

3. přednáška [30. září 2016]

Přednášející: Mgr. Rudolf Rys, Ph.D., Ministerstvo vnitra

Téma: Vytváření a principy evropského správního prostoru. Evropský kontext veřejné správy (EU, RE). Principy dobré správy.

Teze:

I. Pojem evropský správní prostor

Evropský správní prostor zahrnuje několik úrovní vládnutí (evropskou, národní, regionální, místní), o nichž se předpokládá, že sdílejí sklon ke konvergenci. Můžeme zde vycházet z těchto čtyř principů:

- spolehlivost a předvídatelnost
- otevřenost a průhlednost
- odpovědnost
- efektivita

(in: Machajová, M.: Všeobecné správní právo, 3. aktualizované vydání, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava 2009 - oddíl 3. Evropský správní prostor str. 382 a násl.)

Principy dobré správy v kontextu dokumentů Rady Evropy

Podle návrhu Doporučení výboru ministrů Rady Evropy a Kodexu dobré správy [in: sborník (ed.: D. Hrabcová): Principy dobré správy, MU Brno 2006 (tam in: T. Čebišová: Úsilí o dobrou správu, str. 87)] můžeme pracovníě členit principy dobré správy do čtyř kategorií:

1) základní principy dobré správy, 2) procesní principy, vztahující se ke správnímu rozhodování, 3) principy, týkající se vyřizování žádostí soukromých osob, 4) principy, vztahující se k nápravě důsledků špatného výkonu správy.

Jak je vidět, celkově se jedná o materii poměrně obsáhlou, nicméně pro účely tohoto syllabu plně postačuje věnovat pozornost pouze a převážně principům procesním. Toto výše uvedené členění jsem shledal zajímavým již vzhledem k české právní situaci, kde lze nalézt jisté souvislosti z hlediska výskytu některých principů dobré správy v příslušných zákonech:

ad 1) z. č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv ad 2) z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ad 3) z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ad 4) z. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

(in: Rys, R.: Principy dobré správy v novém správním řádu, Veřejná správa č. 23/2007, str. 12)

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy

Tento standard je stanoven několika doporučeními Výboru ministrů Rady Evropy. Pokud tato doporučení členské státy přijmou, je jejich politickým závazkem zabezpečit je. Řadí se sem:

- rezoluce (77)31 o ochraně jednotlivců při vydávání správních aktů ze dne 28. 9. 1977 (zakotvuje minimální standard účastníků správního řízení)
- doporučení (80) 2 o správním uvážení (březen 1980)
- doporučení (81) 19 o přístupu k informacím (listopad 1981)
- doporučení (84) 15 o veřejnoprávní odpovědnosti (veřejného orgánu a státu)
- doporučení (87) 16 o řízení s velkým počtem účastníků
- doporučení (91) 1 o správních sankcích
- doporučení (96) 3 o rozpočtových deficitech místních společenství
- doporučení (2000)6 postavení veřejných úředníků
- doporučení (2000)10 o pravidlech chování veřejných úředníků
- doporučení (2001)9 o alternativním způsobu řešení sporů ve veřejné správě
- doporučení (2001)19 o účasti občanů ve veřejném životě na místní úrovni

Rezoluce o ochraně jednotlivců při vydávání správních aktů.

Patří sem právo vyjadřovat se ke skutečnému stavu věci, uvádět důkazní prostředky a navrhopvat, jak má být dokazování vedeno, právo být informován před vydáním aktu (o tom, na jakých základech má být vydán), právo na právní pomoc (včetně oprávnění být zastupován), právo být informován o odůvodnění aktu, právo na poučení o opravných prostředcích.

Doporučení o správním uvážení. Nutnost uzavřít ho do určitých hranic. Rozhodnutí musí sledovat zákonem určený (předepsaný) účel. Rozhodnutí musí respektovat princip rovnosti. Při úvaze musí být zabezpečena proporcionalita mezi účelem rozhodnutí a nepříznivými důsledky, které může přinést do práv subjektu. Když se rozhodnutí odchýlí od obecných směrnic, musí to být zdůvodněno. Akt musí být přezkoumatelný z hlediska zákonnosti a účelnosti správním orgánem i soudem.

