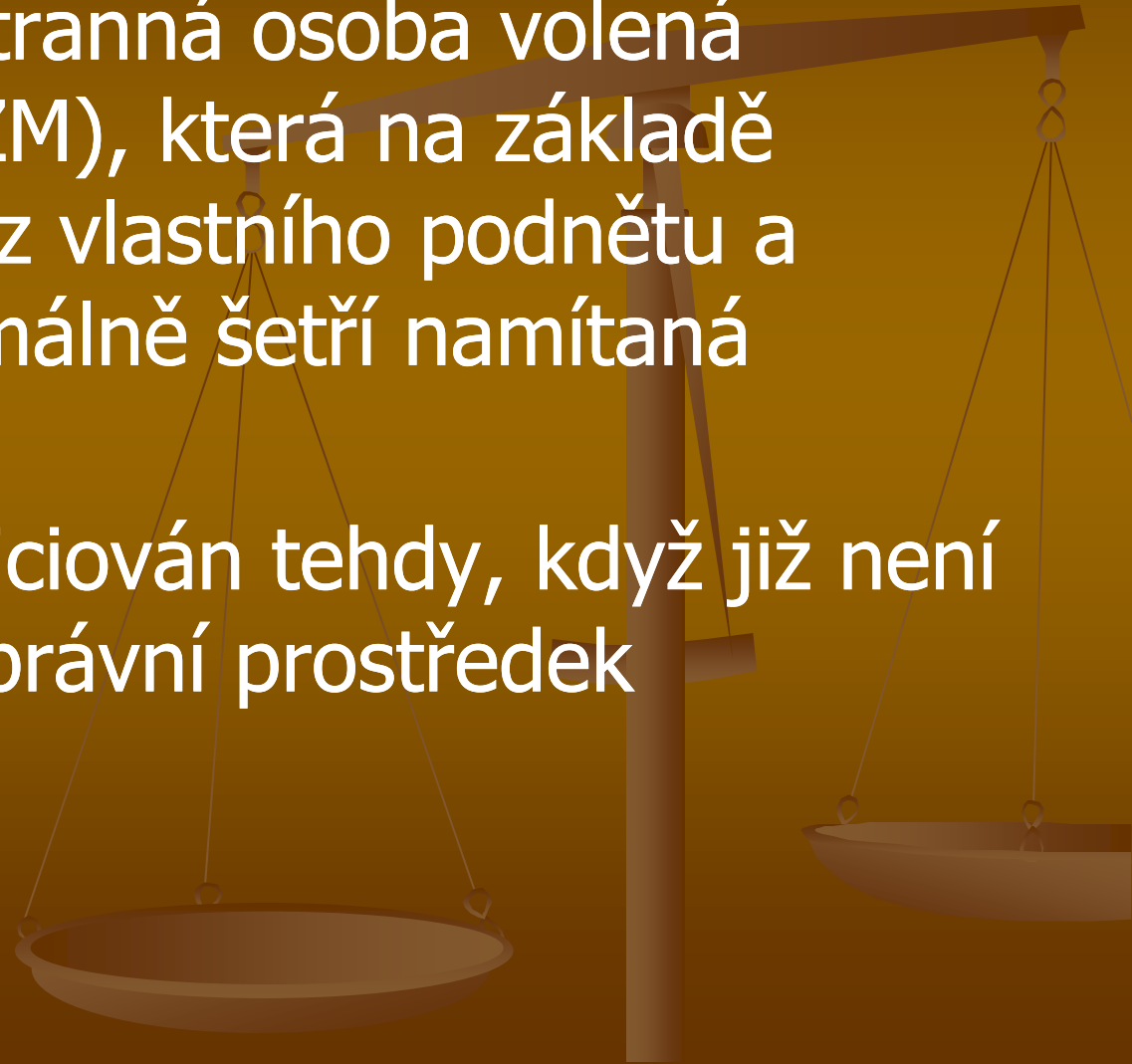
# KONTROLA

- **B) vnější kontrola**
- Kontroluje jiný subjekt než orgán VS
- 1) zákonodárné a zastupitelské sbory
- 2) soudy (správní soudnictví, ústavní soudnictví, část V. o.s.ř.)
- 3) NKÚ
- 4) veřejný ochránce práv
- 5) veřejnost (např. petice, stížnosti)

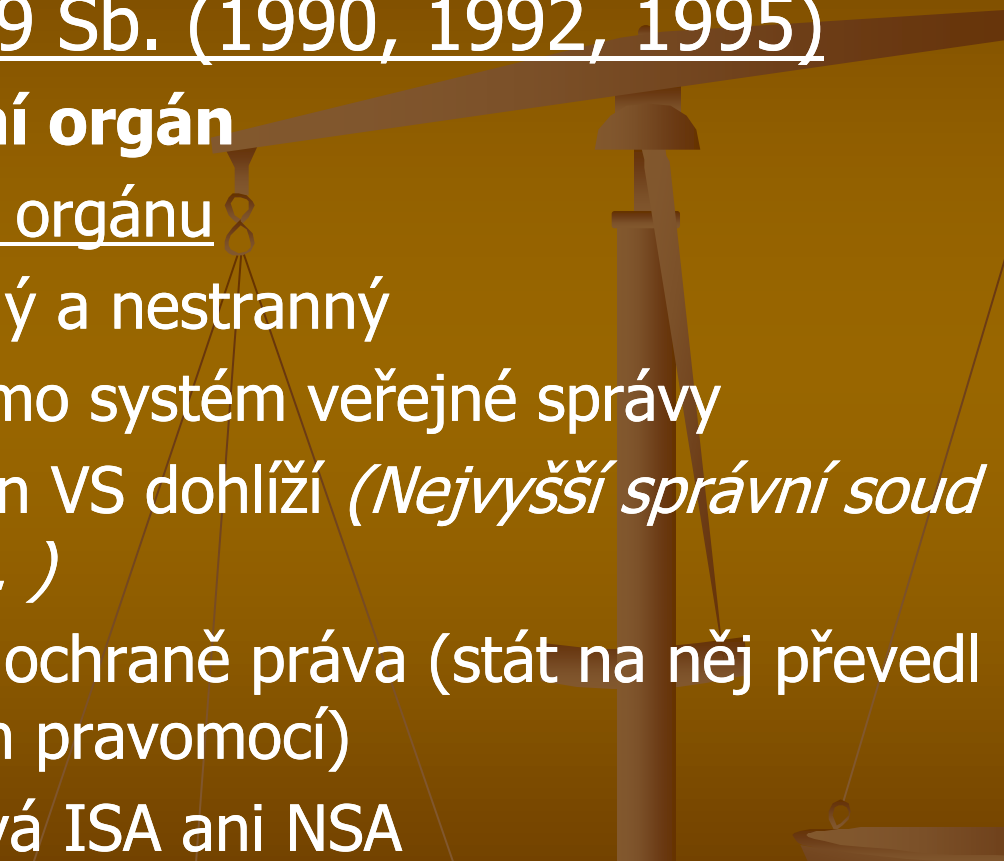


# ombudsman

- Nezávislá a nestranná osoba volená parlamentem (ZM), která na základě stížností nebo i z vlastního podnětu a poměrně neformálně šetří namítaná pochybení VS
- - zpravidla je iniciován tehdy, když již není k dispozici jiný právní prostředek

