

**Právní záruky ve veřejné správě a jejich systém.
Systém vnější kontroly veřejné správy.
Právo na informace ve veřejné správě.**

MP719Z Správní právo II – 31. 10. 2022

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

Východiska kontroly VS

- VS podléhá **kontinuálnímu hodnocení**, různé pohledy:
 - subjekt provádějící hodnocení
 - účel (motiv) hodnocení
 - kritéria
 - metody

- Specifická forma hodnocení = ***kontrola VS***

Právní záruky ve VS

□ Nebo také „záruky zákonnosti ve VS“

- = právní prostředky či „mechanismy“ k zajištění zákonnosti VS
- tvoří určitý vzájemně provázaný systém, kde dominantní postavení kontroly

□ **Systém** záruk zákonnosti vymezován různě, např.:

- **kontrola** (*má vlastní systém, viz dále...*)
- **rušení, změna a sistace** (*různé prostředky, presumpce platnosti, sistace u NSA*)
- **uplatňování odpovědnosti** (*správněprávní odpovědnost + odpovědnost za škodu*)
- **přímé donucení** (*typicky správní exekuce*)
- **právo na informace + petice a stížnosti ve VS** (mnohdy řazeno přímo pod kontrolu – i v této prezentaci)

Právní záruky ve VS

- **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 + mezinárodních smluv**
 - ale také **rozhodnutí, rozhodovací praxe či soudní judikatury**

§ 2(1) Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

- předpoklad zákonnosti, **v praxi ne vždy naplňováno...**

Kontrola VS – charakteristika

□ Kontrola VS

□ = ***cílená činnost usilující o zjištění souladu mezi požadovaným stavem a skutečností***
(= integrální součást řídicí činnosti)

□ dvě obecné roviny (viz dále):

1/ VS kontrolu provádí (tzv. správní kontrola)

2/ 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 (transparentnost, rychlost, demokratičnost VS apod.) či kombinace...

Kontrola VS – charakteristika

Obecně ale kontrola **mnohovýznamový pojem**

což souvisí s určitou terminologickou nejasností, kdy podobný význam přikládán:

- *dohled*
- *dozor*
- *inspekce...*

Odlišnosti kontroly a dozoru, zpravidla...

- ...u kontroly nelze (přímo, bezprostředně) zjednat nápravu
- ...u kontroly širší hlediska

Kontrola VS – systém

□ Také kontrola tvoří určitý **systém**

□ základní možné dělení = *pokud VS kontroluje* x *VS je kontrolována*

□ Pokud VS kontroluje = **správní kontrola**

□ kontrola **subjektů mimo VS** (*adresátů VS*)

□ autoritativní vystupování orgánů VS (**kontrolní pravomoc**)

□ procesní postup = **kontrolní řád**

□ „běžné“ ale i specializované orgány = různé inspekce (*SZPI, ČOI, SEI, ČIŽP,...*)

□ někdy také označení *administrativní dozor*

Kontrola VS – systém

□ Pokud VS kontrolována, dělení v závislosti na tom „kým“:

□ Vnitřní kontrola VS

□ = kontrola **orgány VS** (tedy: *VS kontroluje „sama sebe“*), **různé formy**:

□ 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 – systém

□ Vnější kontrola VS

□ = kontrola orgány či subjekty *stojícími mimo VS*

□ zpravidla řazena **kontrola**

➤ *zastupitelskými orgány*

➤ *NKÚ*

➤ *VOP*

➤ *soudy*

➤ *kontrola občany*

Kontrola VS zastupitelskými orgány

□ Parlamentní kontrola

- vychází z **děly moci**
- realizuje vrcholný zastupitelský sbor zejména 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 ÚSC – zejména kontrola rady zastupitelstvem (byť zde již nikoli „dělba moci“)
- *podrobnosti viz samostatná přednáška*

Majetková a účetní kontrola VS (NKÚ)

□ Orgán typu „účetního dvora“

- = **nezávislý orgán**, zaměřený na tzv. **veřejný majetek**, zejména na „rozpočtovou sféru“
- **hlediska** užívaná při kontrole:
 - **zákonosti**
 - **hospodárnosti**
 - **účelnosti**
 - (případně také efektivnosti v širším smyslu)