Doporučení o přístupu k informacím. Jedná se o právo na informace, kterými disponují správní orgány. Platí -> že každý má právo požádat orgán o informaci a ta mu nemůže být odepřena s poukazem, že neprokázal zvláštní zájem na její získání. Je možné omezení -> pouze z důvodu ochrany veřejného nebo soukromého zájmu (musí být řádně zdůvodněno).

Doporučení o veřejnoprávní odpovědnosti. Odpovědnostní povinnost nastupuje, když se veřejný orgán nechová tak, jak by bylo možné podle práva rozumně očekávat, zejména když překročí právo, nebo když by nebylo spravedlivé, aby poškozená osoba snášela újmu, která byla vyvolána sice zákonným aktem, který byl vydán i ve veřejném zájmu.

Doporučení týkající se řízení s velkým počtem účastníků. Všechny osoby mají právo být informovány o zamýšleném aktu, každý si může zvolit formu účasti na řízení.

Doporučení, které se týká správních sankcí. Pro ukládání správní sankce platí stejné podmínky jako pro ukládání sankcí trestních. Správní postih musí být uskutečněn v přiměřené lhůtě. Řízení musí být uzavřeno konečným rozhodnutím a sankce musí být přezkoumatelná soudem.

Vliv komunitárního práva na státy žadající o přístup k Unii

Žadající stát musí splnit několik základních zásad:

- princip demokratické legitimacy veřejné správy, její demokratické kontroly
- orgány samosprávy musí být voleny v demokratických volbách, exekutiva samosprávy je závislá na volených orgánech
- musí být zákonem stanovený statut úřednictva, který zajišťuje kontinuitu správní činnosti, stanovuje zásady politické neutrality, loajality k demokratické vládě a podmínky pro definitivu, výběr, odpovědnost
- organizace a činnost veřejné správy se řídí principy nadřízenosti a podřízenosti, vydávání správních aktů má formalizovanou úpravu
- veřejná správa je správou právního státu - musí být zaručena zákonem a pouze ten určuje pravomoc a působnost
- rozhodování - správní akty musí být přezkoumatelné správními soudy, popřípadě Ústavním soudem
- musí se uplatňovat princip subsidiarity a z něho plynoucí požadavek efektivity, minimalizace a hospodárnosti činnosti veřejné správy

Evropská charta místní samosprávy (1985)

Největší význam mají:

- Princip místní samosprávy potvrzený v Ústavě a zákonech
 - vymezení pravomocí a odpovědnosti místních orgánů
 - stanovení jejich postavení spravovat místní záležitosti v zájmu obyvatel daného území
 - zásada, že výkon samosprávy náleží především voleným demokratickým orgánům
 - zajištění práva na místní referendum
 - dodržování pravidla, že pravomoc místních orgánů může být omezena pouze zákonem.

Území mohou být vymezena pouze na základě referenda těch, kterých se to týká, správní dozor je zaměřen na soulad činnosti s Ústavou a zákony (podle doc. Mates, nepublikováno, přednáška ze správního práva)

II. Současné trendy ve veřejné správě v Evropě

OECD

Projekt regulatorní reformy (řízení a reformy regulace) náleží k prioritním aktivitám Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) již od roku 1995, intenzita prací na tomto projektu se zvýšila od roku 1997. Regulace je vnímána jako celý komplex obecně závazných předpisů (zákony, vyhlášky, nařízení a další předpisy vydávané všemi úrovněmi státní správy a orgány, na které vláda tuto pravomoc delegovala) a zahrnuje jak deregulaci, tak regulaci (zlepšení regulace). Jejím prvotním cílem je odstranění nežádoucích překážek efektivnosti jak sektorů ekonomiky, tak i využívání prostředků na veřejnou správu, a pomoc vládám při zkvalitňování tvorby legislativy.

U stávajících předpisů zkoumá jejich provádění, finanční efektivitu, právní kvalitu a vhodnost. Může znamenat přezkum jednotlivých regulačních předpisů, zrušení a přebudování systému regulace a jeho institucí, zkvalitnění procesu tvorby regulace či reformu řízení. Deregulace spočívá v úplném nebo částečném zrušení regulace v určitém sektoru s cílem zlepšit ekonomický výkon. V pojetí OECD je tak regulatorní reforma chápána jako „změny směřující ke zvyšování kvality regulace, tedy její výkonnosti, nákladové efektivnosti a právní kvality“.

