

Teze – reforma veřejné správy

Územní reforma veřejné správy

Podobně jako v ostatních postkomunistických zemích střední a východní Evropy dochází i v České republice (dále jen „ČR“) k reformě veřejné správy se značným zpožděním oproti demokratickým evropským zemím, které průběžně reformovaly svoji veřejnou správu od počátku 50. let 20. století.

Reforma veřejné správy započatá v ČR v 90. letech 20. století se v počátcích zaměřila především na reformu územní veřejné správy, která vedla k významným změnám v územně správním uspořádání našeho státu. Byla rozdělena do dvou fází. Těžiště I. fáze reformy územní veřejné správy spočívalo ve zřízení krajského článku v území. Diskuse o krajském uspořádání, které probíhaly intenzivně na odborné i politické úrovni, vyústily v přijetí ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků,¹ který na území ČR vytvořil 14 krajů. Při naplňování cílů II. fáze reformy územní veřejné správy byla k 31. prosinci 2002 ukončena činnost okresních úřadů² (státního orgánu s všeobecnou působností) a jejich působnosti byly přeneseny převážně na orgány územních samospráv (kraje a obce s rozšířenou působností).³ Byl tím naplněn tzv. spojený model výkonu veřejné správy.

Od revitalizace územní samosprávy na počátku 90. let 20. století jsou postavení a činnost obcí (a obdobně i později konstituovaných krajů) determinovány tím, že v rámci zvoleného spojeného modelu územní veřejné správy vykonávají obce i kraje vedle vlastní působnosti (samosprávy) i působnost přenesenou (určitý díl místní státní správy). Tento spojený model klade zvýšené nároky na kvalifikaci úředníků územních samosprávných celků (dále jen „ÚSC“). Platí, že stát musí ve vztahu k občanům zajistit, aby veřejná správa, ať zákon svěřuje její výkon komukoli, byla vykonávána v souladu s právními předpisy, nestranně, kvalitně a efektivně. Jedním z prostředků, který měl přispět ke splnění této povinnosti byl i zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“), který upravuje pracovní poměr úředníků a jejich vzdělávání.

Modernizace veřejné správy

Vzhledem ke zvyšování nároků na veřejnou správu, je nezbytná její modernizace a tím nezbytné zvyšování kvality veřejné správy a služeb s tím spojených. Dále zkvalitňování poskytování veřejných služeb (etické kodexy veřejné správy). V rámci modernizace veřejné správy dochází k její elektronizaci (zákon č. 227/2000 Sb. o elektronickém podpisu) a zkvalitňování přístupů k veřejné správě. Za zajištění přístupu k informacím poskytovaným ve veřejné správě lze označit i zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dalším prostředkem sloužícím

¹ Viz. Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

² Viz. Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

³ Viz. Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

k zajištění zkvalitnění veřejné správy je i zřízení institutu veřejného ochránce práv (zákon č. 349/1999 Sb. o veřejném ochránci práv) jako jednoho z kontrolních mechanismů činnosti veřejné správy.

Zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím – základní teze

Právní úprava

- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“),
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 101/2002 Sb.“),
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSPI“),
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZO“),
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSŘS“),
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OBZ“),
- Nařízení vlády č. 364/1999 Sb., kterým se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností obcí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Právo na informace představuje na straně jedné právo veřejnosti na získávání informací, které má obec a další povinné subjekty k dispozici, a na straně druhé povinnost těchto subjektů poskytovat, či alespoň zpřístupnit, informace o své činnosti. Obec poskytuje informace jak z oblasti samostatné, tak i přenesené působnosti. Z hlediska vnitřního členění danou agendu zabezpečuje obecní úřad.

Informací se rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Informací není počítačový program.

Informace poskytované na žádost

1. Obecná ustanovení

Informace poskytované na žádost jsou poskytované individuálně určeným fyzickým nebo právnickým osobám, a to na základě jimi podané žádosti.

Žadatelem o informaci je každá fyzická i právnická osoba, která o informaci žádá. Není tedy důležitý její vztah k poskytované informaci.

2. Žádost o informaci

Žádost je podání, kterým se zahajuje rozhodovací proces, jehož výsledkem je poskytnutí či neposkytnutí požadované informace.

