



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Podpora tvorby standardů pro výkon agend veřejné správy
reg. č. CZ.1.04/4.1.00/A3.00002

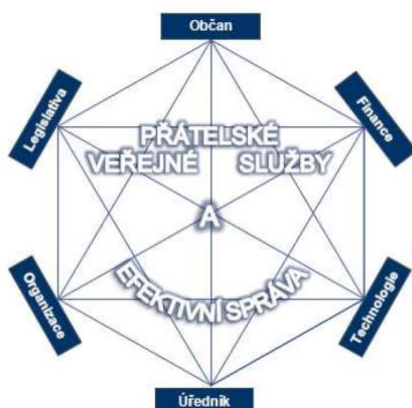
Návrh metodického postupu

pro identifikaci procesních WF
ve vztahu k životním situacím občanů

OBSAH

1	HEXAGON VEŘEJNÉ SPRÁVY	3
2	KONCEPT MODELOVÁNÍ ŽIVOTNÍCH SITUACÍ	4
3	OBLASTI SPRÁVY PODLE TYPOLOGIE PROCESŮ	5
4	VEŘEJNÁ SPRÁVA JAKO REGULACE	6
4.1	Role.....	6
4.2	Právo získání role.....	7
4.3	Práva regulované osoby (práva v roli)	7
4.4	Povinnost regulované osoby (povinnosti v roli)	8
4.5	Související pojmová struktura	8
5	PRACOVNÍ POSTUP (WF) VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	9
5.1	Změny životní situace, jejich vliv na role občana	9
5.2	Postup tvorby modelu životní situace	10
6	REFERENČNÍ MODEL.....	12
7	POUŽITÉ POJMY.....	14

1 HEXAGON VEŘEJNÉ SPRÁVY



Obrázek 1 Hexagon veřejné správy

Hexagon veřejné správy má na svém nevyšším vrcholu občana jako zákazníka veřejné správy, jemuž je po diagonále hexagonu partnerem úředník VS se vším, co má v úřadu k dispozici, tedy organizací, technologiemi, financemi (obecně zdroji) a samozřejmě legislativou jako zdrojem pracovních postupů realizujících služby VS.

2 KONCEPT MODELOVÁNÍ ŽIVOTNÍCH SITUACÍ

Řešení životní situace je vnímáno jako kroky, které musí občan i úředník učinit, aby dosáhl cíle, včetně aktivace služeb (činností, procesů) veřejné správy.

Služby veřejné správy jsou definovány soustavou zákonů, které regulují vždy určitou část veřejného prostoru. Návrh metodického postupu pro identifikaci procesních WF ve vztahu k životním situacím občanů (dále jen „Návrh metodického postupu“) je dílčí výstup veřejné zakázky s názvem „Podpora tvorby standardů pro výkon agend veřejné správy“ (dále jen „PMA II“) a definuje postup vytvoření procesního modelu agendy a jeho optimalizaci včetně návrhu opatření na zlepšení jejího výkonu, upřesňuje způsob sběru a stanovení nákladů souvisejících s výkonem modelované agendy. V samostatných kapitolách Návrh metodického postupu rovněž popisuje řízení životního cyklu agendy (z pohledu změn) a návrh stanovení standardu. Návrh metodického postupu je připraven tak, aby veškerá osobní data mohla být sbírána jako anonymizovaná, a je primárně určen osobám přímo se podílejícím na řízení a tvorbě procesního modelu a optimalizaci výkonu agendy. Obsahuje ale také doporučení pro další účastníky například z řad participujících OVM.

Doplnění metodiky určuje kroky, které je třeba udělat, pokud chceme projektu ŽS umožnit využití výsledků a výstupů projektu PMA II, zejména pak navázat na Návrh metodického postupu a adaptovat jej pro stranu zákazníka veřejné správy – občana.

Procesní modelování agend vychází z existence legislativního prostoru popsaného v Registru práv a povinností, který eviduje cca 360 agend veřejné správy a představuje základ Map veřejné správy. Návrh metodického postupu je obecnou metodou analýzy všech agend. V každé agendě jsou procesy veřejné správy, které lze považovat za služby veřejné správy. Cílem adaptace procesního modelování agend pro potřeby Životních situací je identifikace těchto služeb a způsobu jejich aktivace tak, aby řešení bylo efektivní pro občana i úředníka veřejné správy.