Významnou roli při realizaci projektu regulatorní reformy sehrál speciální oddělený program SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, Podpora zlepšování vlády a státní správy), který byl založen v roce 1992 jako podpůrný program pro tzv. přechodové země. Jedná se o společný projekt OECD a Evropské unie (program je z převážné části financován z prostředků Phare spravovaných Evropskou komisí).

Jeho cílem bylo a je napomoci novým demokraciím (působil nebo působí ve 13 tzv. postkomunistických zemích střední a východní Evropy) vybudovat fungující veřejný sektor. Mezi hlavní úkoly programu SIGMA dále patří pomoci tzv. přechodovým zemím při hledání optimálního modelu vládnutí a při zlepšování efektivnosti veřejné správy včetně reformy regulace.

V posledních letech se však, zejména vzhledem ke vstupu téměř všech benefitujících zemí do EU, význam tohoto programu postupně přehodnocuje, ČR může využívat služeb programu SIGMA již jen v určitých oblastech (např. příprava legislativních návrhů, korupce a konflikt zájmů, státní služba apod.).

EUPAN - Evropská síť pro veřejnou správu

European Public Administration Network neboli *Evropská síť pro veřejnou správu* neboli **pravidelné setkávání generálních ředitelů a náměstků ministrů zodpovědných za oblast veřejné správy v zemích EU**. Veřejná správa netvoří společnou jednotnou evropskou politiku a nejedná se o tzv. *acquis communautaire*. Spadá do výlučné pravomoci jednotlivých členských zemí EU. Přesto se ministři zodpovědní za veřejnou správu rozhodli již v sedmdesátých letech minulého století, že se budou setkávat a vyměňovat si zkušenosti a předávat informace z oblasti veřejné správy včetně příkladů dobré praxe, neboť **dobrá správa věcí veřejných včetně profesionálního a kvalitního výkonu veřejné správy významnou měrou přispívají k zajištění fungujícího a moderního řízení demokratické společnosti**.

Veřejná správa a předsednictví ČR EU - obecně

S ohledem na aktuální vývoj veřejné správy v zemích EU kladla Česká republika během svého předsednictví velký důraz na zvyšování **kvalitního výkonu** veřejné správy. Toho lze dosáhnout jednak **snižováním nadbytečných regulací** a administrativní zátěže, a jednak profesionálním výkonem veřejné správy. **Rozvoj lidských zdrojů** ve veřejné správě a vzdělávání zaměstnanců veřejné správy, zaměření se na problematiku etiky a integrity, rovných příležitostí, mobility a strategického řízení ve veřejné správě významnou měrou přispívá ke stabilizaci, profesionalizaci a demokratizaci veřejné správy na všech úrovních.

Modernizace veřejné správy se neobejde bez využití **informačních a komunikačních technologií** směřujících k elektronizaci správních procesů a budování fungující elektronické veřejné správy jako nástroje snižování administrativní zátěže občanů. V souladu s mottem „Evropa bez bariér“ se české předsednictví v oblasti informační společnosti zaměřilo především na překonávání bariér za pomoci ICT. Hlavním tématem byla oblast začleňování do informační společnosti (tzv. e-Inclusion) včetně otázky přístupnosti ke zdrojům elektronických informací, zejména webových stránek (tzv. e-Accessibility). (více viz www.mvcr.cz)

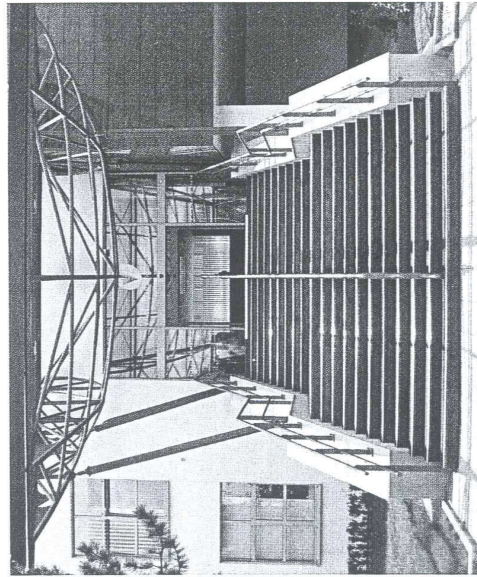
Jedním z posledních dokumentů vlády tohoto druhu je zde strategie **Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby**. Strategie byla přijata vládou ČR usnesením vlády ze dne 11. července 2007 č. 757. (viz více na www.mvcr.cz)