Žádosti vykazující vady jsou ty žádosti, u kterých nejsou splněny všechny podstatné náležitosti.

– Chybné označení žadatele o informaci - povinný subjekt vyzve žadatele ve lhůtě 7 dnů ode dne podání žádosti k jejímu doplnění, žadatel je povinen žádost doplnit do 30 dnů ode dne jejího doručení, jinak se žádost odloží,

– Chybně uveden předmět žádosti, tj. přesné vymezení požadované informace. Pokud není ze žádosti zřejmé, jaká informace má být poskytnuta, je nutné do 7 dnů ode dne podání žádosti upozornit žadatele, aby ve lhůtě 30 dnů žádost upřesnil. Po marném uplynutí této lhůty je vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

– Chybě uvedena působnost – pokud žádost nespadá do působnosti povinného subjektu, žádost doloží a o tomto vyrozumí žadatele do 7 dnů ode dne doručení žádosti

3. Lhůta pro vyřízení žádosti

Lhůta je časový úsek určený zákonem k vyřízení žádosti o informaci. Je výrazem uplatňované zásady procesní ekonomie. K vyřízení žádosti je stanovena lhůta 15 dnů od jejího přijetí nebo doplnění, ze závažných důvodů může být prodloužena o 10 dnů.

4. Forma vyřízení žádosti o informaci

Žádosti podané ústně (tj. i telefonicky) by měly být v první řadě vyřizovány také ústně, a tedy neformálně. Takto vyřizované žádosti se nepromítnou do výroční zprávy. Pokud není žadatel s takto vyřízenou žádostí spokojen, je nutné, aby podal novou žádost o informaci, a to písemnou. Žádosti podané písemně jsou opět vyřizovány písemnou formou.

Poskytnutí informace se nečiní formou správního rozhodnutí. Informaci povinný subjekt poskytne buď písemně, popř. nahlédnutím do spisu, včetně možnosti poříditi si kopii, nebo na paměťových médiích.

V případě, že požadovaná informace náleží do kategorie informací zveřejňovaných, může obec místo poskytnutí informace žadateli pouze sdělit údaje, které mu umožní její vyhledání. Pokud však žadatel trvá na přímém poskytnutí informace, obec mu ji poskytne. Pokud žadatel nesouhlasí s vyřízením žádosti tímto způsobem, může se domáhat ochrany formou stížnosti.

Neposkytnutí informace je potřeba učinit formou správního rozhodnutí (správní rozhodnutí o odmítnutí žádosti), které vydává vždy obecní úřad bez ohledu na to, zda se jedná o oblast samostatné či přenesené působnosti. Takto je nutné postupovat i v případě, kdy žádosti není vyhověno pouze z části.

Omezení práva na poskytnutí informace

1. Utajované skutečnosti

2. Obchodní tajemství

3. Duševní vlastnictví

4. Další omezení:

– Informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení.

– Informace předané osobou, jíž takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí.

– Informace zveřejňované na základě zvláštního zákona – jedná se o informace zveřejňované v pravidelných intervalech.

– Informace o probíhajících trestních řízeních, rozhodovací činnosti soudů, plnění úkolů zpravodajských služeb a přípravě, průběhu a projednávání výsledků kontrol v orgánech Nevyššího kontrolního úřadu.

Veřejný ochránce práv

Veřejný ochránce práv v České republice působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, vykonávajících státní správu, pokud je takové jednání v rozporu s právem, nebo sice právu neodporuje, ale je jinak vadné či nesprávné, tzn., že neodpovídá principům demokratického právního státu a principům dobré správy nebo jsou-li tyto orgány nečinné.

Působnost veřejného ochránce práv vymezena pozitivně: na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny, na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova anebo ochranné léčení, na další místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí, zejména policejní cely, zařízení pro zajištění cizinců a azylová zařízení, na místa, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě v důsledku závislosti na poskytované péči, zejména ústavy sociální péče a jiná zařízení poskytující obdobnou péči, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-právní ochrany dětí

Působnost veřejného ochránce práv vymezena negativně: nevztahuje se na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů, na činnosti a rozhodování úřadů a zařízení jinak, než jak stanoví tento zákon.

