

INFORMACE

Správní řád Evropské unie – z pohledu Polska, Wrocław, 22. 4. 2016¹⁾

V pátek 22. 4. 2016 se v polské Wroclawi (Vratislavi) na stejnojmenné univerzitě a její fakultě práva, administrativy a ekonomie,²⁾ uskutečnilo setkání polských představitelů správního práva k otázce možného návrhu správního řádu Evropské unie (*Model Rules on EU Administrative Procedure*). Účelem této akce bylo přiblížení předmětného návrhu, poskytnutí jisté zpětné vazby či jeho zhodnocení, a to z pohledu polské vědy správního práva.

Jak toto setkání, tak i vlastní návrh správního řádu Evropské unie úzce navazuje na poměrně bohatou a důstojnou účast polských kolegů v projektu/vědecké síti ReNEUAL (*Research Network on EU Administrative Law*).³⁾ V jeho rámci dochází k poměrně častým setkáním a řadě konferencí, kde jsou na širší evropské úrovni diskutovány některé procesní otázky správního práva, resp. evropského správního práva, či spíše správního práva procesního Evropské unie, a to již od roku 2009.

Před bližším přiblížením jednotlivých příspěvků bych rád poskytl čtenářům základní vstupní informace ohledně celé problematiky a návrhu správního řádu Evropské unie, který může obestírat jistá tajemnost.

V souvislosti s množstvím správních agend, které jsou kladeny na orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie se ukazuje, že je jistou slabinou absence společného unijního procesního předpisu. Významné je to především pro oblast tzv. nezávislých (či decentralizovaných) agentur,⁴⁾ které jsou zřizovány („ad hoc“) nařízením Evropské unie a v tomto zakládacím právním předpise je „upraven“ i procesní rámec jejich činnosti. Vzhledem k množství agentur se však procesní postupy značně liší. Protože se řada činností, resp. výstupů těchto agentur se vztahuje i vůči jednotlivcům, projevuje se negativně roztržitost a nejednotnost procesních postupů. Evropský parlament usnesením z 15. 1. 2013 vyzval Evropskou komisi k přijetí nařízení o správním právu pro-

¹⁾ Tento příspěvek byl vypracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost*. Rovněž autorova účast na této akci byla hrazena z tohoto projektu.

²⁾ Srov. <https://prawo.uni.wroc.pl/>.

³⁾ K této skupině, jakož i vlastnímu návrhu správního řádu Evropské unie, blíže srov. <http://www.reneual.eu/>.

⁴⁾ K této problematice z domácí literatury blíže srov. POMAHAČ, R., HANDRLICA, R. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 71 – 124.

cesním Evropské unie.⁵⁾ V tomto dokumentu jsou poměrně jednoznačně shrnuty důvody, které poukazují jak na vhodnost, tak i nezbytnost přijetí jednotící procesní úpravy. Na tomto místě na něj v podrobnostech odkazují.

Je to právě zmíněná síť ReNEUAL, která v procesu tvorby návrhu procesního předpisu sehrála a i nadále sehrává stěžejní roli. Jak se ukázalo i v rámci přibližované akce, je výsledný návrh správního řádu Evropské unie (správního práva procesního Evropské unie) více výsledkem prací představitelů vědy správního práva, nežli legislativců Evropské komise. Proto se lze setkat i s názory, že jde spíše o „vědecký projekt“, k němuž je Evropská komise spíše zdrženlivá a k jeho prosazení nemusí nutně dojít.

Zahájení setkání se ujal rektor Univerzity ve Wroclawi, děkanka hostitelské fakulty (*prof. dr. hab. Wiesława Miemiec*) a vedoucí tamního Ústavu správních nauk (*prof. dr. hab. Adam Błaś*). Všichni zmínili panující problém ohledně deficitu procesní úpravy správních činností Evropské unie, kdy je třeba současně věnovat pozornost ochraně (subjektivních) práv.

Mezi více jako sto účastníky byla přítomna většina významných představitelů vědy správního práva v Polsku, přičemž kromě složky teoretické, byla zastoupena i složka praktická, a to z řad soudců správních soudů (včetně polského NSA), správních orgánů a územní samosprávy.

Na počátku vystoupil *prof. dr. hab. Marek Wierzbowski*, který provedl vstup do předmětné problematiky a přiblížil vývoj návrhu správního řádu Evropské unie. Vystupující zmínil význam ReNEUAL a jednotlivá setkání od roku 2009. Uvedl, že inspirací byl „správní řád“ USA (známý jako APA – *Administrative Procedure Act*), shodně jako celá řada dokumentů spíše *soft-law* povahy. Bylo zdůrazněno, že zatímco Evropský parlament je v ohledu jednotné právní regulace aktivnější, Evropská komise je spíše zdrženlivější.