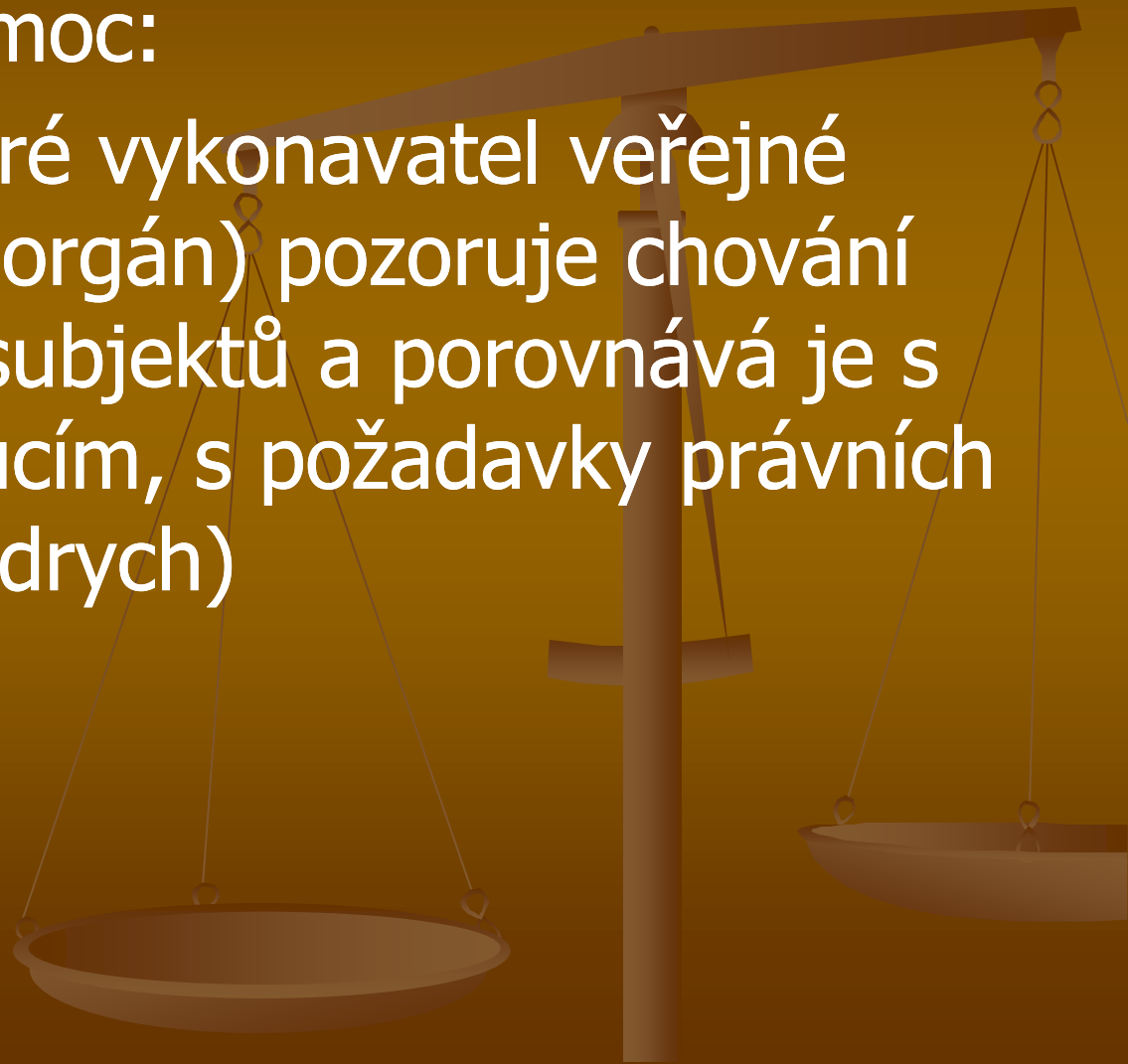


# Veřejný ochránce práv

- Zák. č. 349/1999 Sb. (1990, 1992, 1995)
  - **Iniciativní kontrolní orgán**
  - - má povahu státního orgánu
  - vlastnosti: - nezávislý a nestranný
  - - stojí mimo systém veřejné správy
  - - na výkon VS dohlíží (*Nejvyšší správní soud č. j. 9 Aps 9/2012-25. )*
  - - slouží k ochraně práva (stát na něj převedl část svých kontrolních pravomocí)
  - - nevydává ISA ani NSA
- 

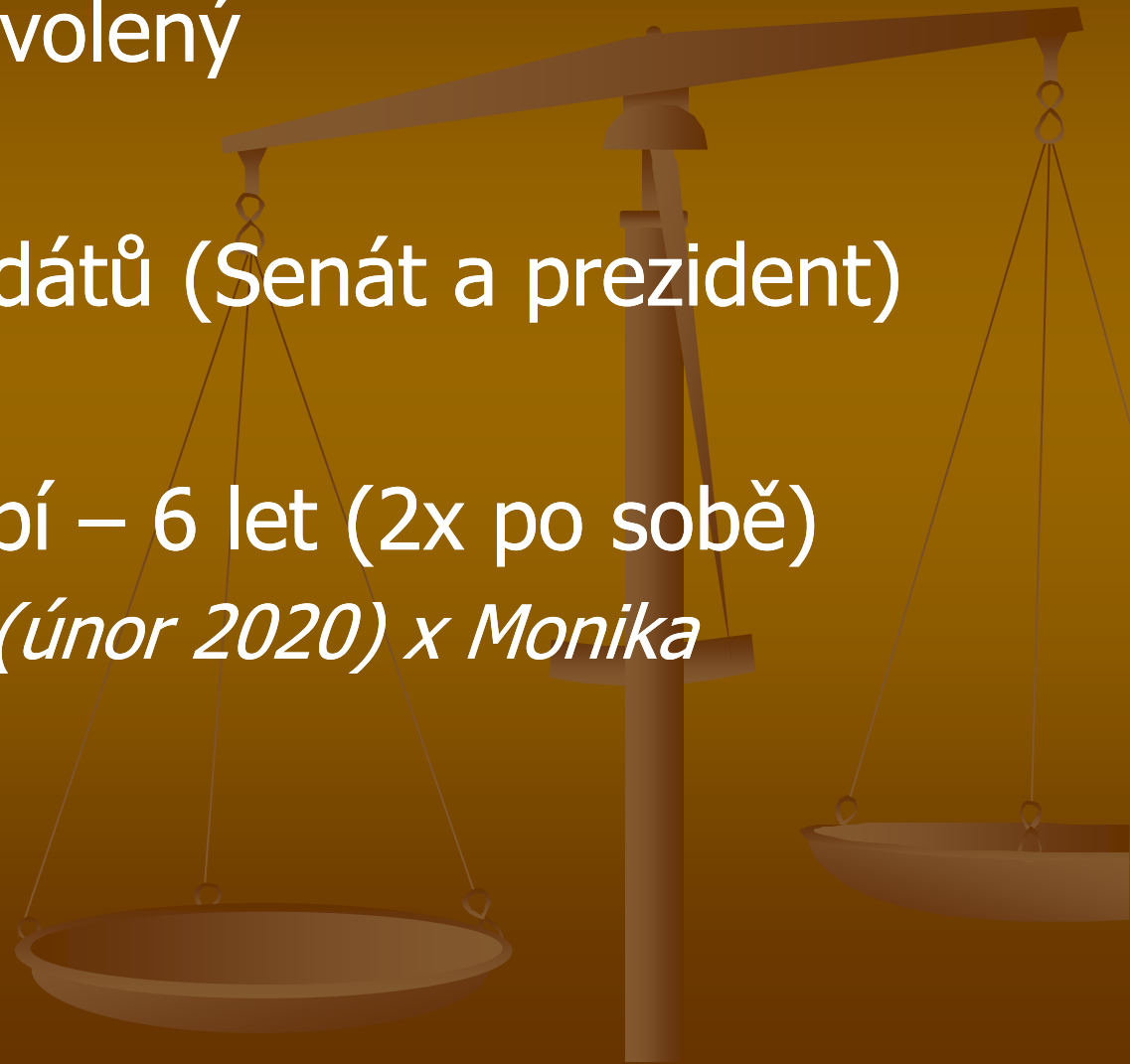
# Veřejný ochránce práv

- Kontrolní pravomoc:
- „činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem“ (D. Hendrych)



