

Rada Evropy

Výbor ministrů

Doporučení CM/Rec(2007)7

Výboru ministrů členskými zeměmi o dobré veřejné správě/good governance

*(Přijaté Výborem ministrů dne 20. června 2007
na 999. schůzi náměstků ministrů)*

Výbor ministrů dle ustanovení článku 15.b Statutu Rady Evropy,

s ohledem na Doporučení 1651(2003) Parlamentního shromáždění, jež vyzývá Výbor ministrů k vypracování modelového textu ohledně základního práva jednotlivce na dobrou veřejnou správu a k přípravě jediného, komplexního, konsolidovaného modelového kodexu dobré veřejné správy, založeného zejména na Doporučení Výboru ministrů č. R(80)2, Rezoluci (77)31 a Evropském kodexu dobrého administrativního chování (European Code of Good Administrative Behaviour - 2001) s cílem definovat základní právo na dobrou veřejnou správu a tak v praxi usnadnit její účinnou implementaci;

s ohledem na Usnesení (77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů;

s ohledem na Doporučení R(80)2 Výboru ministrů ohledně výkonu povinností dle vlastního volného uvážení ze strany správních orgánů;

s ohledem na Doporučení R(81)19 Výboru ministrů o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů;

s ohledem na Doporučení R(84)15 Výboru ministrů ohledně veřejné odpovědnosti;

s ohledem na Doporučení R(87)16 Výboru ministrů o správních postupech ovlivňujících značné množství osob;

s ohledem na Doporučení R(91)10 Výboru ministrů o sdělování osobních údajů v držení veřejných orgánů třetím osobám;

s ohledem na Doporučení R(2000)6 Výboru ministrů o postavení veřejných činitelů v Evropě;

s ohledem na Doporučení R(2000)10 Výboru ministrů o kodexech chování pro veřejné činitele;

s ohledem na Doporučení Rec(2002)2 Výboru ministrů o přístupu k oficiálním dokumentům;

s ohledem na Doporučení Rec(2003)16 Výboru ministrů o výkonu správních a soudních rozhodnutí na poli správního práva;

s ohledem na Doporučení Rec(2004)20 Výboru ministrů o soudní revizi správních úkonů;

u vědomí toho, že cílem Rady Evropy je dosáhnout větší jednoty jejích členů;

u vědomí toho, že veřejné orgány sehrávají v demokratických společnostech klíčovou úlohu; že působí v mnoha sférách; že jejich činnosti ovlivňují práva a zájmy soukromých osob; že vnitrostátní legislativa a různé mezinárodní dokumenty, zejména dokumenty Rady Evropy, nabízejí těmto osobám jistá práva s ohledem na veřejnou správu; a že Evropský soud pro lidská práva aplikoval Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod na ochranu soukromých osob v jejich vztazích s veřejnou správou;

u vědomí toho, že veřejné orgány musejí soukromým osobám poskytovat jistý počet služeb a vydávat jisté instrukce a nařízení a že když se od veřejných orgánů očekává jistý úkon, musejí ho provést v přiměřené lhůtě;

u vědomí toho, že případy nekompetentní veřejné správy, ať už v důsledku oficiální nečinnosti, zdržení v činnosti či v důsledku činnosti v rozporu s oficiálními povinnostmi, musejí podléhat sankcím prostřednictvím náležitých postupů, které mohou zahrnovat i řízení soudní;

u vědomí toho, že dobrá veřejná správa musí být zajištěna kvalitní legislativou, která musí být náležitá a důsledná, jasná a snadno pochopitelná a přístupná;

u vědomí toho, že dobrá veřejná správa naznačuje, že služby musejí plnit základní potřeby společnosti;

u vědomí toho, že dobrá veřejná správa v mnoha případech znamená nalézt náležité vyvážení práv a zájmů těch, kteří jsou přímo ovlivněni činností státu na straně jedné, a ochranou zájmů celé komunity, zejména jejích slabých či zranitelných členů na straně druhé, a uznáváje, že postupy zamýšlené k ochraně zájmů jednotlivců v jejich vztazích se státem by za jistých okolností měly chránit i zájmy jiných osob či širší komunity;