III. Principy dobré správy

(viz příloha)

PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY

Sborník příspěvků přednesených
na pracovní konferenci



Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv

Brno, 22. března 2006

Souhrn hlavních principů dobré správy

První verze sestavená veřejným ochráncem práv pro potřeby pracovní konference, konané dne 22. března 2006 v Brně

1. Dodržování právního řádu

Princip obsahuje povinnost úřadu postupovat v souladu s právním řádem ČR jako celkem a vykládat právní předpisy podle jejich smyslu, v souladu s principy dobré správy, s respektem ke stanoviskům nadřízeného úřadu a konstantní judikatuře soudů. Nadřízený úřad zavazuje k poskytování jednoznačných a srozumitelných právních stanovisek podřízeným úřadům. Úředníky zavazuje, aby využívali své pravomoci pouze k účelu, ke kterému jsou jim zákonem svěřeny a aby při užití správního uvážení zohledňovali výhradně objektivní kritéria a relevantní skutečnosti.

2. Nestrannost

Princip požaduje rovné zacházení se všemi osobami, především aby všem byla dána možnost se vyjádřit. Pokud se úřad rozhodne k některému vyjádření v dalším řízení nepřihlížet, vždy takový postup odůvodní. Stížnost osoby na konkrétního úředníka řeší zásadně jiný úředník, než proti kterému stížnost směřuje, a to na základě porovnání tvrzení obou stran a objektivně zjištěných skutečností.

3. Včasnost

Princip zavazuje úřad vyřídít každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů, případně vyzoomět osobu o důvodech prodlevy a předpokládaném termínu vydání rozhodnutí. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto řízení. U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení neodkladně poté, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení a dokončí ho v takovém čase, aby bylo plně dosaženo jeho účelu.

4. Předvídatelnost

Princip požaduje po úřadu, aby rozhodoval shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti, případně odůvodnil, proč se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlil. Úřad také používá

v obdobných případech obdobné postupy. Při užití správnho uvážení se úřad drží předem daných obecných měřítek a vychází ze společlivě zjištěných skutečností. Struktura důležitých dokumentů úřadu je ustálená tak, aby se osoby mohly v těchto dokumentech snadno orientovat.

5. Přesvědčivost

Princip předpokládá, že úřad poskytuje osobě přiměřeně během řízení informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informuje ji o svém budoucím postupu. Úředník přihlíží ve svém ústním a písemném vyjadřování ke komunikacím a intelektuálním schopnostem osoby. Každé rozhodnutí úřadu má přesvědčivé odůvodnění, kde jsou přehledně popsány všechny skutečnosti, ze kterých úřad při přijímání rozhodnutí vycházel, dále způsob, jakým tyto skutečnosti zjistil, a u každé z nich je jednoznačně vysvětleno, jak ji úřad posoudil. Úřad poučí osobu v rozhodnutí o možnosti použití opravavních prostředků, a to včetně soudního přezkumu. Úřad podnikne účinné kroky k tomu, aby se osoba, již se rozhodnutí týká, o něm dozvěděla.

6. Přiměřenost

Na základě tohoto principu úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby a její oprávněné zájmy tak, aby jeho postup nebyl vůči této osobě nepřiměřeně tvrdý. Úřad se vždy snaží volit takové prostředky, které co nejméně zatěžují osoby zúčastněné na řízení a jsou vůči nim šetrné a hospodárné. Z možných řešení k dosažení účelu řízení upřednostňuje úřad to, které nejvíce respektuje práva a právnem chráněné zájmy osob. Po osobách požaduje pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytně nutná.

