

INFORMACE

Právo ve veřejné správě: Konference šitá na míru

Odborníci působící ve veřejné správě, ale také advokáti či akademici přijeli diskutovat se zástupci státní správy a samosprávy do Prahy na čtvrtý ročník konference Právo ve veřejné správě, která se konala 3. a 4. listopadu 2015. V průběhu dvou dní vystoupilo 13 přednášejících odborníků, kteří svá témata přizpůsobili potřebám veřejné správy, a účastníci tak měli unikátní možnost klást otázky z celé škály aktuální právní problematiky.

Je již dobrým zvykem, že autory verifikované přepisy přednášek naleznou zájemci v právním informačním systému CODEXIS a na odborném portále Právní prostor.cz. Vybrané příspěvky vyjdou též v časopisu Správní právo. Na co se můžete těšit? Ohlédněte se s námi za konferencí a jednotlivými příspěvky.

Jaké povinnosti vyplývají pro orgány veřejné moci ze zákona o kybernetické bezpečnosti?

Konferenci otevřel svým příspěvkem profesor Ing. Vladimír Smejkal, CSc., LL.M., který připomněl, že rok 2015 byl mimo jiné rokem nového zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti. Ten nabyl účinnosti k 1. lednu a orgánům veřejné moci přináší celou řadu povinností.

Orgány veřejné moci by měly v součinnosti s Národním bezpečnostním úřadem zjistit, zda jsou správcem některého z prvků nebo systémů kritické infrastruktury – informačního nebo komunikačního systému, případně tzv. významného informačního systému. Podle výsledků těchto zjištění jsou orgánům zákonem o kybernetické bezpečnosti stanoveny povinnosti. Těmi nejdůležitějšími jsou např. povinnost zavést a provádět bezpečnostní opatření, zohlednit požadavky vyplývající z bezpečnostních opatření při výběru dodavatelů, detekovat a hlásit kybernetické bezpečnostní události a provádět reaktivní a ochranná opatření za stavu kybernetického nebezpečí nebo za nouzového stavu.

Povinnost provozovat informační systémy jako bezpečné se nicméně vztahuje bez ohledu na zákon o kybernetické bezpečnosti na všechny informační systémy provozované orgány veřejné moci. Vyplývá to ze zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy.

Rostoucí význam zajištění bezpečnosti, zejména pak ochrany integrity a dostupnosti informací je dnes jedním z klíčových úkolů státu, jeho orgánů a organizačních složek, krajů, měst a obcí, jakož i soukromoprávních subjektů, které představují významné prvky v rámci kritické infrastruktury.

Naturální restituce církevního majetku: aktuální stav a výhled do budoucnosti

Advokát JUDr. Jakub Kříž, Ph.D., úvodem svého příspěvku upozornil, že ač jde v případě restitucí církevního majetku o jednorázovou záležitost, budeme se s ní ještě několik let potýkat.

Komunistický režim v období let 1948-1950 velmi efektivně postátnil téměř veškerý majetek církví a náboženských společností. Majetkové vyrovnání státu s církvemi bylo posledním velkým nedodělkem v rámci vyrovnání se s komunistickou minulostí, a trvalo přes dvacet let, než si veřejná moc rozmyslela, jakým způsobem se s tímto nedodělkem vypořádá. Církev se v roce 2012 dočkaly přijetí zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, který řeší kromě majetkového vyrovnání i otázku státního financování církví. Zákon si tedy kromě restitučního cíle vytyčil i cíl odlukový, jenž představuje vytvoření podmínek pro hospodářské oddělení církví od státu. Od 1. ledna 2013 tak v České republice již církve a náboženské společnosti nejsou financovány ze státního rozpočtu, jako tomu bylo v předcházejícím období.

Restitučnímu cíli jde zákon naproti třemi způsoby. První a nejvýraznější je vydávání majetku. Vedle něj jde však také o poskytnutí paušální finanční náhrady, v souhrnné hodnotě 59 miliard korun, a dále o minoritní nástroj, kterým je příspěvek na činnost církve v přechodném období sedmnácti let od nabytí účinnosti zákona.

V souvislosti s procesem naturálních restitucí upozornil Jakub Kříž na skutečnost, že ten se v současné době dostává do druhé fáze, a sice do fáze soudních řízení. V prostředí demokratického právního státu je totiž soudní moc jediná, která může s konečnou platností podat výklad zákona, a tak se nelze divit, že sporné záležitosti církevních restitucí dva roky od účinnosti zákona končí u soudu.

