

MV858K Evropské správní právo

5. přednáška

doc. JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

24. 4. 2024

Program přednášky

- **správní právo Evropské unie**
- **správní pravomoc Evropské unie**
- **správní řád Evropské unie**
- **Orgány, instituce a jiné subjekty (agentury)
EU**
- **tzv. správní síť**

Správní právo EU

- Právo EU, které se zaměřuje na **správní agendy** orgánů, institucí a jiných subjektů EU; projevují se v něm specifika práva EU (**přednost a přímá použitelnost**)
- Správní právo obecně spojeno se státem a veřejnou mocí – jak je to s povahou EU? – veřejná moc delegována od čl. států
- **Organizace a činnost** při provádění aktů EU
 - a) přímá unijní správa** (proces v rámci EU, soudní kontrola v rámci EU),
 - b) nepřímá unijní správa** – orgány čl. států, vnitrostátní proces a soudní ochrana;
- a) + b) = smíšená (mixed) unijní správa**

Správní právo EU

- Produkt tzv. **sekundárního práva**, a to v oblasti tzv. **svěřených** pravomocí (svěřeno od čl. států)
- **zásady subsidiarity** (čl. 5/2 a 3 SEU – v mezích svěřených pravomocí pro dosažení cílů, nejde-li jinak ze strany čl. států, nýbrž vhodněji z EU) a **proporcionality** (čl. 5/4 SEU – nezbytnost a nutnost činnosti EU)

Vývoj správního práva EU

- Důsledek integrace, nové požadavky a způsoby jejich řešení
- a) **50. – 60. léta 20. stol.:** „správní atmosféra“, podobnost správních systémů zakladatelských států, rozvoj judikatury, inspirace čl. státy a pro čl. státy, věc „Meroni“ – přípustnost vzniku tzv. agentur, přesun pravomocí na ně, **1. agentura ESA (1957)**
- b) **70. léta 20. stol.:** přechod od správní k ústavní atmosféře, sloučení v ES, důraz na **rovnováhu jednotlivých orgánů, normotvorné a správní funkce nerozdělené** (ale sdílené)
- c) **80. – 90. léta 20. stol.:** koordinace čl. států a EU, posilování tzv. přímé unijní správy, vznik řady **nových agentur** a posilování jejich pravomocí; v důsledku toho zřízení **VOP/ombudsmana** (stížnosti na nesprávný úřední postup)
- d) **90. léta – 2000:** transparentnost, dobrá správa, **etické kodexy, role VOP**
- e) **2009 (Lisabon):** čl. 263 SFEU (**soudní kontrola** správních aktů EU – správní soudnictví EU), právo na **dobrou správu** podle čl. 41 LZPEU

Prameny SP EU

- Sekundární předpisy:
- EK – **nelegislativní akty**, kterými se doplňují nebo mění akty legislativní, podmínka přenesení pravomoci na EK, označení „v přenesené pravomoci“ nebo „prováděcí“ předpis
- Tzv. **komitologie**, čl. 290 SFEU, jde o **přenesené předpisy**, čl. 291 SFEU **prováděcí předpisy**
- Nařízení EP a ER č. 182/2011, mělo by být výjimečné, dva postupy pro tzv. komitologii – **poradní nebo přezkumný**

Správní pravomoc EU

- Přenos pravomocí členských států na EU (**co nenáleží EU, náleží členským státům** „zbytková kategorie“) – pravomoci jsou EU „svěřeny“ – **svěřené pravomoci** (čl. 5 SEU)
- V rámci **svěřených pravomocí**:
 1. **Výlučné pravomoci** EU (čl. 2/1 SFEU), taxativní výčet (čl. 3 SFEU)
 2. **Sdílené pravomoci** – mezi členským státem a EU (čl. 2 odst. 2 a čl. 4 SFEU), **SUBSIDIARITA** (čl. 5/2 SFEU), EU má mít místo tam, kde je to vhodnější, nežli to ponechat členským státům
 3. **Podpůrné/koordinační pravomoci** (čl. 2/5 a čl. 6 SFEU)
- Důsledkem je **spolupráce národní a unijní úrovně** v rozličných agendách (nejde-li o výlučnou pravomoc)