Metodika PMA rozlišuje druhy ustanovení a tedy právních předpisů:

Druh právního předpisu	Příklad
Zřizovací - definuje orgány veřejné moci a oblasti jejich kompetence.	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
Kompetenční - definuje kompetence organizací ve výkonu veřejné moci.	Zákon č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech
Procesní - definuje procesní postup výkonu veřejné moci.	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
Zvláštní (věcný) - definuje parametry procesního postupu.	Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

Tabulka 1 Příklady právních předpisů dle druhu. Většina právních předpisů obsahuje ustanovení všech druhů, nicméně dle převládajícího druhu ustanovení lze charakterizovat celý právní předpis jako zvláštní, procesní či kompetenční.

3 OBLASTI SPRÁVY PODLE TYPOLOGIE PROCESŮ

Pro projekt životních situací je důležité převzít členění do oblastí správy, které projekt PMA navrhl.

Zavedení oblastí správy umožňuje zvýšení přehlednosti a usnadnění čitelnosti procesních modelů různých agend. Přehled procesních oblastí rozlišovaných Návrhem metodického postupu a jejich typická korelace s typy agend je v tabulce níže. Tyto oblasti představují rovněž **oblasti regulačních služeb veřejné správy**. Procesy jednotlivých oblastí mají zřetelně typový průběh.

Procesní oblast	Popis procesní oblasti
Evidence	Evidenční a registrační procesy agendy, které slouží k zaznamenávání údajů o fyzických či právnických osobách.
Kontrola	Kontrolní procesy agendy (vnitřní i vnější kontrola) včetně kontroly využití zdrojů a kontroly postupů – podstatné z hlediska ŽS.
Informování	Procesy poskytování informací (vyjma zákona č. 106/1999 Sb.) – např. poskytování údajů vedených v informačních systémech o osobách.
Spolupráce	Procesy spolupráce s ostatními úřady (předávání případů, informací, atd.).
Rozhodování	Procesy vykonávané především podle správního řádu, jako jsou výdej rozhodnutí, odvolání, rozklad, atd., nebo podobné procesy – podstatné z hlediska ŽS.
Management	Řídící, koordinační a metodické procesy vykonávané zpravidla ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti úřadů nebo úředních osob.
Distribuce zdrojů	Rozdělování a zúčtování dotací, příspěvků, atd. – podstatné z hlediska ŽS.
Provádění	Provádění zákona (práci), které nespadá do jiných procesních oblastí, např. sociální práce, vydávání sbírky zákonů, záchranné práce, apod. – podstatné z hlediska ŽS.

Tabulka 2 Procesní oblasti

4 VEŘEJNÁ SPRÁVA JAKO REGULACE

Zákony a také procesy v úřadu mají za cíl „regulaci“ určité oblasti. Vždy se jedná o nastavení kompetencí na straně úřadů, práv a povinností na straně regulovaných subjektů tak, aby regulovaná oblast vykazovala požadované parametry!

Pro pohled na legislativu ze strany občana jsou nejdůležitějšími pojmy role, právo a povinnost.

4.1 Role

Role jsou definovány a pojmenovány v určitém zákoně a v jiných zákonech mohou být užívány. Vzhledem k nepřesnostem definice pojmů však mohou být definovány vícekrát.

Kdokoliv, jedinec atd. – bazální role člověka v systému

Osoba – může být role fyzické, podnikající, právnické osoby

Občan / cizinec – role vymezující oblast práva a možnosti jeho aplikace, v ŽS nechápeme pouze jako situaci občana v této jeho bazální roli, nýbrž v rolích, které může hrát v dané oblasti regulace konkrétním zákonem

Role osoby (role) – v zákoně může být definována soustava rolí

Regulovaná osoba (osoba) - v PMA používáme pro označení role slovní spojení regulovaná osoba (myslím, že se jedná o vhodnější termín), konkrétní zákon pojednává vždy o regulaci osob – o regulovaných osobách a regulačních aktech – oblastech správy

Příklady rolí (regulované osoby):

- občan ČR
- cizinec
- nezaopatřené dítě
- vozka
- cyklista
- stavebník
- živnostník
- osoba prověřená na stupeň „tajné“
- osoba se zbrojním pasem
- kdokoliv, kdo...

Životní cyklus role - role je:

- projektována
- vzniká
- je žita (užívána)
- může být přerušena
- zaniká

Změny stavu role jsou závislé na životních událostech subjektu. Ontologické modely jsou důležitým navigačním nástrojem (viz projekt ŽS), který umožňuje popsat změny životní situace jedince v širších souvislostech než pouze v rámci zákona. Oba prostory je důležité propojit prostřednictvím navazujících pojmových struktur.

