

# EVROPSKÁ SPRÁVNĚPRÁVNÍ INTEGRACE

Martin Šmíd

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav veřejné správy a práva

**Abstract:** *Paper deals with European administrative law or with European integration on the field of administrative law. Concrete topics are: the administrative law of European Union, administrative law of Council of Europe and so-called europeization of administrative law. The paper tries to answer the question, if next integration of administrative law would be suitable (or necessary) or it would be better to solve this problem within the scope of member states.*

**Keywords:** *European Union, Council of Europe, administrative law, European administrative space, European integration*

## 1. Evropské správní právo

Správní právo je z hlediska objemu právní úpravy jednou z nejrozsáhlejších oblastí práva. Logicky ani jemu se tedy nevyhýbá postupující integrace, související jednak s celosvětovou globalizační tendencí, tak se sjednocováním na půdě evropských integračních seskupení. Proces sjednocování správního práva v rámci Evropy je z historického pohledu poměrně novou záležitostí. Počátky lze spojit se zakládáním integračních uskupení po druhé světové válce, zejména se založením *Rady Evropy* (1949), uzavřením *Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod* (1950), dále jen *Úmluva*, a založením *Evropského hospodářského společenství* (1957). [1, 2]

Rada Evropy iniciovala vznik velkého souboru úmluv, dotýkající se jednak ochrany lidských práv (a to nejen ve veřejné správě), tak vytvoření určitého sjednocujícího standardu pro fungování veřejné správy (především pak správy místní). Za připomenutí stojí vedle již zmíněné *Úmluvy zvláště Evropská sociální charta, Evropský zákoník sociálního zabezpečení, Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci obcí a úřadů a Evropská charta místní samosprávy*. Dalším výsledkem integračních snah bylo včlenění *Evropské konference místních orgánů* do institucionálního rámce *Rady Evropy* (1957). Tento orgán byl později transformován do dvoukomorového *Kongresu místních a regionálních samospráv* (1994). Cílem činnosti *Rady Evropy* v této oblasti je odstranění bariér ve veřejné správě, daných rozdělením Evropy na jednotlivé státy.

Na půdě *Evropské unie* pak vidíme především tyto významné kroky: především zřízení *celní unie* a později *hospodářské a měnové unie*. Správní činnost *EU* je doménou zejména *Evropské komise*. Důležitost správního práva *EU* neustále roste a toto právo existuje souběžně se správním právem jednotlivých členských zemí. Použije se zde samozřejmě *princip aplikační přednosti práva EU*.

Nejzásadnější rozdíl mezi správní integrací na půdě *Rady Evropy* a na půdě *Evropské unie* záleží v tom, že *RE* se zabývá především obecnými správněprávními principy, které jsou svou povahou především principy politickými a teprve v druhé řadě právními (správními), zatímco v komunitárním správním právu převažuje zvláštní správní právo, tedy konkrétní otázky. Vzhledem k této povaze je obsaženo spíše v *sekundárním právu EU*. Současně platí, že správní právo je jednou z oblastí práva, která se „komunitarizaci“ brání. Především organizační otázky zůstávají výsostnou pravomocí členských států.

*Evropská integrace* se v současnosti dotýká takřka všech oblastí. Tím roste význam evropského práva, a tedy i evropského správního práva. Proto se v této souvislosti hovoří o

tzv. *evropském správním prostoru* (L'espace administratif européen, European administrative space). [3] Ten by měl být tvořen společnými a koordinovanými politikami na všech úrovních – evropské, národní, regionální i místní. Nejdále dospěla integrace v rámci evropského správního prostoru v oblasti svobody, vnitřní bezpečnosti a spravedlnosti – v rámci takzvaného Prostoru svobody, bezpečnosti a práva [4].