Návrh správního řádu Evropské unie má celkem 6 částí, čemuž odpovídalo i rozdělení jednotlivých příspěvků a vystupujících k dané problematice. Jako první vždy zazněl uvozuující vstupní referát, na který navázaly koreferáty dalších přednášejících.

První blok příspěvků byl věnován obecným otázkám správního práva procesního a správního procesu (nejen) v Evropské unii. Úvodem vystoupila moderátorka tohoto bloku *dr. hab. Irena Lipowicz*, která uvedla, že polskou procesní úpravu obsaženou v tamním správním řádu (KPA) nelze automaticky přenést a ani „vnutit“ Evropské unii. Lze však vycházet ze společných kořenů. Zdůrazněna byla snaha polských administrativců být v centru dění a mít možnost ovlivnit případný návrh správního řádu Evropské unie. S hlavním příspěvkem vystoupil *prof. dr. hab. Dariusz R. Kijowski*, který poukázal na požadavek jednotné regulace procesních aspektů Evropské unie a na nedostatek obecných a jednotlivých předpisů. Správní řád Evropské unie by podle něj měl mít povahu *lex generalis* a měl by představovat jak spojovací článek, tak i nástroj kontroly a ochrany subjektivních práv. Preambule návrhu správního řádu Evropské unie

⁵⁾ Srov. 2012/2024 (INI), nebo informační článek redakce: Evropský parlament přijal usnesení ke správnímu právu procesnímu, *Právní rozhledy*, 2013, č. 3, s. I.

by mohla a měla sloužit k interpretaci a aplikaci. Dále ze strany prezentujícího byla vyslovena otázka, zda by měl návrh správního řádu Evropské unie zahrnovat i problematiku faktických úkonů a normativních správních aktů (nařízení), resp. právních předpisů vydávaných v rámci procesu tzv. komitologie. K tomu vystupující zaujal negativní postoj. V úvodním bloku vystoupila dr. Ewa Pierzchała s příspěvkem na téma *Zakres stosowania polskiej procedury administracyjnej na tle Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej (The Scope of Polish Administrative Procedure in the Light of Model Rules on EU Administrative Procedure)*. V něm se zabývala srovnáním polského správního řádu (KPA) s návrhem správního řádu Evropské unie. V daném ohledu zdůraznila, že správní řád Evropské unie má širší rozsah působnosti oproti KPA a liší se osobním rozsahem působnosti, neboť má dopadat na orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie, přičemž nemá dopadat na členské státy.

Dr. hab. Robert Suwaj se v příspěvku s názvem *Zasady ogólne postępowania administracyjnego czy zasady ogólne w sprawach administracyjnych? (General Principles of Administrative Proceedings or General Principles in Administrative Matters?)* věnoval mimo jiné tomu, zda správní řád Evropské unie může být inspirací pro domácího zákonodárce, pročež může být poukázáno i na případnou nedostatečnost domácí právní úpravy. Tato otázka byla rozebírána v rámci diskuze. Jako poslední vystoupil Mgr. Konrad Łuczak, který se rovněž zabýval europeizačními dopady přijetí správního řádu Evropské unie a prezentoval příspěvek s názvem *Wpływ kodeksu postępowania administracyjnego UE na zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich (The Influence of Model Rules on EU Administrative Procedure upon the Procedural Autonomy of Member States)*. V něm se věnoval možnému střetu domácí a unijní procesní úpravy a obecně jejich vzájemné koexistenci.

Druhý blok byl zasvěcen problematice vydávání právních předpisů správními orgány Evropské unie, resp. tzv. komitologickému procesu a jeho možné regulaci ze strany návrhu správního řádu Evropské unie. Se vstupním příspěvkem vystoupila dr. hab. Dorota Dąbek, která se věnovala „prováděcím předpisům“ Evropské unie a roli konzultační procedury. Na její příspěvek navázala dr. Inga Kawka, s prezentací na téma *Czy istnieje potrzeba wprowadzenia regulacji proceduralnych w zakresie wydawania przez unijną administrację aktów prawa miękkiego? (Is there a Need to Pass Procedural Rules on Making Soft Law by Union Administration?)*. Věnovala se i poměrně zajímavé otázce, kterou je vydávání různých sdělení a informací Evropskou unií. Zmíněn byl v této souvislosti judikát Evropského soudního dvora C-322/88 Grimaldi, definující podstatu *soft-law* Evropské unie. Mgr. Maria Jędrzejczak, vystoupila s příspěvkem na téma *Proces stanowienia aktów legislacji administracyjnej – perspektywa polska i unijna (Making Acts of Administrative Legislation – the Polish and Union Perspective)*. V něm byla přiblížena problematika vydávání aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie, jakož i možný proces jejich regulace zahrnující projekt, memorandum (což obsahuje obdobu připomínkového řízení), konzultace, zprávu a vydání aktu, přičemž takovéto akty by měly být časově omezeny (na 18 měsíců). Jako poslední vystoupil mgr. Łukasz Prus s příspěvkem na téma *Samozwiązanie organów administracji Unii Europejskiej przepisami administracyjnymi sensu stricto (The Self-binding of EU Administrative Bodies by Administrative Legislation sensu*