u vědomí toho, že dobrá veřejná správa je aspektem dobrého vládnutí; že se netýká pouze právních ustanovení; že závisí na kvalitě organizace a řízení; že musí splňovat požadavky efektivnosti, účinnosti a významu pro potřeby společnosti; že musí udržovat, podporovat a zabezpečovat veřejný majetek a další veřejné zájmy; že musí splňovat rozpočtové požadavky; a že musí předem vylučovat veškeré formy korupce;

u vědomí toho, že dobrá veřejná správa závisí na náležitých lidských zdrojích dostupných veřejným orgánům a na kvalitách a náležitém výcviku veřejných činitelů;

u vědomí toho, že veřejná správa uplatňuje své výhradní právo veřejné moci k provádění požadovaných úkonů; že tyto pravomoci by ovšem mohly, budou-li používány nesprávně či nadměrně, porušovat práva soukromých osob;

u vědomí toho, že je žádoucí kombinovat rozličná uznávaná práva s ohledem na veřejné orgány s právem na dobrou veřejnou správu a osvětlovat její obsah dle příkladu Charty základních práv Evropské unie (2000);

u vědomí toho, že požadavky práva na dobrou veřejnou správu mohou být posíleny obecným právním dokumentem; že tyto požadavky vycházejí ze základních zásad zákonnosti, jako jsou principy vlády zákona, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, provádění činnosti v přiměřené časové lhůtě, účasti, úcty k soukromí a průhlednosti; a že stanovují postupy k ochraně práv a zájmů soukromých osob, informují je a umožňují jim účastnit se přijímání správních rozhodnutí,

doporučuje, aby vlády členských států:

- rozvíjely dobrou veřejnou správu v rámci zásad zákonnosti a demokracie;
- rozvíjely dobrou veřejnou správu organizací a fungováním veřejných orgánů zajišťujících účinnost, výkonnost a náležité využívání vynaložených prostředků. Tyto zásady vyžadují, aby členské státy:
 - zajišťovaly nastavení cílů a výkonnostních ukazatelů ve snaze pravidelně monitorovat a měřit plnění těchto cílů ze strany veřejné správy a jejích veřejných činitelů;
 - nutily veřejné orgány k tomu, aby pravidelně v rámci zákona kontrolovaly, zda jsou jejich služby poskytovány účelně vzhledem k vynaloženým nákladům a zda by neměly být nahrazeny nebo zrušeny;
 - nutily veřejnou správu k tomu, aby hledala nejlepší prostředky k dosažení co nejlepších výsledků;
 - prováděly náležité interní a externí monitorování veřejné správy a činnosti jejích veřejných činitelů;
- podporovaly právo na dobrou veřejnou správu v zájmu všech, a to přijímáním - tam, kde je to vhodné - norem uvedených v modelovém kodexu, připojeném k tomuto doporučení, což zajišťuje její účinnou implementaci ze strany veřejných činitelů členských států a provádění všech povolených úkonů v rámci ústavní a právní struktury státu k zajištění toho, aby regionální a místní samosprávné orgány přijímaly stejné normy.

Výboru ministrů členským státům

o dobré veřejné správě

Kodex dobré veřejné správy

Článek 1 - Rozsah

1. Tento kodex upravuje zásady a pravidla, jež by měly veřejné orgány aplikovat ve svých vztazích k soukromým osobám s cílem dosáhnout dobré veřejné správy.
2. Pro účely tohoto kodexu termín "veřejné orgány" znamená:
 - a. jakýkoliv subjekt veřejného práva jakéhokoliv druhu a na jakékoliv úrovni, včetně státních, místních a autonomních orgánů poskytujících veřejnou službu nebo jednajících ve veřejném zájmu;
 - b. jakýkoliv subjekt veřejného práva vykonávající výlučné právo veřejného orgánu zodpovědného za poskytování veřejné služby či jednajícího ve veřejném zájmu.
3. Pro účely tohoto kodexu termín "soukromé osoby" znamená jednotlivce a právnické osoby podléhající soukromému právu, které jsou předmětem činnosti veřejných orgánů.

