



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

NP305Zk Správní věda – 5. přednáška 25.11.2022

Petr Havlan




Osnova přednášky a její cíl


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

Cíl: cílem této přednášky je, aby studenti byli s to vymezit, co je kritérium efektivity VS, hodnocení VS a kontrola VS, potažmo jaká je její struktura a jakými formami se uskutečňuje.

Kritérium efektivity VS






- **efektivnost** představuje pojem mající původ v oblasti **ekonomiky a techniky**
 - zpravidla jde o její „výkonnostní pojetí“, tj. *kvantitativní poměr mezi zdroji nebo prostředky vloženými do systému a tím, co ze systému vyjde jakožto výsledek* 
- hledisko efektivity je uplatňováno také v **sociálních systémech**
 - interdisciplinární kategorie
 - systémový přístup
 - tedy i **ve VS**
- existují ale různé názory na význam pojmu efektivity ve VS
 - **zásadní problémem je limitovaná možnost kvantifikace ve VS...**

Kritérium efektivity VS

- **efektivnost ve VS**
 - výzkumy v oblasti správních činností ukazují, že smysl má kritérium efektivity tam, **kde je možné kvantifikovat parametry** a následně **provádět jejich srovnání**, např. srovnávat činnost různých orgánů či organizací
 - kvantifikace však **není** vždy možná (reálná)
 - jako vhodné se dané kritérium jeví v oblasti **hospodářských aktivit** (např. při poskytování tzv. veřejných služeb)
 - naopak jako problematické tam, kde jde o oblast **společenského řízení** (např. v procesu normotvorby nebo rozhodování veřejné správy)
 - s tím úzce souvisí také **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 je vnímán a zdůrazňován také vliv **efektivity právní úpravy VS** 

Hodnocení (evaluace) 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


- různými subjekty
- pro různé účely
- z různých hledisek
- specifickou formou hodnocení je kontrola VS 



Hodnocení (evaluace) VS

- v závislosti na účelu hodnocení, oblasti VS,...
- proměnlivost
- obecně se hodnotí zejména:
 - **efektivnost** (tradiční, nejpropracovanější kritérium)
 - *demokratičnost*
 - *objektivnost* (zejm. v rozhodování)
 - *otevřenost a transparentnost* (participace) 
 - *etika a kulturnost* (při výkonu VS)
- snaha metodologicky zvládnout hodnocení (evaluaci)






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 jejich 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, tak 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**, dělí se 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 či krajského zřízení,...



Kontrola VS - struktura

■ vnější kontrola VS

- kontrola je vykonávána orgány či subjekty stojícími mimo VS
- možné členění (druhy) **VnějšK**

- *zastupitelskými orgány*

- *NKÚ*

- *soudy*

- *VOP*

- *kontrola občany*



- právo na informace + petice a stížnosti ve VS

Kontrola VS

vykonávaná zastupitelskými orgány

- **parlamentní kontrola**

- vychází z **dělby 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“ (nachází se tedy v principu mimo moc výkonnou)
 - **zaměření kontroly**
 - *hospodaření s majetkem státu*
 - *plnění státního rozpočtu*
 - zvažována i kontrola majetku (rozpočtů) jiných veřejných subjektů (zejména ÚSC) 

Kontrola VS veřejným ochráncem práv

- *ombudsmanská instituce* = specifický státní orgán
- **obecná charakteristika ombudsmana** 
 - **ochrana jednotlivců** před úřady, byrokracií...
 - případné „stížnostní místo“
 - **nezávislost**
 - **neformálnost**, rychlost, „lidskost“,...
 - zaměřuje se (také) na **drobnější pochybení**
 - jen určité **vyšetřovací pravomoci** (nerozhoduje, nenařizuje...)
 - spíše „**mediátor**“ mezi úřadem a stěžovatelem
 - předpokládá se autorita 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 má v Brně

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, 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 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)



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. 165-183