4.2 Právo získání role

Osoba má, pokud splní definované podmínky, právo na získání určité role (právo být regulovanou osobou – živnostníkem, občanem ČR, řidičem, osobou legálně nosící zbraň, atp.).

Podmínky získání role jsou definovány zpravidla v příslušném zákoně, eventuálně podzákoně normě (za jakých podmínek jsem cyklistou, vozkou, nezaopatřeným dítětem, atp.).

Způsoby získání role (získáním role se subjekt stává regulovanou osobou a získává práva regulované osoby, zároveň se zavazuje k plnění povinností regulované osoby) jsou následující:

- přímo (bazální role člověka – automatický nárok)
- prohlášením
- registrací
- řízením (ověřením struktury podmínek)

4.3 Práva regulované osoby (práva v roli)

Regulované osoby mají určitá práva daná rolí, o jiná práva musí opět žádat – musí projevit vůli k jejich získání (tak se zmenšuje legislativní prostor lidem bez dané role – omezuje se svoboda, zvětšuje se pouze těm, kteří splní požadované podmínky).

- podmínka získání práva regulované osoby v roli
- **existence bazálního práva regulované osoby na svobodu rozhodnutí, zda o právo žádat**

Modifikace role – rozhodovací procesy jsou popsány pravidly, která obsahují celou řadu charakteristik modifikujících roli občana, a tedy práva i povinnosti v roli.

Bazální právo regulované osoby v sankčním řízení:

- akceptace/neakceptace sankce v roli
- užití opravného prostředku

4.4 Povinnost regulované osoby (povinnosti v roli)

Osoba má v určité roli vymezeny povinnosti, které zajišťují regulaci parametrů veřejného prostoru. Dodržování povinností je dle agendy více či méně kontrolováno, monitorováno, a je tak základem regulace. Za nedodržení povinností jsou předepsány sankce.

Existuje **bazální právo regulované osoby** na svobodu rozhodnutí, zda plnit nebo neplnit určené povinnosti. V takovém případě si subjekt právo „usurpuje“, což je nezákonné.

4.5 Související pojmová struktura

- **Životní situace** občana je tvořena všemi okolnostmi, které ovlivňují jeho rozhodování a vedou jej ke konkrétním krokům.
- **Profilem v právu** rozumíme soustavu rolí, které občan hraje dle platného práva.
- **Životní událostí** je potom událost, která vede k aktivaci služeb veřejné správy, tedy k aplikaci zákonných ustanovení a aktivaci procesů, kterými se služby realizují.
- **Řešením změny životní situace** (z hlediska projektu ŽS jde o řešení životní situace) je postup realizace všech změn rolí, možnosti uplatnění práv a aplikací povinností, které byly životní událostí vyvolány.
- **Pracovní postup** (*Work Flow*) řešení životní situace je konkrétní postup občana a úřadů v řešení všech dílčích změn v časových a příčinných souvislostech.

5 PRACOVNÍ POSTUP (WF) VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

5.1 Změny životní situace, jejich vliv na role občana

Výše uvedené oblasti správy dekomponují veřejnou správu na relativně nezávislé soustavy služeb, které jsou spouštěny prostřednictvím událostí, dějem, činem, vůlí, časem, situací a dalšími faktory životní situace subjektu. Změna životní situace subjektu tak může být příčinou:

1. vzniku, změny či zániku určité role (získání role, ztráta role, pozastavení role),
2. uplatnění určitého práva v roli,
3. naplnění povinnosti v roli.

K tomuto dojde spuštěním příslušné služby, čímž proběhne proces, který životní situaci změní.

Uplatnění práva nebo naplnění povinnosti je realizováno v kontaktu osoby a úřadu buď z vůle osoby, nebo úřadu (*ex offio*). To je impuls pro zahájení aktivit veřejné správy – spuštění procesů, jejichž výsledkem je uplatnění práv a naplnění povinností. Osoba tak vstupuje do interakce s úřadem v životní situaci, která může být více či méně komplikovaná a spouští potřebné služby veřejné správy definované v jednotlivých agendách.

Protože rolí hraje občan vždy více, a tedy zákonů agend, se kterými přichází do kontaktu, je více, a tyto role a legislativa, která je definuje, spolu mohou významně souviset, je pravděpodobné, že i pracovní postupy a jejich řešení lze v určitých případech koordinovat tak, aby byly řešeny efektivně pro úřad i občana.