□ V ČR Nejvyšší kontrolní úřad

- zakotven v čl. 97 Ústavy + **zákon o NKÚ** (č. 166/1993 Sb.)
- **nezávislost na vládě** (vrcholný orgán „kontrolní moci“ = proto vnější kontrola VS)
- kontrola hospodaření s majetkem státu + st. rozpočet (zvažována ale i kontrola ÚSC)
- *podrobnosti viz samostatná přednáška*

Kontrola VS veřejným ochráncem práv

Ombudsmanská instituce = specifický státní orgán

- 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 vysoké neformální autority představitele instituce

Kontrola VS veřejným ochráncem práv

□ VOP

- není upraven v Ústavě, pouze **zákon o VOP**, č. 349/1999 Sb.
- **parlamentní ombudsman** (= orgán moci zákonodárné, **nezávislý** na moci výkonné)
 - návaznost na Poslaneckou sněmovnu: ustavení do funkce, pravidelné informování, odpovědnost...
- monokratický (ale shodně volený zástupce s vlastní svěřenou působností)

- **hlediska kontroly**
 - soulad s právem (základní práva), ale také s **principy dobré správy** (charakteristické pro VOP)

- „**hlavní**“ působnost VOP = šetření pochybení státních orgánů (ne všech) + také „**vedlejší**“ působnost

- *podrobnosti viz samostatná přednáška*

Soudní kontrola VS

Obecně

- plyne z **dělby moci**, kontrola VS prováděná soudy
- určitý provázaný **system s více prvky**
- správní soudnictví** (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní)
- civilní soudnictví** (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád - část V.)
- ústavní soudnictví** (zákon č. 182/1993 Sb., zákon o ústavním soudu)
- či na mezinárodní úrovni případně také **ESLP** či **SDEU**

Soudní kontrola VS

□ Správní soudnictví

□ Ochrana veřejných subjektivních práv

- na návrh + princip subsidiarity (nutnost vyčerpat předběžné prostředky)

□ „Soustava“ = NSS a specializované senáty či samosoudci na KS (tzv. smíšený model)

□ Základní řízení (žalobní typy):

- řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. SŘS) – zejména na správní rozhodnutí
- ochrana proti nečinnosti správního orgánu – tzv. nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. SŘS) – na nečinnost v podobě porušení lhůty při vydání rozhodnutí ve věci či osvědčení
- řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu – tzv. zásahová žaloba (§ 82 SŘS) – na faktické úkony a některé formalizované úkony nižšího významu než rozhodnutí
- řízení o návrhu na zrušení OOP či jeho části (§ 101a a násl. SŘS)

□ Ale také další řízení: volební věci a místní a krajská referenda, ve věcech politických stran + kompetenční spory mezi správními orgány (pozitivní/negativní)

Soudní kontrola VS

□ Civilní soudnictví

- Ochrana civilními soudy poskytována v případech, kdy správní orgány rozhodují o **soukromých subjektivních právech**

„režim“ přezkumu tedy v závislosti na **povaze subjektivního práva**
úprava **kompetenčních konfliktů**, včetně zvláštního soudního senátu (zákon č. 131/2002 Sb.)

- Úprava obsažena **v části V. občanského soudního řádu**
(= řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem)

Soudní kontrola VS

Ústavní soudnictví

- obecně Ústavní soud orgánem ochrany ústavnosti = **hledisko ústavnosti** při kontrole
- ochrana základních práv**, ale zpravidla nekontroluje přímo VS, nýbrž přezkoumává předcházející rozhodnutí soudů
- v rovině kontroly VS nicméně **přezkum právních předpisů** (včetně podzákonných předpisů VS) – **zde i jen hledisko nezákonnosti těchto předpisů**
- tato kontrola sice mohla být svěřena NSS (čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy ČR), zákon (SŘS) však tak neučinil
- podrobnosti viz samostatná přednáška*

