

EVROPSKÉ SPRÁVNÍ PRÁVO A ČESKÁ REPUBLIKA

EUROPEAN ADMINISTRATION LAW AND CZECH REPUBLIC

Miloslav Preininger

Anotace:

Evropské správní právo vychází z dualismu práva. V podstatě jde o správní právo EU a právo administrativní spolupráce států. Hlavním pramenem je psaný předpis a obecné právní zásady. Základní pilíř tvoří Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod a Evropská sociální charta

Klíčová slova:

Evropské správní právo, Komunitární správní právo, Prameny, Základní právo

Annotation:

The European administration law stems from the laws dual character. In principle it is the EU administration law and the law of administrative cooperation among the states. The main source is a written regulation and a general legal principles. The European tynement a human Rights and Freedoms and The Evropean Social Charter are the Fundamental pillars of the European administration law.

Key words:

European Administration law, Admministration law of aquis communautaire, sources, Elementary law

MATERIÁL A METODY

V právní teorii se jedním z rozhodujících mezníků v přemýšlení o evropské právní integraci v druhé polovině 20. století stal rozsáhlý výzkumný a publikační projekt „Integration through Law. Problém právní integrace Evropy byl v tomto projektu srovnáván se zkušeností tvorby a inplementace právního řádu Spojených států amerických a v menší míře též se zkušeností jiných mimoevropských unií či federací, i když si autoři byli vědomi toho, že Spojené státy evropské zdaleka nejsou ještě na pořadu dne. Šlo jim především o to vysvětlit, že právo je nezbytným nástrojem integrace a že právní integrace má své vlastní zákonitosti, jimiž se ti, kdož účelově usilují o integraci „jen“ ekonomickou či „jen“ politickou, stěží mohou vědomě či nevědomě vyhnout.

Pro právníky nebylo obtížné postřehnout, že postupné vytváření evropského práva povede k „europeizaci“ národních systémů práva. Administrativisté a konstitucionalisté však důrazně připomínali, že takovýto vývoj je snáze představitelný v oblasti práva obchodního a hospodářského, zatímco „jádro“ veřejného práva bude v některých státech „europeizaci“ odolávat dlouho. Změna národních pravidel zakotvená v ústavách, v oblasti soudní kontroly veřejné moci a ve vztazích úřadů a soukromých osob prochází procesem oddalování a marginalizace.

Existuje proto několik důvodů pro studium správního práva jako práva evropského.

Prvním z nich je důvod historicko-srovnávací. V evropské právní kultuře počínaje kulturou římskoprávní, je zakořeněn dualismus práva obecného a práva správního. V češtině nám tento jev připomíná již samotný jazyk: výraz správa je odvozen od téhož základu jako

výraz právo, avšak zdvojení společného slovního základu v pojmu správní právo naznačuje zřejmý významový posun od práva odpovídajícího řádu společnosti k právo fungujícímu teprve přes správu. Tříbení názorů na tento dualismus spontánního a organizovaného práva patří dlouhodobě k nosným tématům evropského právního myšlení. Existence správního práva jako charakteristické nadstavby nad obecným právem bývá do konce považována za jev typicky evropský.

S přihlédnutím k administrativistické tradici je možné rozlišit tři různá pojetí a rozdílné významy, jež ve svém spojení podávají celkový obraz evropského správního práva.

- Evropské správní právo je v prvním z významů charakterizováno jako správní právo Evropské unie, neboli jako komunitární správní právo.

Ve druhém z významů jde o právo administrativní spolupráce států, ale i dalších subjektů ve sjednocující se Evropě.

konečně lze také jej chápat jako administrativní právo, které je společné evropským demokratickým státům, a to jak v rovině obecných pojmů, tak v rovině společných právních principů a základních institutů.

VÝSLEDKY A DISKUSE

Komunitární správní právo

Evropské správní právo je správním právem Evropské unie.

Tento rys je výrazně ovlivněn charakterem komunitárního práva v jeho současné podobě. Ve státech Evropské unie se vedle sebe uplatňují dva systémy správního práva – vnitrostátní a komunitární. Komunitární právo obsahuje části, které se stali bezprostředně účinným právem v členských státech, a rovněž některé části, které mohou být bezprostředně a nebo subsidiárně (v případě nečinnosti orgánů členských států) přímo vykonávány orgány unie.

Podle komunitárního práva je Rada EU zmocněna vydávat směrnice upravující proces sbližování jak původních, tak derivovaných (správních) předpisů členských států, jestliže se tyto předpisy týkají vytvoření nebo fungování společného trhu. Bez újmy na odpovědnosti, kterou mají členské státy ve věcech veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, rozhoduje rada o regulaci volného pohybu osob z třetích zemí. Evropská komise (EK) má v oblasti sbližování právních předpisů především iniciativní, poradní a zprostředkovatelskou funkci s tím, že má zejména formou doporučení působit na členské státy, aby nepřijímaly legislativní a administrativní normativní opatření, která by byla v rozporu s komunitárním právem.