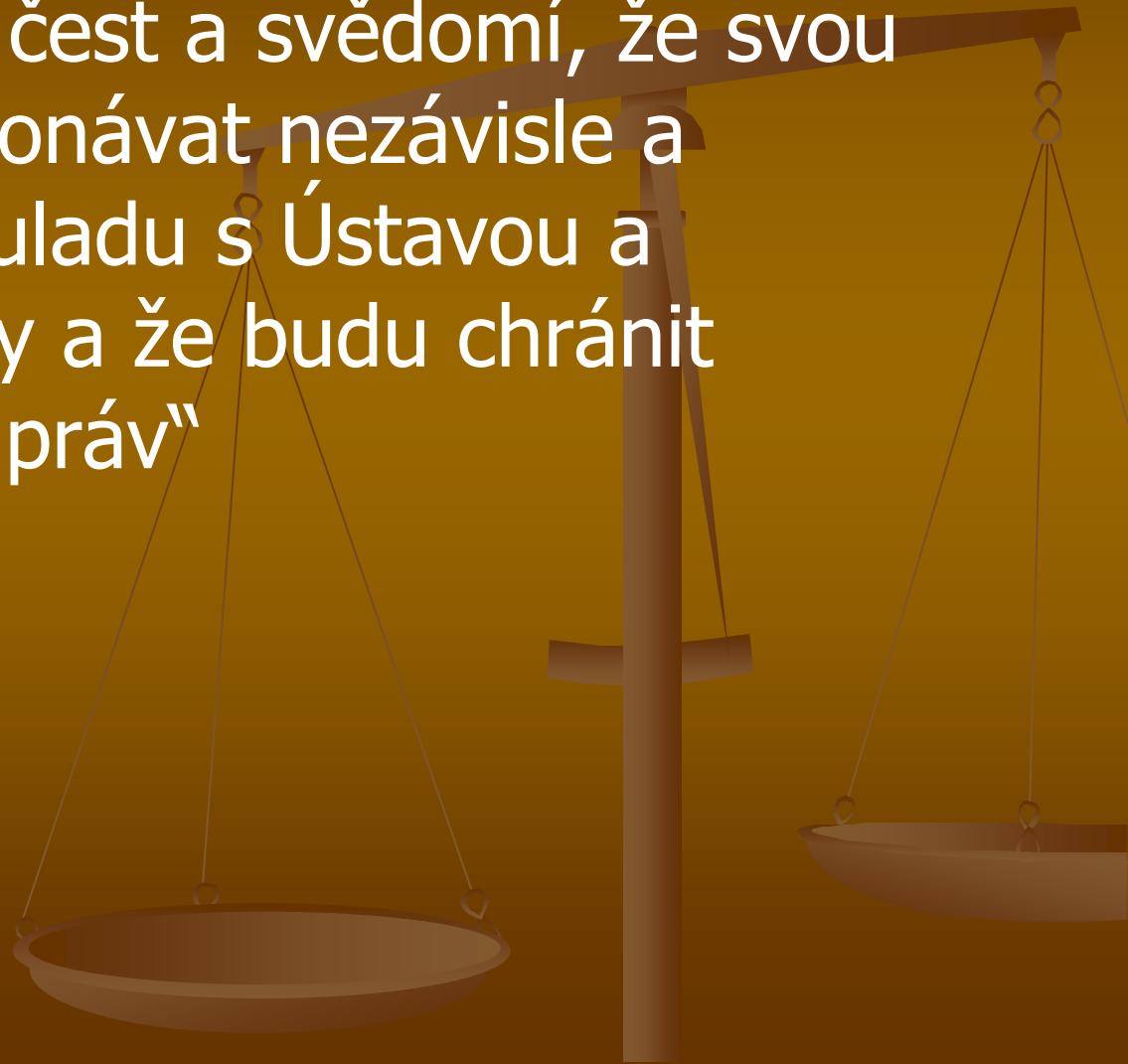
# Veřejný ochránce práv

- Monokratický a volený
- PROCES volby
  - 1. návrhy kandidátů (Senát a prezident)
  - 2. volba PS
  - 3. volební období – 6 let (2x po sobě)
- *Stanislav Křeček (únor 2020) x Monika Šimůnková*



# Slib

- „Slibuji na svou čest a svědomí, že svou funkci budu vykonávat nezávisle a nestranně, v souladu s Ústavou a ostatními zákony a že budu chránit neporušitelnost práv“





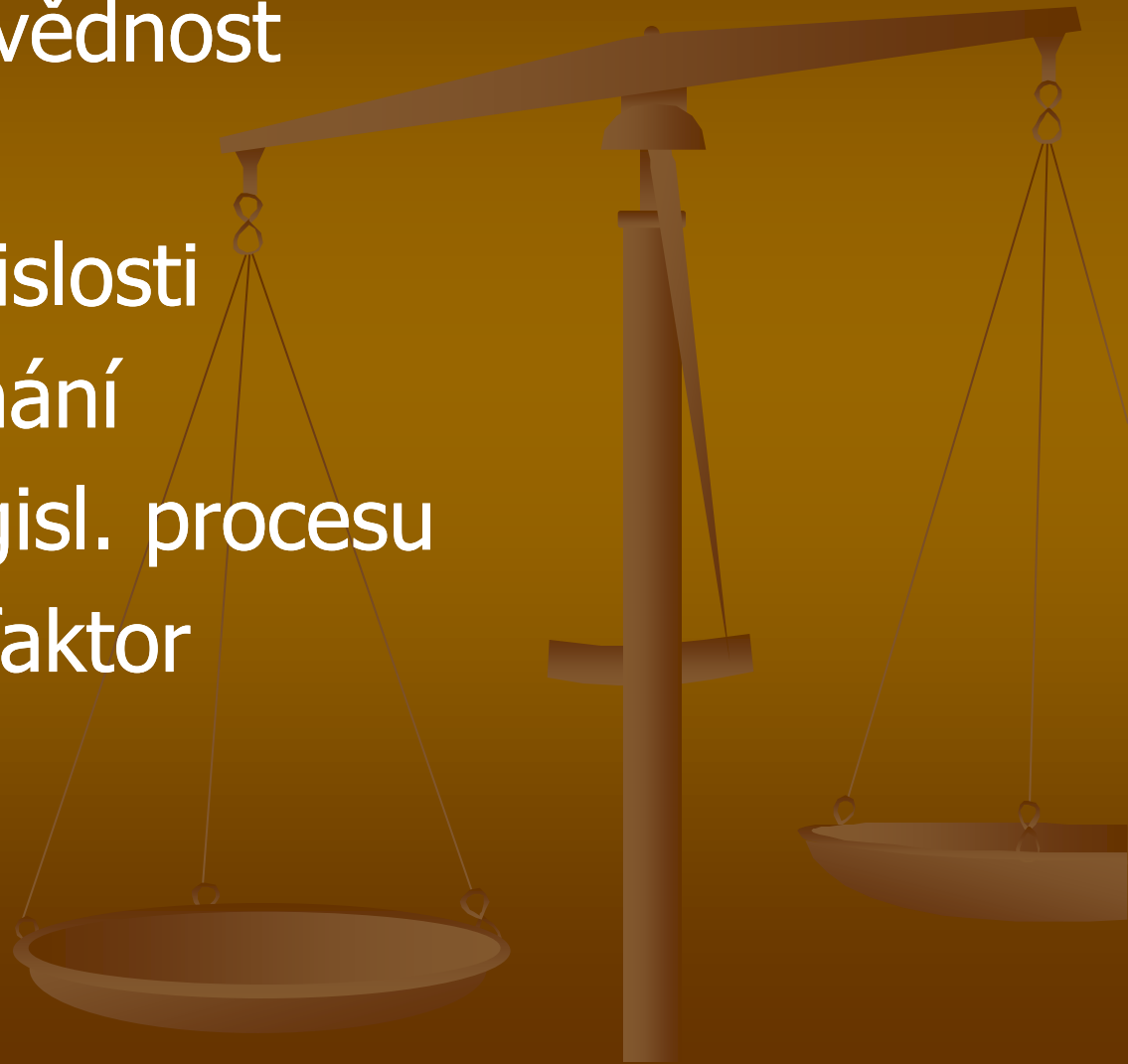
# Nestrannost a nezávislost

- 1. ne PS ani PH
- 2. neslučitelnost funkcí
- 3. trestně právní imunita
- 4. mlčenlivost
- 5. obrana