Význam správního práva EU nelze přesto spatřovat v samotné existenci konkrétních ustanovení správního práva, ale ve vytvoření sjednocující nadstavby nad správním právem jednotlivých zemí. To umožňuje podřídit vnitrostátní úpravy totožným principům (takové podřízení je však vesměs dobrovolné, neboť je pro dané státy většinou ekonomicky výhodné). To usnadňuje plnění cílu integrace, tedy zejména usnadnění volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu, a dále snadnější prosazování společné politiky.

## 2. Evropeizované správní právo

Pokud jde o neformální vliv, jehož prostřednictvím členové integračních seskupení přejímají určitý společný právní standard, nehovoříme většinou o evropském správním právu, ale o tzv. *evropeizovaném správním právu*. [1] Byť správní právo je jedním z nejméně integrovaných právních oblastí, lze nalézt tendence, které jsou pro evropské státy společné. Jde např. o uznání obecných principů správního práva v legislativě většiny evropských států, respekt k základním právům a svobodám při realizaci veřejné správy nebo schopnost přejímat úspěšná pravidla z rozvinutých správněprávních systémů. V právních řádech všech členských států lze vysledovat snahu o respektování společných principů. Především by členské státy měly respektovat při výkonu státní (ale i jakékoli veřejné) správy základní lidská práva jednotlivců.

Nejdůležitější zásadou (která z velké části zahrnuje i zásady další, podrobnější) je *právo na dobrou správu*, resp. princip dobré správy, pak v sobě zahrnuje i další odvětvové principy, respektované ve správním právu rozvinutých demokracií. Jeho obsah byl zformulován v souvislosti s vyhlášením *Charty základních práv EU*. Pět principů dobré správy věcí veřejných v evropském správním prostoru je uvedeno již v tzv. *Bílé knize o evropském vládnutí*. Ta hovoří o *principu otevřenosti*, tedy přijímání rozhodnutí co nejtransparentnějším způsobem, *principu participace*, který zdůrazňuje maximální zapojení zainteresovaných subjektů do procesu tvorby evropské správní politiky, *principu odpovědnosti*, zajišťujícím zpětnou vazbu mezi dotčenými subjekty a vládami na všech úrovních (evropské, národní, regionální), *principu efektivity*, usilujícím o včasnou, pružnou a přiměřenou reakci, kterážto by měla zajistit účinnost prosazované správní politiky, a *principu souladnosti*, který zdůrazňuje potřebu souladu a koordinace jednotlivých opatření. [1]

## 3. Budoucnost evropského správního práva

Budoucnost správního práva v dimenzích Evropské unie (potažmo Evropy jako takové) nelze předvídat. Správní právo bezpochyby význam neztratí, už jen proto, že neustále roste státní agenda a tedy i nutnost správněprávní úpravy v celé řadě oblastí. Nicméně se domnívám, že správní právo lze ve vztahu k evropským souvislostem rozdělit do oblastí, jejichž budoucnost se bude do určité míry lišit. Považuji za ně tyto: obecné správněprávní principy (obecné správní právo), konkrétní jednotlivá odvětví, spadající do pravomoci EU (zvláštní správní právo), územní samospráva a územní organizace veřejné správy.

V oblasti *obecných správních principů* patrně bude dále postupovat harmonizace, tedy spíše neorganizovaný sjednocovací proces. Prakticky všechny členské státy EU (či Rady Evropy) už dnes respektují stejné společné hodnoty, jimž podřizují své správní právo, především nejobecnější hodnoty humanity a demokracie. Můžeme tedy konstatovat, že v moderních demokraciích výkon správy vykazuje společné rysy a řídí se shodnými principy.

To je dáno zejména společným socioekonomickým základem a v oblasti práva především konstitucí materiálního právního státu v období po 2. světové válce.

Lze ale čekat prosazení a zakotvení obecných principů v primárním právu Evropské unie. To je ale otázkou dlouhodobějšího horizontu. V současné době je předčasné o něčem takovém hovořit, vzhledem k tomu, že zatím není ratifikována aktuální *Reformní smlouva EU* (nebyla dosud přijata v Česku a Irsku), která by měla nahradit dnes již pravděpodobně definitivně mrtvou *Ústavní smlouvu pro Evropu*.