Řešení požadavku je realizováno prostřednictvím sekvence kroků – pracovním postupem (*Work Flow* – WF) – které řídí potřebné aktivity úřadu, a lze je tedy realizovat více či méně efektivně, a to jak z hlediska úřadu, tak občana. Události mohou spustit jednotlivé procesy sériově nebo paralelně. Procesy se mohou rovněž navzájem podmiňovat.

V současném systému jsou služby spouštěny zpravidla sériové, což znamená, že celková doba potřebná pro jejich průběh je dána prostým součtem dob jednotlivých služeb. Každá služba je spouštěna samostatně, což může znamenat vícenásobné evidování stejných dat. To ovšem přináší ztráty v různých fázích řešení případů.

Cílem modelování pracovního průběhu řešení životní situace je řešit služby efektivněji s využitím jejich paralelního chodu, tedy umožnit jejich efektivní spuštění jedním komplexním zadáním. Zadavatel – občan – si ovšem musí uvědomit celou řadu souvislostí, což pro něj může být velmi obtížné. Pomocí by mu mohlo být kvalitní zveřejnění (publikace) rolí, práv a povinností například prostřednictvím portálu veřejné správy.

Ze strany úřadů je nezbytné zajistit jejich proaktivní spolupráci, která může v rámci zákonných možností zajistit optimální a efektivní průběh řešení pracovního postupu (WF). Podmínkou

využití této možnosti je zejména znalost citlivosti spouštěných služeb na stadium životního cyklu a změnu životních situací subjektu (žadatele, občana).

Se znalostí těchto souvislostí si lze představit systém proaktivního informování občana o nutnosti interakce s úřadem v určité životní situaci, a tedy i efektivní postup úřadu při jejím řešení. Případné využití souběžného (paralelního) spuštění služeb při řešení komplexních změn se může stát pro veřejnou správu výrazným optimalizačním nástrojem.

5.2 Postup tvorby modelu životní situace

1. Ke každé agendě je třeba prostřednictvím legislativní analýzy agendy doplnit analýzu rolí, práv a povinností vyplněním šablony podle vzoru iniciální analýzy agend.
2. Legislativní analýzu je třeba rozšířit o vliv životních událostí subjektu v určité roli (regulované osoby) na aplikaci procesů agendy (spuštění služeb VS). K tomu je možno využít:
 - **slovníku rolí regulovaných osob ve veřejné správě,**
 - **katalogu služeb veřejné správy,**
 - **citlivostní analýzy životních událostí z hlediska jejich vlivu na aplikaci služeb VS,**
 - **vazeb pojmů ontologických modelů, katalogu služeb a slovníku rolí regulovaných osob ve veřejné správě.**
3. U realizace modelu řešení životních situací je třeba detailně popsat služby, které agendy veřejné správy nabízí. Důležitým krokem je tedy tvorba **katalogu služeb veřejné správy** členěných podle oblastí správy, který koresponduje s procesy definovanými v legislativní analýze. U každé služby je třeba určit role, na které se vztahují, a jejich práva a povinnosti.
4. Popsat příčinné souvislosti mezi službami, tedy zejména skupiny služeb, které musí být aktivovány, pokud je aktivována alespoň jedna z nich. Typickým příkladem je vydání nových průkazů a osvědčení v případě změny jména, bydliště, stavu a podobně. Tyto vazby jsou řešitelné prostřednictvím avíz ostatním službám, které způsobí jejich spuštění.
5. Pro řešení životních situací je třeba určit role regulovaných osob. U klíčových rolí ze zákona, u nichž občan získává určité oprávnění, lze dále určit:
 - **podmínky získání role,**
 - **soustavu práv v roli (práv regulovaných osob),**
 - **soustavu povinností v roli (povinností regulované osoby),**
 - **citlivost role na změny životní situace občana.**

6. Modelování WF řešení životní situace chápeme tedy jako optimalizaci postupu, který je nutno a možno realizovat při řešení případu podání, a to jak z hlediska úřadu, tak i občana.
7. Popisem těchto vazeb lze stanovit varianty pracovního postupu (WF) řešení životní situace a určit variantu optimální.

6 REFERENČNÍ MODEL

Cílem je zvolit efektivní pracovního postup na straně úředníků i žadatelů uplatněním všech možností synergií a paralelních chodů procesů.