Sekce I

Zásady dobré veřejné správy

Článek 2 - Zásada zákonnosti

1. Veřejné orgány konají v souladu s právem. Nevydávají svévolná opatření, i když uplatňují právo svého vlastního uvážení.
2. Dodržují vnitrostátní zákony, mezinárodní právo a obecné zásady řídící jejich organizaci, fungování a činnost.

3. Konají v souladu s pravidly, jež definují jejich pravomoci a postupy, uvedené v řídicích pravidlech.
4. Vykonávají své pravomoci pouze tehdy, jestliže uvedená fakta a použitelný zákon je k tomu opravňuje, a pouze za účelem, pro něž jim byly tyto uděleny.

Článek 3 - Zásada rovnoprávnosti

1. Veřejné orgány konají v souladu se zásadou rovnoprávnosti.
2. Jednají se soukromými osobami, které jsou ve stejné situaci stejným způsobem. Nerozlišují mezi soukromými osobami z takových důvodů, jako je pohlaví, národnostní původ, náboženská víra či jiné přesvědčení. Jakékoliv rozdíly v přístupu budou objektivně ospravedlněny.

Článek 4 - Zásada nestrannosti

1. Veřejné orgány konají v souladu se zásadou nestrannosti.
2. Jednají objektivně, pouze s ohledem na příslušnou záležitost.
3. Nejednají zaujatě.
4. Zajistí, aby jejich veřejní činitelé vykonávali své povinnosti nestranně, bez ohledu na jejich vlastní osobní přesvědčení a zájmy.

Článek 5 - Zásada proporcionality

1. Veřejné orgány konají v souladu se zásadou proporcionality.
2. Zavádějí opatření ovlivňující práva či zájmy soukromých osob jen tam, kde je to nutné, a to pouze v rozsahu požadovaném k dosažení žádoucího cíle.

3. Když jednají podle vlastního uvážení, dodržují náležité vyvážení mezi jakýmikoliv negativními účinky, jež jejich rozhodnutí má na práva či zájmy soukromých osob, a účelem, který sledují. Veškerá přijatá opatření nebudou nepřiměřená.

Článek 6 - Zásada právní jistoty

1. Veřejné orgány konají v souladu se zásadou právní jistoty.
2. Nesmějí zavádět žádná retroaktivní opatření s výjimkou právně ospravedlněných okolností.
3. Neovlivní nezadatelná práva či konečné právní situace s výjimkou těch případů, kdy je to nezbytně nutné ve veřejném zájmu.
4. V jistých případech, zejména tam, kde jsou zaváděny nové povinnosti, může být nezbytné zavést dočasná opatření či umožnit přiměřenou lhůtu k tomu, aby takové povinnosti vstoupily v platnost.

Článek 7 - Zásada konání v přiměřené časové lhůtě

Veřejné orgány konají a plní své povinnosti v přiměřené časové lhůtě.

Článek 8 - Zásada participace

Pokud nemusí být daná činnost prováděna neodkladně, poskytnou veřejné orgány soukromým osobám příležitost, a to vhodnými prostředky, k účasti na přípravě a zavádění správních rozhodnutí, jež ovlivňují jejich práva či zájmy.

Článek 9 - Zásada úcty k soukromí

1. Veřejné orgány mají úctu k soukromí, zejména při zpracovávání osobních dat.

2. Jsou-li veřejné orgány oprávněny ke zpracovávání osobních dat či souborů, zejména elektronickými prostředky, zajistí veškerá nezbytná opatření k zabezpečení soukromí.
3. Na osobní údaje zpracovávané veřejnými orgány se vztahují pravidla týkající se ochrany osobních údajů, zejména s ohledem na právo na přístup k osobním údajům, a zajištění opravy či odstranění veškerých údajů, které jsou nepřesné nebo které neměly být zaznamenány.