V oblasti *zvláštního správního práva* bude s největší pravděpodobností dále docházet k postupnému přesunu agendy z pravomoci národních států do pravomoci Evropské unie. To samozřejmě nevyhnutelně způsobí nárůst evropské sekundární legislativy a také evropské judikatury týkající se správního práva.

Byť z pohledu národních vlád lze tento přesun považovat za podstatný, z pohledu konkrétních adresátů těchto pravidel jde o změnu dle mého názoru naprosto bezvýznamnou. Vzhledem k tomu, že naprostá většina sekundární legislativy je implementována přímo do práva členských zemí, a to vždy ve známé domácí formě, běžná fyzická či právnická osoba patrně ani nerozpozná, že úprava je požadavkem EU.

Celoevropsky prosazovanou myšlenkou je v celém poválečném období také garance práva na *místní samosprávu*. V rámci Rady Evropy byly územní samosprávy zastoupeny *Stálou konferencí místních a regionálních orgánů Evropy*, která se později přetvořila na dnešní *Kongres evropských místních a regionálních orgánů*. Činnost konference byla od sedmdesátých let zaměřena na vypracování charty, která by zaručila práva a základní principy fungování místních samospráv. Výsledkem se nakonec stala *Evropská charta místní samosprávy* (dále jen Charta), která vstoupila v platnost 1. září 1988, kdy ji ratifikoval čtvrtý stát. V průběhu 90. let se standard Charty rozšířil i do střední a východní Evropy, lze tedy hovořit o celoevropsky přijímané úrovni samosprávy.

Je ale třeba poznamenat, že ne všechny státy se zavázaly respektovat všechny články, neboť Charta umožňuje, aby stát nepřistoupil ke všem ustanovením (musí však garantovat většinu ze čtrnácti nejdůležitějších práv a principů). Jedním ze států, který přistoupil k Chartě s výhradami, je i Česká republika (Charta byla vyhlášena ve Sbírce zákonů jakožto sdělení Ministerstva zahraničních věcí – č. 181/1999 Sb.).<sup>1</sup> Do budoucna se dá předpokládat další harmonizace pravidel, bylo by vhodné postupné odstupování států od svých výhrad (výjimek). Je otázkou, nakolik bude k tomuto kroku existovat politická vůle. Vzhledem k tomu, že Chartu přijaly bez výhrad i různé státy se značně odlišnou historickou tradicí místní samosprávy (Spojené království, Estonsko, Německo), dá se říci, že důvodem výhrad je spíše politická neochota než skutečná nemožnost či odlišnost tradic. Odlišnost podmínek zdůvodňuje nepřijetí pouze u takových států jako Andorra, San Marino či Monako, kde místní správa je de facto i správou ústřední.

Pro oblast regionální samosprávy se již dlouhou dobu uvažuje a hovoří o tzv. *Evropské chartě regionální samosprávy*, která by měla stanovit základní pravidla a principy fungování

---

<sup>1</sup> Česká republika učinila při ratifikaci toto oznámení:

"Česká republika se ve smyslu článku 12 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy ze dne 15. října 1985 považuje být vázána 24 (dvaceti čtyřmi) odstavci I. části Charty, z toho 13 (třinácti) odstavci uvedenými v článku 12 odst. 1 Charty.

Necítí se být vázána těmito ustanoveními:

Článek 4 - odstavec 5

Článek 6 - odstavec 2

Článek 7 - odstavec 2

Článek 9 - odstavec 3, odstavec 5 a odstavec 6."

vyšších úrovní samosprávy a garantovat jejich práva. Návrh této charty byl přijat na Kongresu místních a regionálních orgánů již v červnu 1997. Další jednání byla vedena na konferenci v Helsinkách (2002) a Budapešti (2005). Nedostatečná politická podpora tohoto projektu vedla však prozatím k jeho odložení. Dá se však očekávat, že tlak na přijetí regionální charty, která by regionům zaručila obdobné postavení jako místním samosprávám, bude pokračovat.