stricto). V něm se věnoval naznačené otázce (sebe)vázanosti vlastními (*soft-law*) akty vydanými orgány, institucemi a jinými subjekty Evropské unie. V zásadě se pozornost věnovala vnitřním či správním předpisům, jakož i různým politikám, sdělením rozličných orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie.

Z mého osobního dojmu je právě tato oblast aktivit a činností rozličných orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie velmi záhadná a v našem domácím prostředí nedostatečně zpracovaná. Přitom nelze zpochybňovat její význam, neboť i z pohledu implementace práva Evropské unie sehrávají „komitologické“ předpisy významnou roli.

Třetí blok příspěvků byl vyhrazen mnohem typičtějším tématu, kterým je problematika vydávání (individuálních) správních rozhodnutí. S úvodním příspěvkem vystoupila *prof. dr. hab. Barbara Adamiak*. Poukázala na charakteristické rysy správního řízení a správního rozhodnutí. Nastolila otázku limitů procesního práva, když účinky, resp. důsledky správního rozhodnutí jsou stanoveny hmotným právem. Dále přiblížila obecné požadavky kladené na správní rozhodnutí. Otázce možných vad a jejich nápravy se věnoval *dr. Tomasz Jędrzejewski*, v příspěvku s názvem *Zmiana i uchyleneie decyzji w Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej w kontekście polskich doświadczeń (Rectification and Withdrawal of a Decision as Regulated in Model Rules on EU Administrative Procedure in the Context of the Polish Experience)*. *Dr. Martyna Wilbrandt-Gotowicz* prezentovala příspěvek na téma *Zakres stosowania unijnych i krajowych norm proceduralnych przy wydawaniu decyzji administracyjnych przez organy państw członkowskich (The Scope of Application of Union and Domestic Procedural Rules while Adopting Administrative Decisions by Member States' Authorities)*. V něm se věnovala jak návaznosti hmotného a procesního práva, tak i harmonizaci a integraci unijního a vnitrostátního práva. Poukázala i na nevhodnou roztržičnost stávající unijní procesní právní úpravy. Důsledkům správní nečinnosti se věnoval *dr. Dawid Sześciło*, když přednesl příspěvek na téma *Milcząca zgoda jako instrument przeciwdziałania przewlekłości postępowania. Próba oceny (The Silent Consent as an Instrument of Counteracting Protracting Proceedings. An Attempt of Appraisal)*. V něm analyzoval, zda důsledky „nečinnostního souhlasu“ mají univerzální povahu, nebo jde toliko o věc, která musí být stanovena výslovně právní úpravou.

Čtvrtý blok jednání byl věnován oblasti veřejnoprávních smluv. Úvodního příspěvku se ujal *dr. Ziemowit Cieślik*, který se zabýval povahou smluv v právu Evropské unie. Zmínil oblast smluv mezi orgány Evropské unie, tak i smlouvy upravující výkon vrchnostenské pravomoci. Uvedl, že Evropská unie a její orgány uzavírají smlouvy jak podle evropského, tak i vnitrostátního práva. Na tento příspěvek navázal *prof. dr. hab. Marek Szydło*, který se věnoval druhům veřejnoprávních smluv [*Kryteria kwalifikacji i kategoryzacji umów publicznych w prawie Unii Europejskiej (The Criteria of Qualification and Categorization of Public Contracts in EU Law)*]. Srovnání soukromoprávních a veřejnoprávních smluv se ujal *Mgr. Konrad Różowicz* v příspěvku nazvaném *Umowa publicznoprawna a umowa prywatnoprawna w świetle rozwiązań Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej (Public Contract vs. Private Contract in the Light of Model Rules on EU Administrative Procedure)*.