7. Součinnost

Podle tohoto principu úřad vždy usiluje o komplexní řešení problému osoby. Za tímto účelem naváže v případě potřeby kontakt s jinými úřady, případně zajistí vzájemnou komunikaci a předávání informací mezi svými vlastními odděly či organizačními jednotkami. Úřad je dlešledný a udržuje kontakt s každým konkrétním případem či problémem až do jeho faktického vyřešení.

8. Odpovědnost

Princip požaduje po úřadu, aby se nevyhýbal posouzení předběžné otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti.

16

Ke všem námikám a návrhům osob se úřad ve svém rozhodnutí jednoznačně vyjádří. V případě, že úřad udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ni osobě omluví a přijme účinná opatření k nápravě.

9. Otevřenost

Princip, podle něhož úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a požítovat si jejich kopie. Toto oprávnění osob omezí pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných skutečností, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Úřad pečlivě dodržuje spisový pořádek a vede záznamy o příchodu a odchodu pošty, takže je schopen jednotlivé dokumenty vyhledat. Na dokumentech úřadu je vždy uvedeno jméno úředníka, který dokument vypracoval, a telefonický či e-mailový kontakt na něj. Budova úřadu je vybavena informačním systémem, který umožňuje snadnou orientaci osob uvnitř a zaručuje možnost identifikace jednotlivých úředníků na jejich pracovištích. Úřední deska úřadu je umístěna na snadno dostupném místě, je zřetelně označena a přehledně členěna.

10. Vstřícnost

Princip zavazuje úředníky, aby se chovali k osobám s respektem a ztvorilostí. Úřad se vždy snaží pomocí osobě dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním, a teprve v případě, že to není možné, protože tomu brání zákon nebo oprávněný zájem jiné osoby, úřad podání odmítne. Úřad věnuje všem sdělením osob náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídá, s výjimkou podání opakovaných a nepřínášejících nové skutečnosti a podání anonymních.

17

Ústřední knihovna
Právnické fakulty MU
Brno

Literatura (navíc k literatuře uvedené v anotaci předmětu):

Machajová, M.: Všeobecné správní právo, 3. aktualizované vydání, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava 2009 - zde pouze kapitola XXI., oddíl 3. Evropský správní prostor str. 382 a násl., autor prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Pomahač, R., Handrlica, J.: Evropské správní právo, C. H. Beck, Praha 2012

Kolektiv autorů Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM: Rozvoj územní veřejné správy v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, Ministerstvo vnitra Praha 2004 - zde zejména část III. (str. 141 a násl.) Dopady evropského práva na českou územní veřejnou správu (administrativní struktura pro harmonizaci práva členských států, vznik a role Výboru regionů)

Rys, R.: Principy dobré správy v novém správním řádu, Veřejná správa č. 23/2007, str. 12

Rys, R.: Evropský rozměr lepší regulace
http://www.law.muni.cz/edicni/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/rys_rudolf.pdf

Rys, R.: Reforma regulace a právní principy, Veřejná správa č. 38/2007, str. 12

Widemanová, M.: EUPAN: Evropská pracovní skupina pro veřejnou správu, Veřejná správa č. 15/2008, str. 20

Rys, R.: Správní reforma v Rakousku, Veřejná správa č. 18/2009, příloha

Poznámka:

Jako příklad lze zde použít **Chartu základních práv Evropské unie** (2000/C 364/01) - cit. zejm. čl. 41 „Právo na dobrou správu“

Dále lze použít **Evropský kodex řádné správní praxe** (Evropská společenství 2005, vydal Úřad pro úřední tisky Evropských společenství 2005, ISBN 92-95022-31-9

Rovněž lze použít **Zásady veřejné služby pro úředníky EU**, které byly vyhlášeny v červnu 2012 evropským ombudsmanem. V textu těchto zásad se mimo jiné uvádí, že „úředníci **se řídí zdravým rozumem a vždy jednájí způsobem, který obstojí i při nejdůkladnějším veřejném přezkoumání. Tato povinnost není zcela splněna pouhým jednáním ve smyslu zákona.**“ (viz in: Pomahač, R., Handrlica, J.: Evropské správní právo, C. H. Beck, Praha 2012, str. 67)