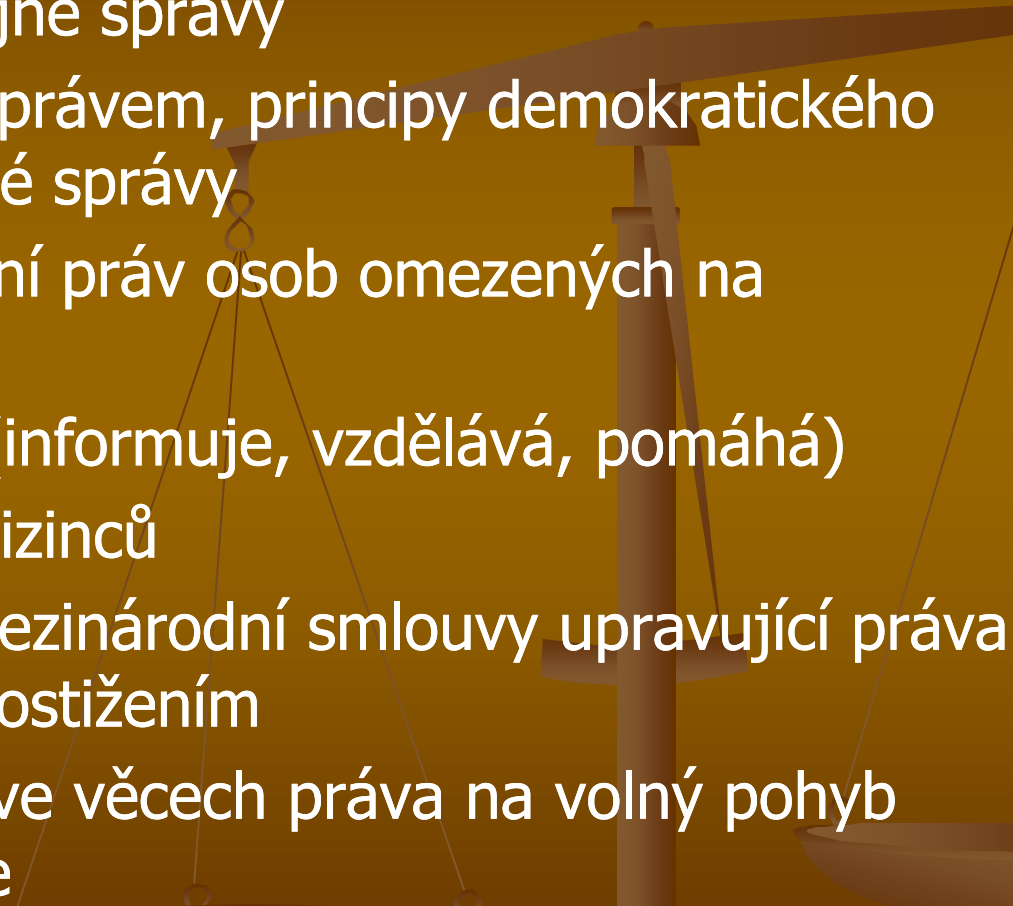


# Vazby na PS

- 1. volba a odpovědnost
- 2. informace
- 3. záruky nezávislosti
- 4. účast na jednání
- 5. podněty k legisl. procesu
- 6. ekonomický faktor



# činnost

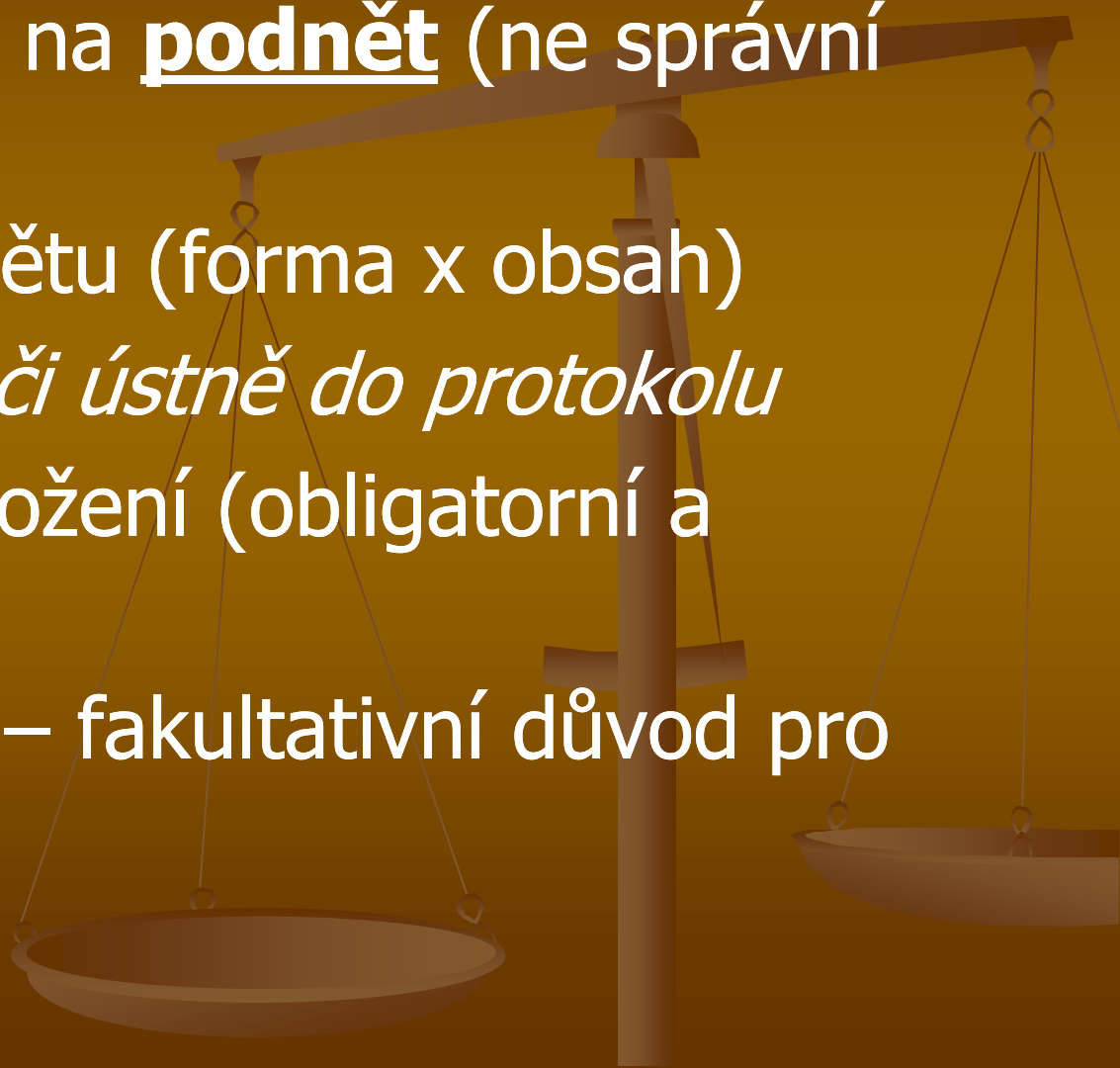
- Hlídá korektnost veřejné správy
  - Měřítkem je soulad s právem, principy demokratického právního státu a dobré správy
  - Dohled nad dodržování práv osob omezených na svobodě (2006)
  - Diskriminace (2009) (informuje, vzdělává, pomáhá)
  - Sledování vyhoštění cizinců
  - Sleduje naplňování mezinárodní smlouvy upravující práva osob se zdravotním postižením
  - vykonává působnost ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie
- 

# činnost

- Zvláštní oprávnění:
- - vedlejší účastník v řízení u Ústavního soudu
- - návrh na zrušení podzákoných právních předpisů
- - může vládě doporučit přijmout, změnit či zrušit zákon (*připomínkový místo*)
- může vládě doporučit přijmout, změnit či zrušit i jiný právní předpis či vnitřní předpis
- zvláštní žalobní legitimace dle § 66 s.ř.s. (žaloba k ochraně veřejného zájmu)

# šetření

- zahajuje šetření na **podnět** (ne správní poplatek)
- Náležitosti podnětu (forma x obsah)
- *Písemná forma či ústně do protokolu*
- Působnost x odložení (obligatorní a fakultativní)
- včasnost (1 rok – fakultativní důvod pro odložení)