V rámci poněkud souhrnnější diskuze k odeznlým příspěvkům byla mj. věnována pozornost takovým otázkám, jako je dvoustupňovost správních procesů na úrovni Evropské unie, a pokud tento požadavek má být nastolen, jak to bude s opravnými prostředky a kdo o nich bude rozhodovat. Zde byla nastolena paralela s institutem rozkladu, který je v polském KPA rovněž upraven. Otázkou je, zda je cílem obecný požadavek dvoustupňovosti (tj. konstitutivní význam), nebo jen deklarace práva podat opravný prostředek tam, kde to právní úprava sama připouští. Dále bylo uvedeno, že role tzv. evropských agentur byla inspirována agenturami z prostředí USA. Kromě toho byla diskutována otázka, zda by bylo vhodnější mít několik unijních procesních předpisů, nebo jeden univerzální a společný.

Pátá část setkání byla věnována otázce vzájemné spolupráce. Moderátor tohoto bloku *prof. dr. hab. Stanisław Biernat* poukázal na fakt, že návrh správního řádu Evropské unie je do jisté míry soukromoprávní iniciativou, byť celoevropského charakteru. Se vstupním příspěvkem vystoupila *dr. Monika Niedźwiedz.* Poukázala na víceúrovňovou unijní správu a přímou a nepřímou unijní správu, což jen podtrhuje důležitost požadavku spolupráce. Zmínila se o koexistenci unijní a národní správy, stejně jako o horizontální a vertikální spolupráci. Vyšla z teze, že velká část pravomocí a působnosti nadále náleží členským státům a jejich orgánům. Klíčovou však je zásada loajality a požadavek na výměnu informací. Požadavku vzájemné spolupráce a výměny informací se věnovala *Mgr. Lucyna Staniszevska*, která přednesla příspěvek na téma *Model wzajemnej pomocy organów administracji publicznej w ramach kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej (Model of Mutual Assistance of Administrative Bodies in the Framework of Model Rules on EU Administrative Procedure)*. Jako další vystoupili *dr. hab. Wojciech Piątek* a *dr. Jan Olszanowski*, kteří uvedli příspěvek na téma *Wzajemna pomoc w modelu jednolitej procedury administracyjnej Unii Europejskiej w świetle współpracy przy odzyskiwaniu należności publicznoprawnych (Mutual Assistance in Model Rules on EU Administrative Procedure in the Light of Cooperation at Recovery of Public Law Receivables)*. V něm vystupující poukázali na možnost inspirace spolupráce ve federálních státech, případně ze vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky. Dále se věnovali automatické (spontánní) výměně informací.

Poslední, šestý blok, byl zasvěcen oblasti informací a osobních údajů. Hlavní příspěvek v tomto bloku přednesla *dr. hab. Grażyna Szpor*, která mj. představila aktuální monografii s názvem *Perspektiven des deutschen-polnischen und europäischen Informationsrecht*. *Prof. dr. hab. Czesław Martysz* přednesl příspěvek na téma *Administracyjne zarządzanie informacjami a postępowanie administracyjne (Administrative Information Management and Administrative Procedure)*. Právnímu postavení Evropského inspektora ochrany údajů a možným dopadům správního řádu Evropské unie se věnovala *Mgr. Karolina Rokicka* s příspěvkem nazvaným *Pozycja prawna Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w świetle Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej (The Legal Status of the European Data Protection Supervisor in the Light of Model Rules on EU Administrative Procedure)*. Jako poslední vystoupil *Mgr. Piotr Drobek*, který se věnoval přeshraniční výměně informací a s tím související ochraně osobních údajů [*Transgraniczna wymiana*

informacji między organami administracji publicznej w świetle standardów ochrony danych osobowych w UE (The Cross-border Exchange of Information between Administrative Authorities in the Light of EU Standards of Personal Data Protection)].

Souhrnným výstupem tohoto setkání by měla být monografie. Díky tomu bude možné blíže se zaměřit na případné dopady návrhu správního řádu Evropské unie. Osobně hodnotím akci za zdařilou, neboť dokázala přiblížit dynamicky se rozvíjející oblast v rámci tzv. evropského správního práva.⁶⁾ Úplným závěrem si dovoluji vyslovit poděkování prof. dr. hab. Jerzemu Supernatovi z poradatelské organizace za laskavé pozvání na tuto velmi přínosnou a inspirující akci, jež může posloužit i pro naše vědecké a právní prostředí.

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

⁶⁾ O tom, že jde o velmi bouřlivě se vyvíjející oblast, svědčí mj. další mezinárodní konference *Europeanisation of Administrative Law – Cluj Napoca, 13-14 May 2016*. Blíže dostupné: <http://www.iias-iisa.org/egpa/conference-europeanisation-of-administrative-law-cluj-napoca-13-14-may-2016/>.