Právo na informace ve veřejné správě

Jednou z právních záruk (zákonnosti) ve VS

- řazena mezi kontrolu ve VS ale i samostatně jako jedna ze záruk

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.*

Obdobně **právo na informace o stavu ŽP** - čl. 35 LZPS

- (2) *Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.*

Právo na informace ve veřejné správě

□ Realizace uvedených základních práv upravena v

- **zákon č. 106/1999 Sb.** = obecná právní úprava poskytování informací
- **zákon č. 123/1998 Sb.** = informace o životním prostředí

□ Současně ale také určité limity práva na informace

- Např. čl. 10 LZPS: *(3) Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.*
- Možná kolize práva na informace a jiných práv (typicky práva na soukromí či jiných práv nebo ústavních statků, např. bezpečnost státu apod.):
 - Princip transparentnosti X princip diskrétnosti**
 - Řešení = **proporcionalita** (zachování nejvyšší míry obou)

Právo na informace ve veřejné správě

- **Základní charakteristika „režimu“ zákona č. 106/1999 Sb.:**
 - **žádost** o poskytnutí informace – **kdokoli** (princip otevřenosti VS)
 - písemně i ústně (tomu odpovídá způsob vyřízení)
 - informace **poskytují povinné subjekty** (zejména **státní orgány, územní samosprávné celky** a jejich orgány a **veřejné instituce**), vztahují-li se informace **k jejich působnosti**
 - **povinnost poskytnout informaci** (v případě zveřejněné informace možnost na ni odkázat)
 - současně ale také **výjimky - omezení** (**utajované informace, ochrana soukromí, obchodní tajemství**, v některých případech **mlčenlivost apod.**)
 - obecné pravidlo = **oddělení informace, kterou nelze poskytnout**
 - podrobně upravena pravidla pro **vyřizování písemné „infožádosti“** (viz dále)

Právo na informace ve veřejné správě

- **Základní charakteristika „režimu“ zákona č. 106/1999 Sb.:**
 - lhůta 7 dní pro doplnění žádosti, je-li třeba
 - pokud infožádost není odložena, poskytnutí do **15 dnů** (lze prodloužit nejvýše o **10 dnů**)
 - pokud infožádosti **není vyhověno** (zcela či zčásti) vydáno **rozhodnutí**
 - možnost **odvolání do 15 dnů** (**informační příkaz** + zvláštní soudní ochrana)
 - dále možnost obrany prostřednictvím **stížnosti do 30 dnů** (zejména proti **nedodržení lhůty** pro poskytnutí informace či **proti požadované náhradě**)
 - **přezkumné řízení** - ÚOOÚ (§ 16b)
 - informace poskytování **zásadně bezplatně**, ale také lze požadovat **hrazení nákladů** spojených s vyhledáváním a poskytováním informací
 - vyhodnocování poskytování informací prostřednictvím **výroční zprávy**, která je každoročně zpracována a zveřejňována povinnými subjekty

Právo na informace ve veřejné správě

□ Základní charakteristika „režimu“ zákona č. 123/1998 Sb.

- mimo obecného práva na informace také realizace práva na informace o ŽP
- jde-li to **tyto informace, uplatní se úprava v zák. č. 123/1998 Sb.** (nerozhoduje označení infožádosti)
- obdobný princip právní úpravy, současně ale některé **významné „režimové odlišnosti“**:
- informace se poskytují **ve lhůtě 30 dnů** (lze prodloužit)
- po žadateli **nelze požadovat náhradu nákladů** (s výjimkou nákladů spojených s pořízením kopií, technických nosičů dat a odesláním)
- **neupravuje institut stížnosti**
- namísto toho fikce jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít = **fikce negativního rozhodnutí**

Právo na informace ve veřejné správě

Otevřená data

- dvě roviny poskytování informací

na žádost

iniciativně - viz zejm. otevřená data („open data“).

- definice v zákoně č. 106/1999 Sb.:

Otevřenými daty se pro účely tohoto zákona rozumí informace zveřejňované způsobem umožňujícím dálkový přístup v otevřeném a strojově čitelném formátu, jejichž způsob ani účel následného využití není omezen a které jsou evidovány v národním katalogu otevřených dat.

- výsledek implementace unijního práva

- národní katalog otevřených dat** - <https://data.gov.cz/>.

Právo na informace ve veřejné správě

- Otázky?*
- Děkuji za pozornost**