Administrativní kooperace a právo společného prostoru

Evropské správní právo je právem administrativní spolupráce států a nevládních organizací ve sjednocující se Evropě.

V rámci Rady Evropy působí několik poradních seskupení zaměřených na evropskou právní a administrativní spolupráci, jejíchž práce vyústila v přijetí řady mnohostranných evropských smluv konstituujících společný evropský právní prostor např. v oblasti mediální a informační veřejné správy, péče o kulturní dědictví a o životní prostředí, kontroly střelných zbraní, či rozhodování o správních deliktech. Do podobné kategorie patří i úmluvy převážně procedurálního charakteru, např. o postupování žádosti o právní pomoc, o notifikaci dokumentů o administrativních záležitostech, o informacích o cizím právu, o získávání informací a důkazů týkajících se administrativních záležitostí v zahraničí, o administrativní pomoci v daňových záležitostech, ale i o finančních operacích zasvěcených osob a o některých aspektech bankrotů.

Ius commune – společné správní právo

Evropské správní právo je společným správním právem demokratických evropských států.

Vzhledem k tomu, že správní právo patří mezi obory, které se dlouhodobě a úspěšně vzpírají metodám unifikace (IUS UNUM), je nalézání společného práva (IUS COMMUNE) postaveno :

- na uznávání obecných principů správního práva ve veřejné správě většiny evropských států,

- na respektu k základním právům jednotlivců i skupin osob při výkonu veřejné správy,

- na schopnosti využít pravidla, uplatňovaná v rozvinutých právněprávních systémech, vně hranic institucionálního okruhu, kde vznikly.

Společné evropské správní právo je komplementárním systémem jak pro právněprávní společenství, která ztělesňují ES a EU, tak pro společný právněprávní prostor, vytvářený převážně smluvními instrumenty v rámci vzájemné mezivládní spolupráce v administrativních záležitostech.

Rozvoj společného správního práva měl v minulém půlstoletí hlavní ohnisko v úsilí o zformování právněprávního standardu Rady Evropy - Acquis du Conseil de L'Europe. Vznik a existence tohoto standardu je spojena s činností klíčových institucí RE, zvláště Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), parlamentního shromáždění i Výboru ministrů RE a s aktivitami připojených konzultativních a koordinačních orgánů v institucionálním systému Rady Evropy. Akty těchto orgánů – závazné rozsudky stejně jako nezávazná doporučení – jsou v současné době neopominutelnými prameny poznání toho, jaké právněprávní standardy jsou na fóru RE uznávány a nebo doporučovány.

Základy obecného evropského správního práva

Právní teorie se snaží na základě předpokladu konečnosti právního řádu prameny práva a prameny poznání práva diferencovat. Rovněž z právní historie se můžeme obsáhle poučit o způsobech, jak lze snižovat míru nejistoty o tom, zda poznáváme právo ze správných pramenů. Nejznámější metoda spočívala v tom, že podle zásady „*littera scripta manet*“ byla právní ustanovení zapisována zpravidla tak dlouho, až bylo těchto zápisů tolik, že i z nich se musely dělat sbírky, odlišující pravé a dobré zápisy od nepravých a špatných. Typickým úkolem jurisprudence bylo najít v těchto sbírkách právo i tam, kde laikům zůstávalo skryté. Někdy si ovšem jurisprudence vypomáhala tvrzením, že ne vše o právu musí být zapsáno, ať již proto, že se jedná o poznatek jinak zřejmý, a nebo proto, že je známa metoda, jak tento poznatek odvodit.

Ve správním předpisu jednotlivých evropských zemí je dominujícím pramenem psaný předpis. V evropském správním právu je tomu poněkud jinak. Vedle psaného práva zde zaujímají dominantní pozici i obecné právní zásady.

Definice, která charakterizuje správní právo na základě jeho pramenů z komparativního hlediska říká, že jde o právo :

- zpravidla nekodifikované

- jehož prameny často vytváří též subjekt, jehož se týká předmět právní regulace,

- obsahující mnoho diskrečních prvků nařizovacího privilegia subjektů veřejné správy,

- mající povahu „*judge –made*“, což obvykle znamená, že v pravidelných sporných případech je toto právo seznatelné „*apriori*“ z pramenů psaného práva, ale ve zlomových případech (tedy v případech signalizujících potřebu právní změny) až „*a posteriori*“, tj. po vynesení a odůvodnění rozsudku,

podléhající ve svém normativním základu četným a častým změnám jak vzhledem k legislativě, tak díky judikatuře

a) psané právo : národní předpisy a evropský standard

Kontrola dodržování závazků, které vyplývají pro členské státy RE z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je nastaveným zrcadlem stavu vnitrostátních předpisů i správní praxe. Některá ustanovení této úmluvy se ukázala jako kritická pro stav správního práva, zejména ve státech s nerozvinutým systémem specializovaného a koncentrovaného ústavního a správního soudnictví.