Článek 10 - Zásada transparentnosti

1. Veřejné orgány konají v souladu se zásadou transparentnosti.
2. Zajistí, aby soukromé osoby byly vhodnými prostředky informovány o jejich činnostech a rozhodnutích, což může zahrnovat zveřejňování oficiálních dokumentů.
3. Respektují práva na přístup k oficiálním dokumentům v souladu s pravidly týkajícími se ochrany osobních údajů.
4. Zásada transparentnosti nepoškodí tajemství chráněná zákonem.

Sekce II

Pravidla řídicí správní rozhodnutí

Článek 11 - Definice

1. Pro účely tohoto kodexu termín “administrativní rozhodnutí” znamená regulatorní či neregulatorní rozhodnutí přijatá veřejnými orgány při výkonu jejich práva veřejné moci.
2. Regulatorní rozhodnutí sestávají z obecně platných pravidel.
3. Neregulatorní rozhodnutí mohou být individuální či jiná. Individuální rozhodnutí jsou ta, jež jsou adresována pouze jedné osobě či více jedincům.

Článek 12 - Zahájení administrativních rozhodnutí

Administrativní rozhodnutí mohou být veřejnými orgány přijata buď z jejich vlastní iniciativy, či na žádost soukromých osob.

Článek 13 - Žádosti soukromých osob

1. Soukromé osoby mají právo požadovat od veřejných orgánů přijetí jednotlivých rozhodnutí, jež spadají do jejich kompetencí.
2. Rozhodnutí, jež reagují na žádost podanou veřejným orgánům, se přijímají v přiměřené časové lhůtě, která může být definována zákonem. Předvídat by se měla opravná opatření pro případy, kdy by takové rozhodnutí přijato nebylo.
3. Pokud je taková žádost předložena orgánu, jemuž příslušná kompetence chybí, příjemce ji zašle - pokud možno - kompetentnímu orgánu a žadatele informuje, že tak učinil.
4. Veškeré žádosti o individuální rozhodnutí zaslané veřejným orgánům budou přijaty s naznačením očekávané doby, kdy bude rozhodnutí učiněno, a s označením stávajících právních opravných prostředků, není-li rozhodnutí přijato. Písemné oznámení může být opominuto tam, kde veřejné orgány reagují svým rozhodnutím rychle.

Článek 14 - Právo soukromých osob být vyslyšeny s ohledem na individuální rozhodnutí

Pokud veřejný orgán zamýšlí přijmout individuální rozhodnutí, jež přímo a negativně ovlivní práva soukromých osob, a pokud nebyla poskytnuta příležitost vyjádřit názory těchto osob, pak takové osoby budou mít - pokud to není zjevně zbytečné - příležitost vyjádřit své názory v přiměřené časové lhůtě a způsobem definovaným vnitrostátním zákonem - a pokud je to nutné - s pomocí osoby jejich vlastního výběru.

Článek 15 - Právo soukromých osob účastnit se jistých neregulatočních rozhodnutí

1. Pokud veřejný orgán navrhuje přijmout neregulatoční rozhodnutí, jež může ovlivnit neurčený počet lidí, zavede postupy umožňující jejich účast v rozhodovacím procesu, jako jsou písemná pozorování, slyšení, zastoupení v poradním sboru příslušného orgánu, konzultace a veřejná šetření.

2. Ti, kteří jsou v těchto postupech zainteresováni, budou zřetelně informováni o příslušných návrzích a bude jim poskytnuta příležitost plně své názory vyjádřit. Jednání se konají v přiměřené časové lhůtě.

Článek 16 - Příspěvek soukromých osob k pokrytí nákladů za správní rozhodnutí

Náklady, pokud je platí soukromé osoby veřejným orgánům s ohledem na správní rozhodnutí, budou spravedlivé a přiměřené.