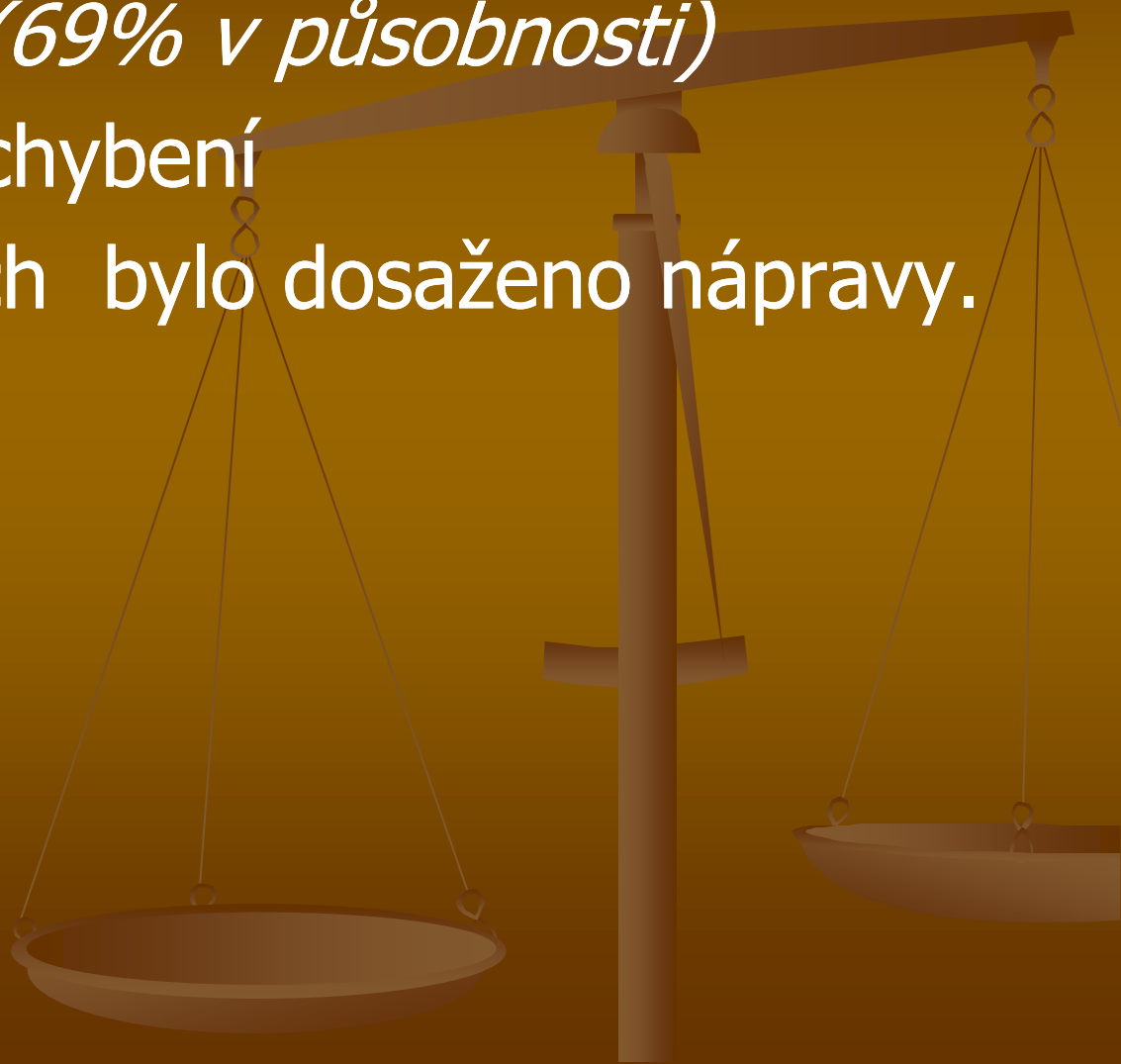
# Šetření



- §15 a §16
- 1) nezjistí pochybení - písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad
- 2) zjistí pochybení - vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřil
  - a) sjedná nápravu
  - b) nesjedná nápravu - závěrečné stanovisko jehož součástí je návrh opatření k nápravě, do 30 dnů je úřad povinen sdělit, jaká opatření přijal

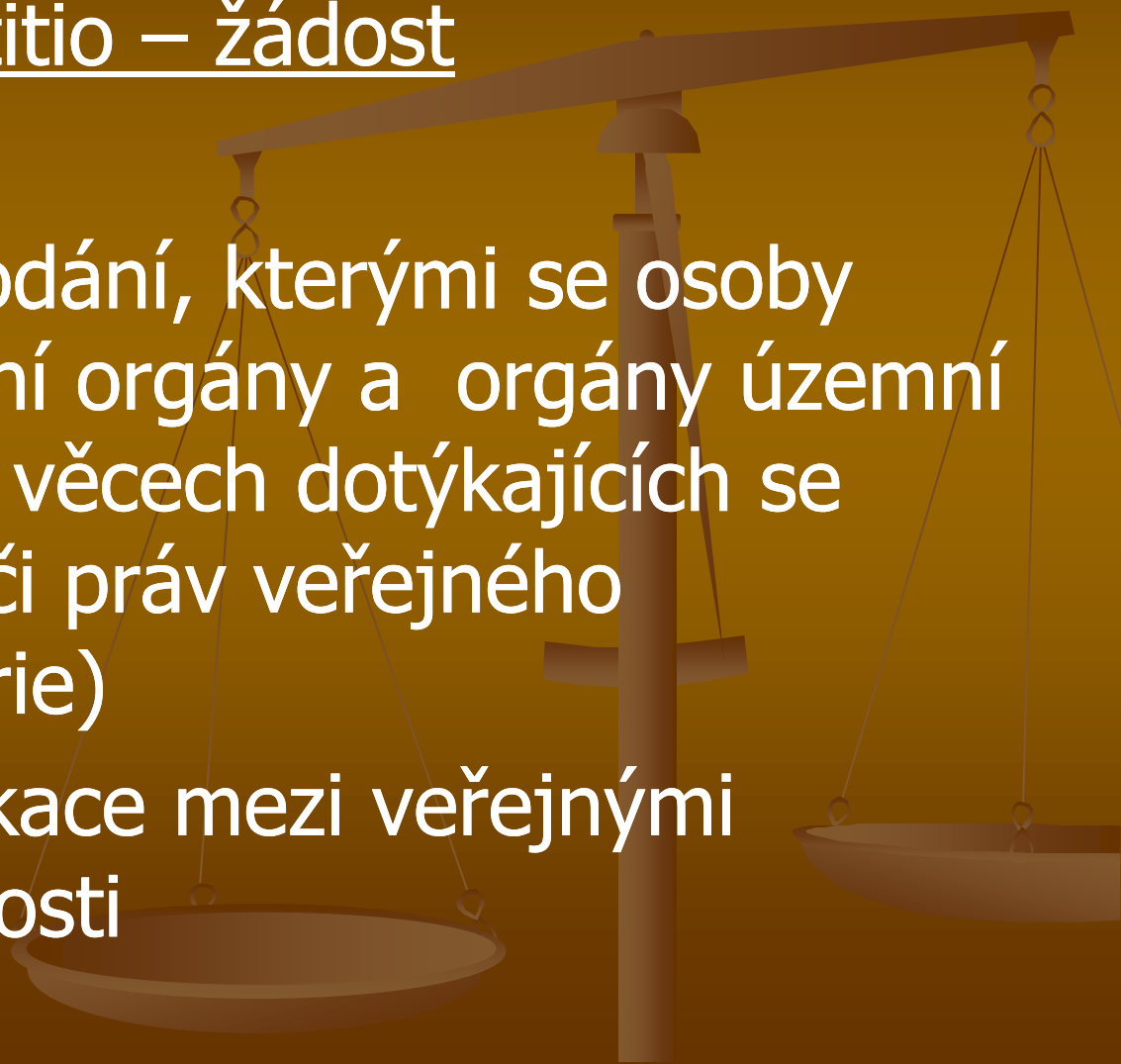
# Statistika 2018

- 8 152 podněty (*69% v působnosti*)
- 513 zjištěná pochybení
- ve 488 případech bylo dosaženo nápravy.