b) Nepsané právo : obecná praxe a právní zásady

obecná praxe, zvláště pak praxe dlouhodobá a nepochybná, je zdrojem obyčeje jako klasické formy nepsaného práva. Obyčejové právo definované jako „consuetudo et opinio juris necessitatis“ znají všechny evropské státy. Ve správním právu je přinejmenším v posledním století funkce obyčejového práva chápána jako protivná koncepci pravidelné, na předpisech založené správy. Zvláště silná je tato moderní tendence v kontinentálním právu.

c) Soudcovské právo: precedenční principy, ius commune

O klíčové roli Strasburského a Lucemburského soudu ve vývoji evropského správního práva není pochyb. Právní znalci se kloní k názoru, že nejméně 3/4 standardních poznatků o evropském právu musí být čerpány z rozhodnutých případů. V těch evropských státech, kde je dostatečně rozvinuto správní soudnictví a kde je rovněž institucionalizována ústavní stížnost, je argumentace evropských soudů často přejímána a nechybí ani zpětná vazba, kdy evropské soudy mohou rozhodovat s dobrou znalostí právních názorů zastávaných předními vnitrostátními soudy. Štrasburský i Lucemburský soud tak zaujímají pozici, která je pro evropské právo do značné míry obdobná významu vysokých londýnských soudů pro „common law“.

Strasburský okruh základních práv

Evropský systém ochrany lidských práv spojený s činností Rady Evropy a Evropského soudu pro lidská práva je z hlediska materiálního práva orientován především na ochranu lidského života a osobnosti, na ochranu osobní svobody a na ochranu pluralismu a tolerance v některých společenských vztazích (pluralismus názorů, výchovy, institucí, vlastnictví).

Pro evropské správní právo má rozhodný význam, že Štrasburský systém omezuje některá tradiční diskreční privilegia úřadů, že klade vysoké nároky na korektnost správního řízení a že se Štrasburský soud stal v několika případech i arbitrem v situacích, kdy vnitrostátní správní právo uvízlo ve slepé uličce legality. Ze štrasburského okruhu základních práv (jejich dikci nelze ztotožnit jen se zněním příslušné konvence, ale vždy je nutno přihlížet i k právnímu názoru Štrasburského soudu) je takto třeba uvést zejména :

právo na spravedlivý proces, v jehož rámci se požaduje zejména garance práva, slyšení účastníků, práva na včasné vyřízení věci a práva na přezkoumání rozhodnutí nezávislým orgánem,

právo chránící pluralitu názorů, zejména ve vztahu k povinnostem státních zaměstnanců,

právo ochrany oprávněných vlastnických a majetkových zájmů, a to zvláště při střetu veřejných a soukromých zájmů.

Lucemburský okruh základních práv

Prohlášení základních práv a svobod přijaté Evropským parlamentem v roce 1989 rozšiřuje oproti standardu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, garantované jurisdikcí Štrasburského soudu, okruh práv a právem chráněných zájmů Evropanů zejména o

právo na odpovídající pracovní podmínky a sociální zabezpečení

právo přístupu k informacím ve veřejné správě.

Evropský soudní dvůr několikrát výslovně uznal, že respekt k základním právům tvoří nedílnou součást obecných principů chráněných tímto soudem. Respektování základních práv představuje v pojetí Lucemburského soudu i určitá omezení pro komunitární legislativu. Všechny členské státy EU uznaly jurisdikci Štrasburského soudu.

ZÁVĚR

Pro vývoj evropského správního práva se stal příznačným stupňující se důraz na ochranu lidských práv. Na rozdíl od mezinárodního práva, kde se operuje s pojmem lidská práva (Humanrights, Menschenrechte) často universálněji, nežli je zažito v mnoha národních právních řádech, se ve veřejném právu většiny evropských států prosazuje výrazněji koncepce základních práv, která v sobě zahrnují vedle základních práv na ochranu lidského života a osobnosti též stále se rozšiřující okruh práv politických, sociálních, kulturních i ekonomických. V evropském právu tvoří základní pilíř systém „Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“, o nějž se však výslovně opírá i komunitární právo a Lucemburská jurisdikce. V oblasti základních sociálních práv plní v okruhu RE funkci základní smlouvy „Evropská sociální charta“.

Literatura

Hendrych, D. a kol.: Správní právo, C.H.Beck, Praha 2001

Průcha Petr: Správní právo, Masarykova univerzita, Brno, 1996

Časopis – Veřejná správa, č.5/2000, Evropské principy veřejné správy, Ing. D. Trnka, Ministerstvo vnitra ČR

Časopis Veřejná správa č. 51-52/1999, Evropský správní prostor, Doc. JUDr. O. Vidláková

Kadeřábková, J. a kol: Úvod do regionálních věd a veřejné správy – Vybrané kapitoly, CODEX Bohemia, s.r.o. Praha, 1998

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava ČR

Ústavní zákon 347/1997 Sb. o vytvoření VÚSC

Adresa autora

JUDr. Ing. Miloslav Preininger

Katedra práva ČZU

Kamýčká 129, 165 21 Praha 6 - Suchbátka