Jak správně uzavírat smlouvy

Zajímavý byl i příspěvek JUDr. Tomáše Horáčka, Ph.D. Ten hned na úvod plénum upozornil, že ideální smlouva neexistuje, a nastavení každé jednotlivé smlouvy je třeba věnovat maximální pozornost. Cílem příspěvku však nebylo představit ideální proces uzavírání smluv, nýbrž přiblížit novou úpravu a upozornit na to, že praxe nereflextuje zákonná ustanovení a naopak směřuje k jejich vyloučení.

Tak třeba jde-li o bezformálnost právních jednání, ke kterému nás nabádá občanský zákoník, doporučil Tomáš Horáček písemné uzavírání smluv. V opačném případě by se totiž smluvní strana mohla v eventuálním soudním sporu dostat do situace důkazní nouze. I praxe podle Horáčka paradoxně více než kdy dříve volá po formálním a písemném právním jednání.

Pokud se týká samotných smluv, upozornil přednášející na „paradox disclaimerů“. Původní představa zákonodárce byla jistě taková, že nová ustanovení budou v praxi reflektována a vyhledávána, proto se do zákonného textu také zařazovala. Reakce však byla zcela opačná a do nejrůznějších jednání, smluv

a dokumentů začaly být vkládány tzv. disclaimery, tedy prohlášení, která mají za cíl vyloučit aplikaci toho kterého ustanovení.

Svou tezi demonstroval na ustanoveních § 1728 a 1729, upravujících před-smluvní odpovědnost, na nabídce reklamou v ustanovení § 1732 odst. 2, dále na ustanovení § 1740 odst. 3 o odpovědi s dodatkem nebo odchylkou, která podstatně nemění podmínky nabídky, a na všeobecných obchodních podmínkách podle ustanovení § 1751 odst. 2.

Aktuální otázky školské legislativy

Náměstkyně pro řízení sekce legislativy a strategie na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy Mgr. et Mgr. Dana Prudíková, Ph.D., představila aktuální otázky školské legislativy.

Řeč byla zejména o novelizacích stávajících předpisů, například zákona o pedagogických pracovnících. Ta se týkala minimální délky pracovního poměru pedagogického pracovníka, která představuje speciální úpravu k zákoníku práce. Novela zákona o vysokých školách řeší nový systém zajišťování a hodnocení kvality vysokých škol a zavádí systém institucionální akreditace. Velmi populární otázkou, jež se v novele zákona o vysokých školách vyskytuje, ale překvapivě zůstala stranou zájmu většiny zákonodárců, je odnímání vysokoškolských diplomů a titulů docent.

Velmi aktuálním tématem je též novela školského zákona č. 82/2015 Sb., která se týká podpory vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami. Jedná se o tzv. inkluzi neboli společné vzdělávání žáků. Aktuálně je v Poslanecké sněmovně další novela stejného zákona, která má od 1. září 2017 zavést povinné předškolní vzdělávání dětí, které dosáhnou pěti let věku. Novela dále zahrnuje nárok dítěte, které dosáhlo čtyř let, na přednostní přijetí do mateřské školky, od 1. září 2018 se tento věk má snížit na tři roky. Novela rovněž zavádí jednotné přijímací zkoušky na střední školy z českého jazyka a matematiky.

Nové pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu v samosprávě z pohledu Svazu měst a obcí a Sdružení místních samospráv

Společné téma z pohledu dvou různých subjektů – Svazu měst a obcí a Sdružení místních samospráv. To byly dvě přednášky JUDr. Stanislava Polčáka a Mgr. Zdeňka Mandíka, jež měly i obdobné poslání, tedy kriticky zhodnotit připravované rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu v samosprávě.

Podle Zdeňka Mandíka je zamýšlená kontrola obcí činěná Nejvyšším kontrolním úřadem zásahem do práva na samosprávu. Jde o nesystémový postup, tím spíše, tvrdí-li vláda ve svém programovém prohlášení, že chce snižovat duplicitu kontrol. Mandík též zdůraznil, že Svaz se nebrání kontrolám, nebránil by se dokonce ani kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu, ale je potřeba, aby tato kontrola byla pouze jedna a soustředila se pouze na to, na co má, tedy kontrolu zákonnosti.

Postoj Sdružení místních samospráv se postojem od názoru Sdružení měst a obcí víceméně neliší a nesouhlasí se současným zněním legislativních návrhů, neboť peníze daňových poplatníků mají podléhat veřejné kontrole, nikoli však

bezbréhé. Pokud by mělo dojít k rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu na vlastní nedotační peníze měst a obcí, tj. na ty peníze, o jejichž nakládání rozhodují jednotlivá zastupitelstva, musí být nastaveny limity takového kontroly.