# Petice

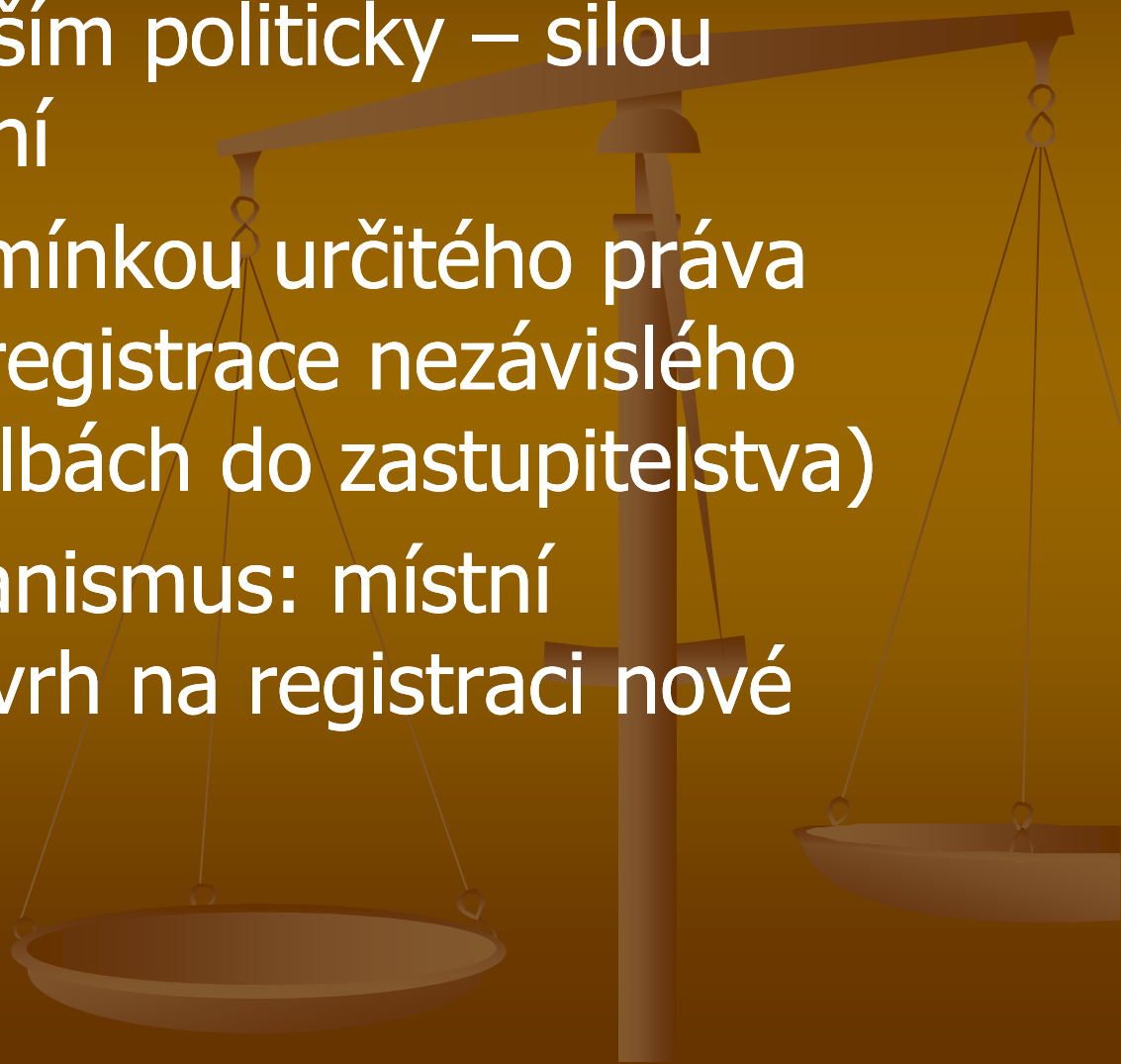
- Z latinského petitio – žádost
- Vymezení:
- Kvalifikované podání, kterými se osoby obracejí na státní orgány a orgány územní samosprávy, ve věcech dotýkajících se ochrany zájmů či práv veřejného charakteru (teorie)
- Způsob komunikace mezi veřejnými orgány a veřejností





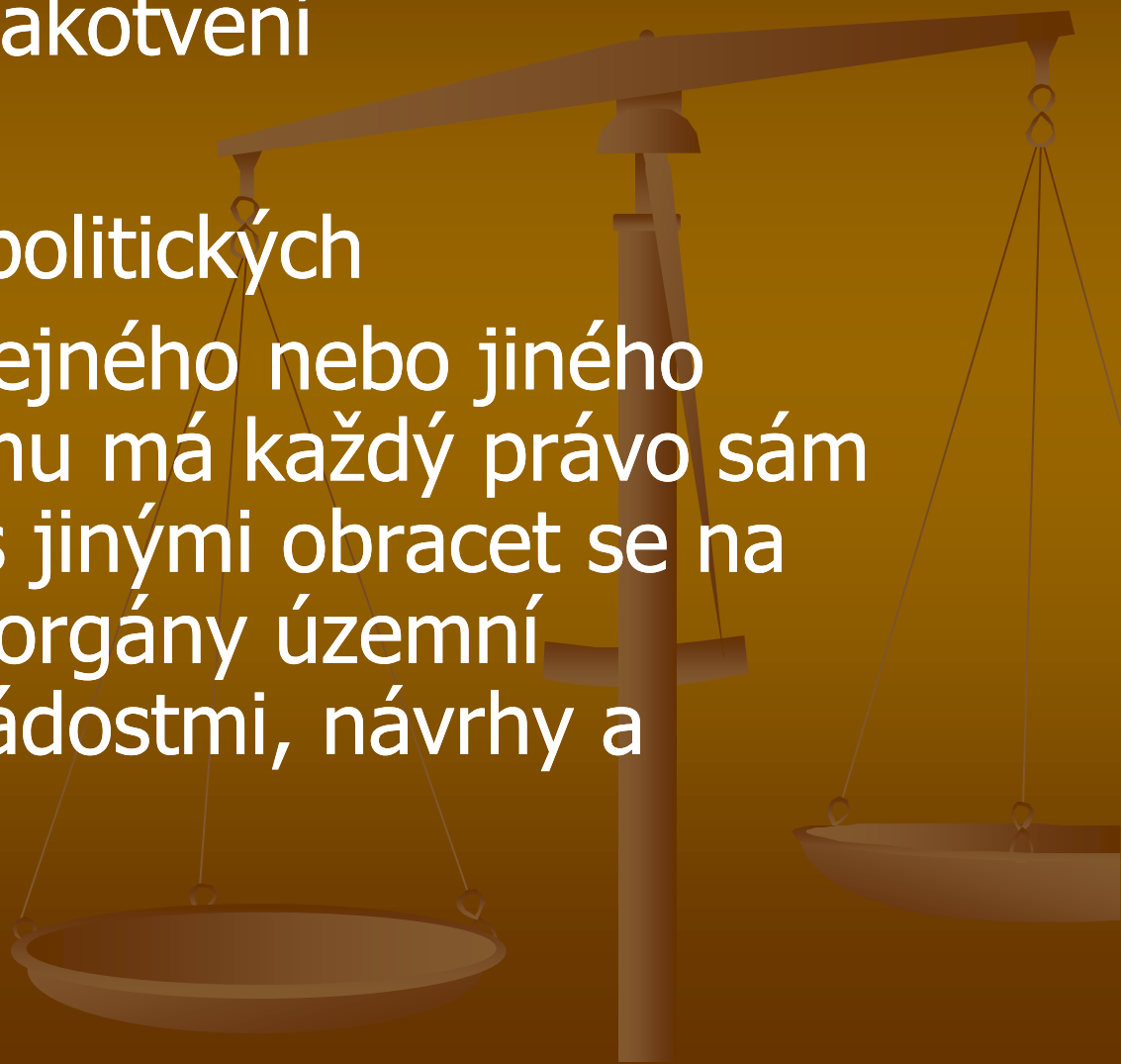
# Petice

- - působí především politicky – silou veřejného mínění
- - může být podmínkou určitého práva (registrace PS, registrace nezávislého kandidáta ve volbách do zastupitelstva)
- Obdobný mechanismus: místní referendum, návrh na registraci nové církve