Jako příklad může posloužit případ řešení důsledků životní události typu **svatba**, kdy dochází ke změně jména některého snoubence (eventuálně obecně matričních úkonů změny jména). Životní situace žadatele ve vztahu k legislativě vyžaduje na základě platné legislativy například:

- změnu údajů v občanském průkazu,
- změnu údajů v řidičském průkazu,
- změnu údajů v cestovním dokladu,
- změnu údajů ve zdravotní pojišťovně (zákon č. 48/1997 Sb., §12, odst. 1),
- změnu údajů ve zbrojním pasu (zákon o zbraních č. 119/2002 Sb., §29, odst. 1),
- změnu údajů v námořním registru (zákon o námořní dopravě č. 61/2000 Sb., § 16, odst. 1),
- zveřejnění jména dle občanského zákoníku (§425, odst. 1),
- změnu údajů v průkazu strážníka obecní policie (zákon č. 553/1991 Sb., §4e, odst. 2),
- **změnu údajů v IS živnostenského podnikání, pokud již není realizována automatizovaně – agenda živností je příkladem integrace procesů hlášení změn, která však není vlivem nedořešené technologie zajištění informačních služeb realizována do důsledků.**

- A. Tuto situaci musí řešit snoubenec běžně postupnou návštěvou příslušných úřadů, tedy aplikací sekvenčního přístupu. Všechny úkony je nutno provést až po vydání oddacího listu. Kalkulace časové náročnosti záleží na místním uspořádání potřebných služeb. Pro zjednodušení lze předpokládat minimálně spotřebu jeden den na jeden z devíti uvedených případů na podání a jeden den na vydání – celkově lze předpokládat spotřebu času snoubenců ve výši 16 dní.
- B. Situaci by bylo možné řešit aplikací komplexního podání tak, aby všechny údaje potřebné pro realizaci všech změn byly zpracovány již před vlastním obřadem a úřad zajistil jejich předání na potřebná místa a následně předání všech nových dokladů novomanželům. Při realizaci paralelního postupu lze předpokládat spotřebu času cca 2 hodiny na sepsání komplexního podání. Ostatní úkony lze realizovat opět návštěvou úřadu. Pokud by byly vytvořeny podmínky pro zaslání dokladů poštou, bylo by možné i druhou návštěvu eliminovat. Řešením by byla jediná návštěva, při které by došlo ke komplexnímu předání všech dokumentů.
- C. **Úspora při takovém komplexním podání činí velmi pravděpodobně 10 - 16 dní času novomanželů. Navíc zmenšuje zástupy žadatelů u přepážek daných úřadů. Předpokladem realizace je důsledné vzájemné informování úřadů o události svatby.**
- D. **Zobecnění** – uvedený příklad dokumentuje možnost využití komplexního podání k řešení vícenásobného, prakticky stejného procesu – změna jména v evidenci a vydání nového

„dokladu“. Lze předpokládat, že pokud bude plně funkční systém služeb registrů, lze takovou komplexní službu realizovat „automatizovaně“ – bez jakéhokoliv „ručního“ zásahu žadatele, kdy musí dodat všechny své doklady. Lze dokonce předpokládat, že taková operace nebude mít význam, neboť tyto doklady budou nahrazeny dokladem jediným.

- E. Tento princip lze uplatnit u všech referenčních údajů.
- F. Tento princip by bylo možné uplatnit (za určitých legislativních předpokladů) i u celé skupiny „prokazovaných skutečností“, které mají vliv na obsah rozhodnutí o udělení práva:
 - zdravotní způsobilost
 - způsobilost k právním úkonům (svéprávnost)
 - bezúhonnost
 - spolehlivost
 - finanční způsobilost – specifická pro různé agendy
 - odborná způsobilost – specifická pro každou agendu
- G. Podobně lze řešit souhrnnou žádost o poskytnutí práv.
- H. U všech případů platí, že cílem je zbavit občana povinnosti hlásit změny údajů a hlásit rozhodné události, které mají vliv na obsah rozhodnutí, každé agendě samostatně.

7 POUŽITÉ POJMY

Služba – služba veřejné správy poskytovaná koncovým uživatelům zpravidla administrativní povahy aplikovaná prostřednictvím procesů veřejné správy dle jejich členění na oblastní správy

Proces – viz Metodika procesního modelování agend veřejné správy

Role – definována zákonem jako postavení občana vůči tomuto zákonu spočívající v kvalifikaci jeho práv a povinností

Životní situace – kombinace rolí z hlediska práva (nikoliv tedy návod, jak řešit přechod do jiného stavu, jak definováno v projektu ŽS)

Životní událost – událost spouštějící změnu životní situace (změna kombinace rolí z hlediska práva)

Právo – prostor chování, který může občan využít, pokud splní zákonem definované podmínky

Povinnost – direktiva, omezení chování, apod. vyplývající ze zákona