Nedostatečná úprava nezákonného skončení služebního poměru

Na právní otázky související s nezákonným skončením služebního poměru odpovídal advokát JUDr. Ladislav Smejkal, spoluautor komentáře k zákonu o státní službě. Na rozdíl od zákoníku práce absentuje ve služebním zákoně ucelená právní úprava nezákonného skončení služebního poměru, což může způsobovat velké aplikační obtíže. Oproti pracovnímu kodexu chybí například prekluzivní zákonná lhůta pro podání žaloby či nutnost, aby státní zaměstnanec trval na dalším trvání služebního poměru.

Právní úprava je soustředěna do pouhých dvou odstavců ustanovení § 75 služebního zákona, přičemž je dle Ladislava Smejkal bohužel nutno říci, že tento paragraf je napsán extrémně špatně. Hlavní problém tkví v nejasnosti ohledně případů skončení služebního poměru, na které se dané ustanovení vztahuje. Je totiž sporné, zda se uplatní i v případě skončení služebního poměru ze zákona. Obecně lze doporučit, aby se toto ustanovení co nejdříve změnilo, neboť v jeho důsledku hrozí velké množství sporů.

Trestní právo: Zostřující se trestní represe zastupitelů a aktuální otázky trestní odpovědnosti právnických osob

Účastníky konference zaujala i trestněprávní témata. Advokát JUDr. Petr Toman ve svém příspěvku upozornil na zostřující se tendenci stíhání zastupitelů samosprávných celků, zatímco JUDr. Lukáš Bohuslav, Ph.D., rozebíral aktuální otázky trestní odpovědnosti právnických osob.

Petr Toman svá slova o narůstající trestní represí podložil statistikou zpracovanou Unii obhájců. Zatímco v roce 2010 bylo obviněno 5 zastupitelů, v roce 2013 bylo stíháno dokonce 78 zastupitelů. Zajímavá jsou i další čísla: 57 % dosud ukončených trestních řízení dopadlo jinak, než výrokem o vině obžalovaného zastupitele. Ve většině případů bylo zrušeno usnesení o zahájení trestního stíhání, trestní řízení bylo zastaveno či skončilo zproštěním obžaloby soudem. Tato trestní řízení byla neoprávněně vedena v souhrnu proti 77 % zastupitelů. Uvedené statistiky podle Tomana dokládají znepokojující trend zvyšující se trestní represe zastupitelů při současném zjištění, že více jak polovina všech trestních řízení je vedena nezákonně.

Aby se zastupitelé nemuseli trestní odpovědnosti obávat, měli by dbát některých základních pravidel. Petr Toman jim doporučil dodržovat všechny zákony, podzákoné právní předpisy, usnesení zastupitelstev a rad obcí a další direktivy, jednat s péčí řádného hospodáře, přibírat advokáty, znalce a další odborníky či nepřehlížet, když někdo říká, že je něco špatně.

Příspěvek Lukáše Bohuslava byl zaměřen na důležité instituty zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a aktuální problémy praxe. Zástupce veřejné správy přednášející upozornil, že i obec, kraj a hlavní město Praha mohou být

v zásadě trestně odpovědné za výkon své činnosti, nevykonávají-li při této činnosti veřejnou moc. Trestně odpovědné jsou také právnické osoby zřízené obcemi a dalšími subjekty veřejné moci, např. školy, školská zařízení, vodárenské či dopravní podniky.

I druhý trestněprávní příspěvek byl doplněn o statistická data. V roce 2013 a 2014 bylo prověřováno celkem 1148 právnických osob, trestně stíhána byla zhruba stovka. Pokud jde o rok 2014, bylo vyneseno minimálně 22 pravomocných rozsudků. Nejčastěji se objevoval trest peněžitý, jenž byl uložen v 10 případech. Vcelku pětkrát byl uložen trest uveřejnění rozsudku. Velmi zajímavé je i to, jak se jednotlivé místně příslušné soudy k trestní odpovědnosti právnických osob staví. Celkem 72 % všech pravomocných rozhodnutí vydaly soudy moravské, z nichž celkem 12 vydal Městský soud v Brně.

Veřejné zakázky jako vysoce aktuální téma

Dva přednášející vystoupili i na téma veřejných zakázek. Nový zákon o zadávání veřejných zakázek a jeho praktické dopady na konferenci představil JUDr. Mgr. Vlastimil Fidler z Ministerstva pro místní rozvoj. Ministerstvo věří, že se podaří splnit unijní závazky a zákon k 18. dubnu 2016 nabude účinnosti, byť návrh v současné chvíli leží teprve na poslaneckých stolech. Je však otázkou, jak hladký průběh legislativní proces bude mít. Již před předložením zákona sněmovně se ministerstvu dle Vlastimila Fidlera podařilo vyřešit na 3 500 připomínek, z čehož více než 1 400 bylo zásadních. Ministerstvo věří, že by v únoru mohl návrh zákona, který představuje klíčový právní předpis nejen pro další čerpání evropských dotací, postoupit do Senátu. Zákon si klade za cíl zkultivovat a zjednodušit zadávání veřejných zakázek.