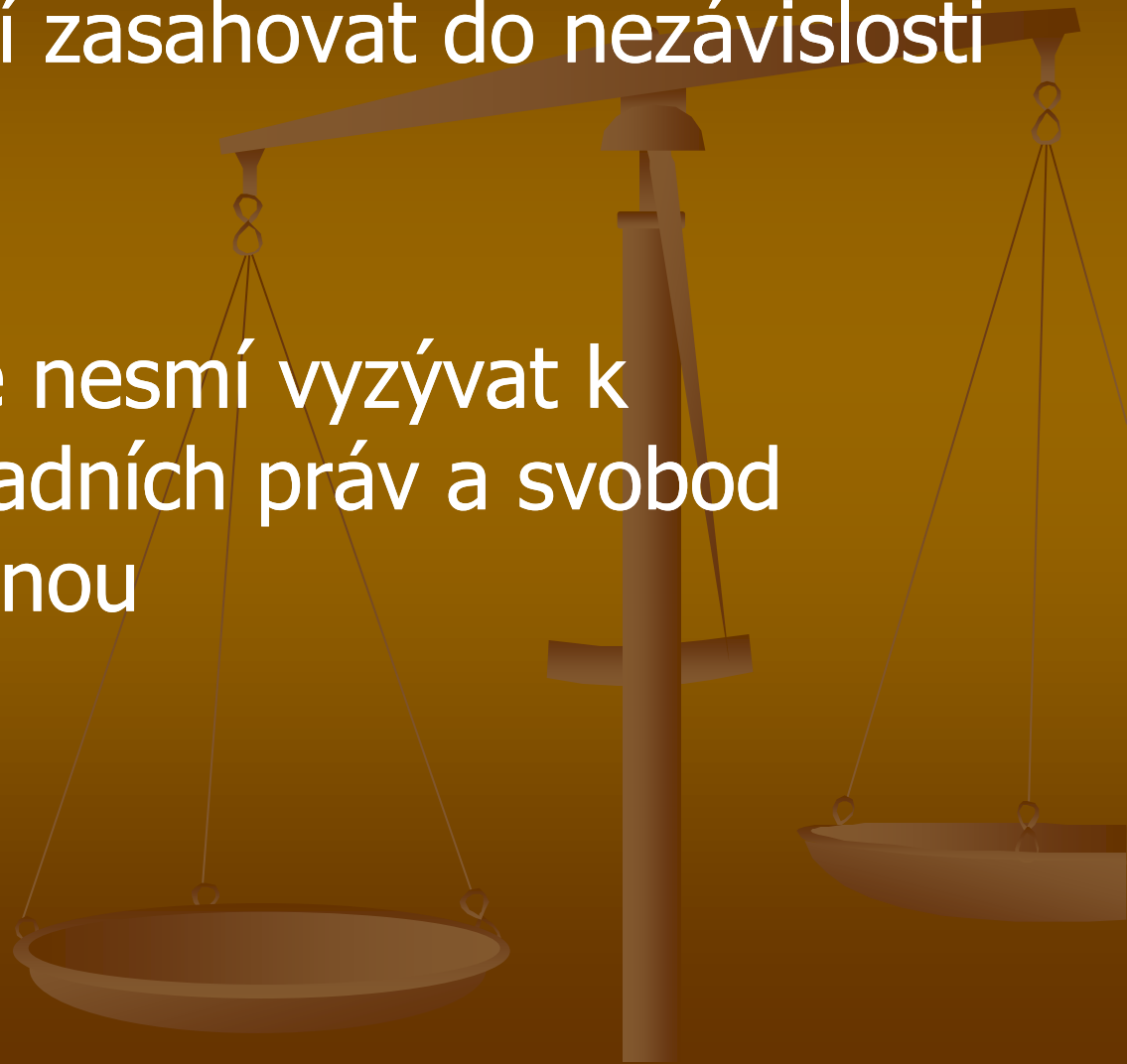
# Petice

- Ústavněprávní zakotvení
- Čl. 18 LZPS
- Kategorie práv politických
- „ Ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi“.



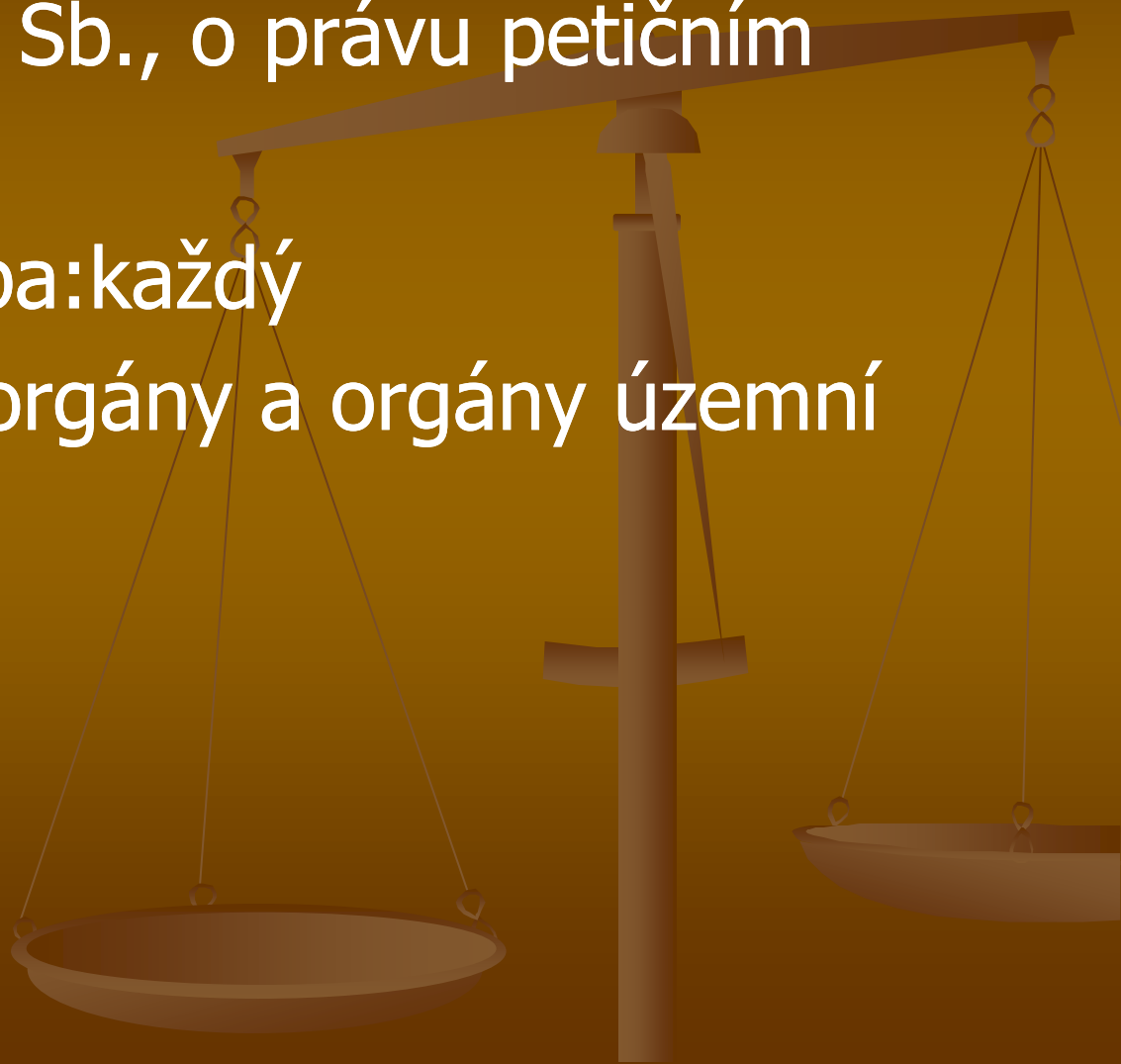
# Petice- omezení

- - Peticí se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu.
- 
- - Peticemi se nesmí vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou



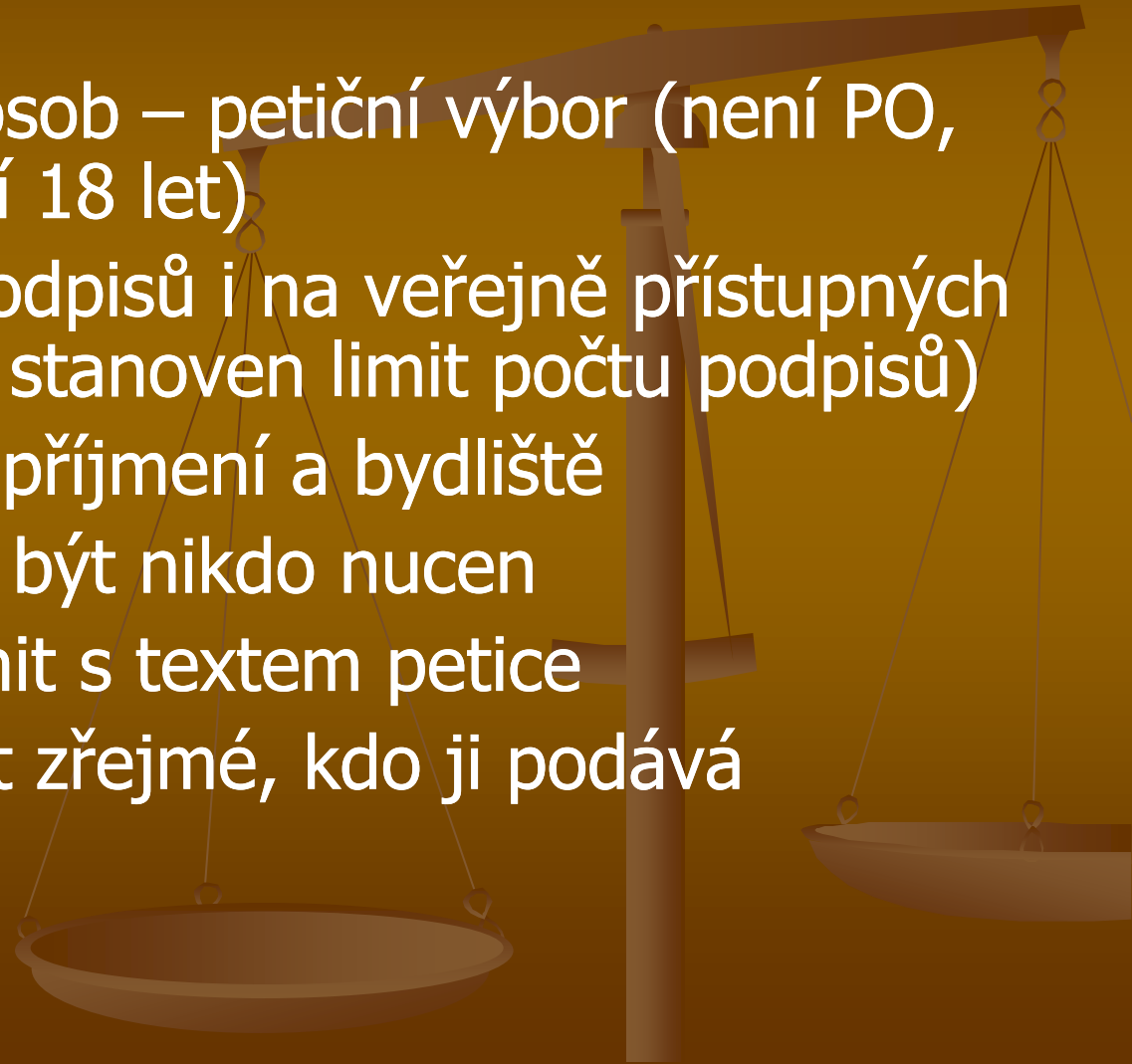
# Právní úprava

- Zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním
- Oprávněná osoba: každý
- Adresát: státní orgány a orgány územní samosprávy



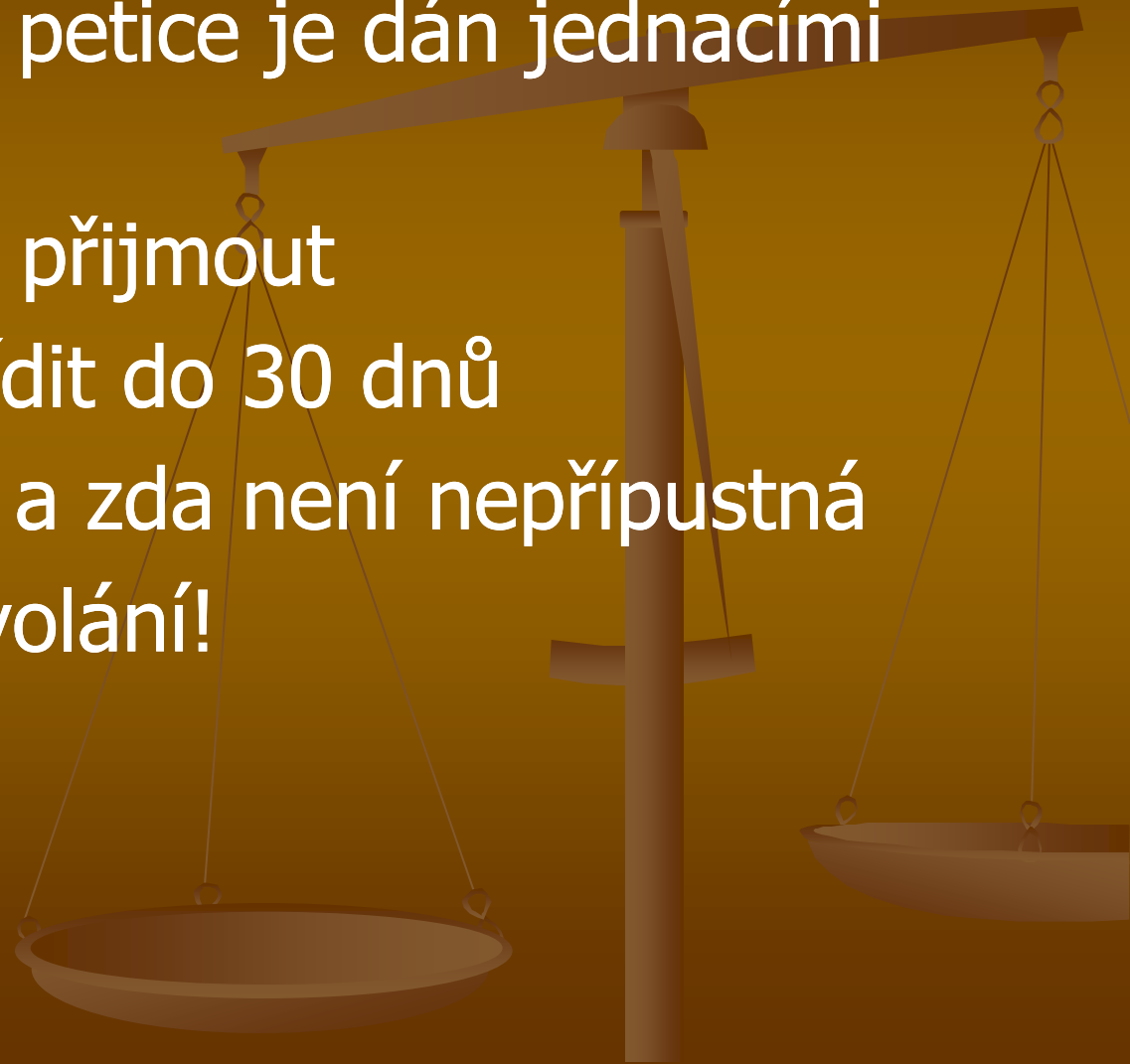
# Vyřízení petice

- Písemná forma
- Jde o návrh více osob – petiční výbor (není PO, v čele osoba starší 18 let)
- Shromažďování podpisů i na veřejně přístupných místech (zde není stanoven limit počtu podpisů)
  - - uvádí se jméno, příjmení a bydliště
  - - k podpisu nesmí být nikdo nucen
  - - nutno se seznámit s textem petice
  - - z petice musí být zřejmé, kdo ji podává



# Vyřízení petice

- Způsob vyřízení petice je dán jednacími řády
- Povinnost petici přijmout
- Povinnost ji vyřídit do 30 dnů
- Posuzuje obsah a zda není nepřijatelná
- Nelze podat odvolání!



# Stížnost

- Podání bezprostředně se dotýkající zájmů stěžovatele
- § 175 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád
- Stížnosti proti nevhodnému chování nebo proti špatnému postupu správního orgánu (není stanovena jiná forma obrany)
- Forma: písemná nebo ústní
- Lhůta k vyřízení: 60 dnů
- Možnost obrany u nadřízeného správního orgánu