Článek 17 - Forma správních rozhodnutí

1. Správní rozhodnutí budou formulována jednoduše, jasně a pochopitelně.
2. Příslušné důvody budou uvedeny pro každé jednotlivé přijaté rozhodnutí, s uvedením právních a faktických důvodů, podle nichž bylo příslušné rozhodnutí učiněno, alespoň v případech, kdy taková rozhodnutí ovlivňují práva jednotlivce.

Článek 18 - Zveřejnění správních rozhodnutí

1. Správní rozhodnutí budou zveřejněna s cílem umožnit těm, kterých se tato rozhodnutí týkají, získat přesné a komplexní povědomí o těchto rozhodnutích. Zveřejnění může mít podobu osobního oznámení, či může být obecné.
2. Ti, kteří jsou individuálními rozhodnutími ovlivněni, budou o nich osobně informováni, s výjimkou výjimečných okolností, kdy jsou možné pouze obecné metody oznámení. Ve všech případech budou naznačeny odvolávací postupy, včetně časových lhůt.

Článek 19 - Vstup správních rozhodnutí v platnost

1. Správní rozhodnutí nevstoupí v platnost retroaktivně s ohledem na datum před přijetím či zveřejněním, s výjimkou právně ospravedlněných okolností.
2. S výjimkou urgentních případů nebudou správní rozhodnutí účinná, dokud nebudou náležitě zveřejněna.

Článek 20 - Výkon správních rozhodnutí

1. Veřejné orgány jsou odpovědné za výkon správních rozhodnutí spadajících do jejich pravomocí.
2. V zásadě bude zaveden vhodný systém správních či trestně právních pokut k zajištění toho, aby soukromé osoby rozhodnutí veřejných orgánů dodržovaly.
3. Veřejné orgány umožní soukromým osobám přiměřenou časovou lhůtu ke splnění povinností na ně kladených, s výjimkou urgentních případů, kde náležitě uvedou příslušné důvody.
4. Vynucený výkon ze strany veřejných orgánů je zákonem výslovně předepsán. Soukromé osoby podléhající výkonu rozhodnutí jsou o postupu a důvodech k němu informovány. Opatření vynuceného výkonu jsou přiměřená.

Článek 21 - Změny jednotlivých správních rozhodnutí

Je-li to nutné, mohou veřejné orgány změnit či stáhnout jednotlivá správní rozhodnutí ve veřejném zájmu, s tím, že by přitom měly mít v patrnosti práva a zájmy soukromých osob.

Sekce III

Odvolání

Článek 22 - Odvolání proti správním rozhodnutím

1. Soukromé osoby mají nárok vyžádat si - přímo či prostřednictvím procesní námitky - soudní revizi správního rozhodnutí, které přímo ovlivňuje jejich práva a zájmy.

2. Správní odvolání před soudní revizí je v zásadě možné. V jistých případech taková odvolání mohou být povinná. Mohou se týkat meritorního odvolání či odvolání na základě zákonnosti správního rozhodnutí.
3. Soukromé osoby nesmějí utrpět jakoukoliv újmu ze strany veřejných orgánů za to, že se proti správnímu rozhodnutí odvolaly.

Článek 23 - Náhrada škody

1. Veřejné orgány poskytnou náhradu škody soukromým osobám, které utrpěly újmu v důsledku nezákonných správních rozhodnutí nebo nečinnosti ze strany veřejné správy či jejich činitelů.
2. Dříve než se soukromé osoby budou s veřejnými orgány soudit o náhradu škody u soudu, mohou být požádány, aby nejprve svůj případ předložily k posouzení příslušným orgánům.
3. Soudní příkazy proti veřejným orgánům k poskytnutí náhrady za utrpěné škody budou prováděny v přiměřené časové lhůtě.
4. Tam, kde je to vhodné, bude možné, aby veřejné orgány či soukromé osoby, jež byly negativně ovlivněné, vydaly právní postupy proti veřejným činitelům v jejich osobní funkci.