Michal Chmelo, který se specializuje na zavádění elektronických procesů při zadávacích řízeních v oblasti státní správy a samosprávy, ale i v oblasti komerčních subjektů, a analýzu optimálního způsobu řešení problematiky centralizovaného zadávání u velkých a středních zadavatelů, představil na konferenci elektronizaci v procesu zadávání veřejných zakázek, a možnosti, které v tomto ohledu nabízí společnost QCM s.r.o. Mezi nástroji elektronického zadávání veřejných zakázek jmenoval například elektronické aukce, systémy centralizovaného zadávání či elektronická tržiště státní správy.

Elektronické zpřístupňování práva

JUDr. Jakub Harašta uvedl svůj příspěvek jednou ze základních zásad práva, totiž že neznalost práva neomlouvá. To však v zemi, ve které je jediným autoritativním zdrojem práva tištěná Sbírka zákonů, do které se za rok 2013 podívalo na obecních úřadech devět lidí, v zemi, ve které se i Ústavní soud pozastavuje nad alarmující neznalostí práva a judikatury evropských soudů, a to dokonce mezi právnickou veřejností. Tato základní zásada, tedy že neznalost zákona a práva neomlouvá, klade na občana, ale i na právnické osoby, advokátní kanceláře a kohokoli, kdo v tomto prostředí musí rozumně fungovat, obrovské nároky. Své povinnosti stát přehodil na tvůrce právních informačních systémů.

Vzhledem k tomu, že máme rok 2015 a internet je v podstatě všudypřítomný,

považuje tento stav Jakub Harašta za velmi problematický. Možnosti komunikace práva se podstatně změnily, avšak kromě opakovaných diskuzí na téma projektu eSbírky se téměř nic neděje.

Aktuální problémy a poznatky Ministerstva vnitra z obecní normotvorby

Závěrečný příspěvek Ing. Bc. Miroslava Veselého z Ministerstva vnitra zaměřil pozornost účastníků na obecní normotvorbu, oblast neustále živou.

V roce 2011 bylo přijato téměř 12 tisíc vyhlášek, zatímco v jiných letech jsou počty zhruba čtvrtinové. Důvodem je zejména skutečnost, že obecní normotvorba je odrazem nastavení právního rámce v České republice. Změny, se kterými se setkáváme v rámci obecní normotvorby, jsou většinou vyvolány vnějším vlivem, změnou zákona či zákonného zmocnění. Právě v roce 2011 je vidět zásadní dopad novely zákona o místních poplatcích, která většinu obcí přinutila vydat nové právní předpisy. I v roce 2014 byly místní poplatky řešeny až polovinou nově přijatých obecně závazných vyhlášek. Miroslav Veselý se domnívá, že celková bilance počtu přijatých vyhlášek za rok 2015 zaznamená nárůst způsobený zejména novelizací zákona o odpadech.

Nezákonnost obecně závazných vyhlášek zaznamenává víceméně setrvalý trend kolem 5 %. Ve většině případů se podaří nedostatky vyřešit v rámci metodické pomoci ministerstva a obce dobrovolně zjednájí nápravu, k Ústavnímu soudu ministerstvo podává návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky většinou jen jednu ročně.

Mezi zásadními problémy tvorby obecních vyhlášek Miroslav Veselý jmenoval například nejasnosti věcného rozsahu samostatné a přenesené působnosti, nedostatečné časové období k sladění obecní normotvorby s novou zákonnou úpravou či nedostatečné personální obsazení. Obcím doporučil, aby před vydáním vyhlášky zvážily, zda ji vůbec potřebují, zda povede k cíli, který má sledovat, a zda jsou vůbec schopny pravidla stanovená vyhláškou vymáhat.

Závěrem

Nezbývá než poděkovat všem přednášejícím a účastníkům za dvoudenní přísun zajímavých informací a debat. Za celý pořadatelský tým se těším opět na viděnou na pátém ročníku odborné konference Právo ve veřejné správě 2016, se kterou tentokrát zavítáme do Brna. I v roce 2016 se zástupci státní správy a samosprávy mohou těšit na témata ušitá jim na míru.

Klára Švandelíková