VOP je volen Poslaneckou sněmovnou na funkční období šesti let z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát; shodné návrhy jsou přípustné. Ochránce může být zvolen pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období.

VOP má rozsáhlá oprávnění provádět v jednotlivých věcech nezávislá šetření, nedává mu však právo nahrazovat činnost orgánů státní správy a proto nemůže měnit nebo rušit jejich rozhodnutí. Při zjištění pochybení však může požadovat od úřadů či institucí, aby zjednaly nápravu. Významným oprávněním veřejného ochránce práv je, že není vázán návrhy stěžovatelů a může rozhodnout o zahájení šetření i z vlastní iniciativy.

Zákonné vymezení působnosti nedává ochránci právo vstupovat do soukromoprávních vztahů či sporů (včetně sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, i když jejich zaměstnavatelem je státní úřad). Nemůže také zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, není odvolacím místem proti jejich rozhodnutí a oprávněn zasahovat do činnosti výslovně vyjmenovaných institucí.

Vedle výše uvedené činnosti, spočívající v řešení individuálních podnětů a jejich zevšeobecnění, má ochránce od počátku roku 2006 novou povinnost, která nespočívá v řešení individuálních podnětů jednotlivců, ale k jejímu naplnění ochránce vykonává systematické preventivní návštěvy všech míst a zařízení, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě.

Imunita: VOP nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Odepřeli Poslanecká sněmovna souhlas, je trestní stíhání ochránce vyloučeno po dobu výkonu působnosti ochránce.

Mlčenlivost: VOP je povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu funkce, a to i po ukončení výkonu funkce, pokud zákon nestanoví jinak; stejnou povinnost mají i zaměstnanci Kanceláře Veřejného ochránce práv.

Zahájení šetření:

- na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby
- na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil
- na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, která jej ochránci postoupila, anebo
- z vlastní iniciativy.

Podnět:

- písemný
- obsah: vylíčení podstatných okolností věci, označení úřadu, doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě, jméno, příjmení a bydliště, u právnické osoby název, sídlo a osoby oprávněné jejím jménem jednat, toho, kdo podnět podává
- nepodléhá poplatku

Postup VOP v případě podání podnětu:

- podnět odloží, jestliže věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala. Dále, jestliže nebyly doplněny povinné náležitosti ani ve stanovené lhůtě, podnět je zjevně neopodstatněný, od právní moci rozhodnutí nebo od opatření či události, kterých se podnět týká, uplynula v den doručení podnětu doba delší jednoho roku, a dále věc, které se podnět týká, je projednávána soudem nebo již byla soudem rozhodnuta, nebo jde o podnět ve věci, která již byla ochráncem přešetřena a opakovaný podnět nepřináší nové skutečnosti.

- VOP stěžovatele vyrozumí a poučí jej o správném postupu, je-li podnět podle svého obsahu opravným prostředkem podle předpisů o řízení ve věcech správních nebo soudních, žalobou nebo opravným prostředkem ve správním soudnictví, anebo ústavní stížností.

- VOP zahájí šetření a písemně o tom stěžovatele vyrozumí.

Oprávnění VOP:

- vstupovat do všech prostor úřadů,
- nahlížet do spisů,
- klást otázky jednotlivým zaměstnancům úřadů,
- rozmlouvat s osobami umístěnými v zařízeních podle § 1 odst. 2,
- být přítomen při ústním jednání a provádění důkazů úřady a klást přítomným osobám otázky.

Výsledky šetření:

- VOP nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad.

- VOP zjistí porušení právních předpisů či jiná pochybení vyzve úřad, aby se k jeho zjištění ve lhůtě 30 dnů vyjádřil.

Návrhy VOP opatření k nápravě:

- zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci,

- provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- zahájení stíhání pro trestný čin, přešůpek nebo jiný správní delikt,
- poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit VOP, jaká opatření k nápravě provedl. Jestliže úřad povinnost nesplní, nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru VOP nedostatečná, VOP vyrozumí nadřízený úřad

a není-li takového úřadu, vládu, a může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

Zvláštní oprávnění VOP:

- doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu,
- navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.