Za zajímavou, ale dosud neřešenou, považuji otázku sjednocování v oblasti územní *organizace veřejné správy* – v hierarchické struktuře a vzájemných funkčních vazbách jednotlivých úrovní orgánů veřejné správy. Můžeme si položit otázku, zda je možné, aby se v Evropě (v rámci EU) sjednotila soustava administrativních jednotek? Vzhledem k tomu, že každá země při tvorbě svého administrativního systému vycházela (a stále vychází) z jiných historicko-spoločenských souvislostí a z odlišných potřeb, je taková úvaha patrně předčasná.

Přesto bych nevyklučoval, že v dlouhodobějším horizontu se takové snahy v Evropské unii objeví. Již dnes existují v rámci EU porovnatelné územní jednotky – statistické jednotky NUTS (*La nomenclature des unités statistiques*). V současné době spočívá jejich význam jednak ve statistice (EUROSTAT) – pro sledování míry nezaměstnanosti, regionálního HDP, populačních údajů, jednak pro účely strukturální politiky EU – tyto územní jednotky (resp. pouze NUTS 2 a 3) mají přímou vazbu na strukturální fondy. EU stanoví již dnes pro jednotky základní pravidla ohledně minimálního a maximálního počtu obyvatel. Lze tedy považovat za reálné, že v budoucnu bude EU vyvíjet tlak v tom směru, aby členské státy vytvořily fungující správní orgány na úrovni jednotek NUTS, tak aby i jejich pravomoci v jednotlivých státech byly podobné.

Současně se dá samozřejmě očekávat, že takový postup by narazil na odpor v zemích s tradiční správně-územní strukturou s nepřetržitým vývojem (Spojené království), a také samozřejmě v těch zemích, kde existují autonomní (Španělsko) nebo dokonce federální – spolkové (Německo, Rakousko) samosprávné územní celky. A konečně taková tendence by patrně nezískala podporu ani u vlád zemí s tradičně silným centrem (Francie).

#### **4. Závěr**

Integrace správního práva v evropském prostoru bude nepochybně dále pokračovat, je však třeba pečlivě zvažovat, v kterých oblastech je další sjednocování potřebné a v kterých nikoli. Za prospěšnou jednoznačně považuji harmonizaci obecných principů a ochranu lidských práv ve správním právu – jak na půdě Evropské unie, tak Rady Evropy. To platí i o základních principech místní i regionální samosprávy.

Naopak organizační sjednocování veřejné správy v současné době (ani ve střednědobém časovém horizontu) za vhodné nepovažuji. Bez ohledu na potřebnost bude určitě dále docházet k rozšiřování agendy zvláštního správního práva v působnosti EU. To i přesto, že v deklaraci (právně nezávazné části) nové Reformní smlouvy je vyjádřen tzv. princip oboustranné flexibility, tedy možnost převádění pravomocí z orgánů EU zpět na členské státy a možnost členských států vyzývat k rušení nadbytečné legislativy EU.

#### **Použitá literatura:**

- [1] HENDRYCH D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 842 s. ISBN: 978-80-7400-049-2.
- [2] POMAHAČ, R. *Evropské veřejné právo*. Praha: Aspi, 2004. 240 s. ISBN: 80-7357-014-9.

- [3] SHAPIRO, M. *The institutionalization of European Administrative Space*. In: STONE SWEET, A., SANDHOLTZ, W., FLEIGSTEIN, N. *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 244 s. ISBN: 0-19-924795-1.
- [4] ŠIŠKOVÁ, N.: Lidská práva jako součást prostoru svobody, bezpečnosti a práva. *In Olomoucké právní dny*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. 433 s. ISBN: 978-80-903400-3-9.

**Kontaktní adresa:**

JUDr. Martin Šmíd  
Univerzita Pardubice  
Studentská 95  
532 10 Pardubice  
[martin.smid@upce.cz](mailto:martin.smid@upce.cz)  
+420 466 036 571