Správní pravomoc EU

- SP EU je u sdílených pravomoci převážně vykonáváno **čl. státy (jejich správními orgány)**, ale základ je v právu EU
- Tyto správní orgány **působí jako správní orgán EU**, předem jsou tzv. europeizovány, požadavek eurokonformního výkladu, ...
- **Nepřímá unijní správa** („přenesená působnost“)
 1. **Národní úroveň realizuje**, unijní úroveň koordinuje, řídí (sdílení)
 2. Vytváření **správních sítí**
 3. Procesní postup **podle (s)právních řádů členských států**
 4. **Soudní ochrana podle členských států**

Správní pravomoc EU

- ❑ **Přímá unijní správa** ve věcech tzv. výlučných kompetencí/pravomocí
- ❑ orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie (čl. 298 SFEU „*při plnění svých úkolů se orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu*“)
 1. Uskutečňována **výlučně** subjekty, orgány a institucemi EU
 2. Přímo **podle práva EU** (hmotněprávní)
 3. **Absence správního řádu EU** – podle čeho procesně postupovat? – REZORTISMUS, roztržštěná úprava
 4. **Správní soudnictví EU** (SDEU) – soudní ochrana vůči aktům EU přímo na úrovni EU

Správní řád EU

- Nárůst **správních aktivit** Evropské unie
- Evropská unie je i **správním prostorem**, vychází z tzv. *mixed-administration* (smíšená či víceúrovňová správa)
- **sdílené** (čl. 4 SFEU) a **výlučné (správní) pravomoci** (čl. 3 SFEU) Evropské unie
- **přímá unijní správa**: orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie (čl. 298 SFEU „*při plnění svých úkolů se orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu*“)
- **nepřímá unijní správa**: uskutečňováno **správními orgány členských států** podle **vnitrostátních předpisů**, soudní ochrana vnitrostátní - ?
Jak zajistit, aby byly více (pro)evropské a méně národní?

Správní řád EU

- **Jednotnost** u přímé a nepřímé unijní správy?
- Složitost a nepřehlednost právní regulace, transparentnost, přístupnost **přímé unijní správy** po stránce **funkcionální a organizační**?
- **předvídatelnost**
- Evropská unie disponuje také „jinými subjekty“, což je více jak 40 tzv. **nezávislých agentur** zřizovaných nařízeními pro konkrétní oblast; klasifikace agentur (rozhodovací, řídicí, koordinační, výkonné, decentralizované, ...)
- **(ne)dostatečnost čl. 41 LZPEU?**
- **Dvě verze – „unijní“ a „profesorská“**

Správní řád EU

- Dopad „toliko“ na **přímou unijní správu** – orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie
- **Povaha procesních pravidel** *lex generalis a de minimis* kde není *lex specialis*
- **Zásady** ovlivňující výkon správní činnosti vycházející z principu dobré správy podle **čl. 41 LZPEU** (právo na dobrou správu) a **Kodexu řádné správní praxe**:
 - Zákonnosti, rovného zacházení, přiměřenosti, nestrannosti, jednotnosti a oprávněného očekávání, ochrany soukromí, spravedlnosti, transparentnosti a účinnosti a služby

Správní řád EU

- Usnesení Evropského parlamentu z 15. 1. 2013, 2012/2024(INI), výzva Evropské komisi k přijetí nařízení **o správním právu procesním Evropské unie**
- **6 doporučení** (1.rozsah působnosti, 2. vztah k jiným předpisům, 3. obecné zásady, 4. pravidla pro správní řízení a vydání rozhodnutí, 5. opravné prostředky a 6. požadavky na nařízení samotné)
- **Usnesení Evropského parlamentu ze dne 9. června 2016 o otevřené, efektivní a nezávislé správě Evropské unie (2016/2610(RSP))**

Správní řád EU

- **Vědecká síť Re-NEUAL** (*Research Network on EU Administrative Law*) od 2009
- Představen **návrh správního řádu Evropské unie** (*Model Rules on EU Administrative Procedure*)
- Pasivní a zdrženlivá role EK – budoucnost „profesorského“ návrhu?

Správní řád EU - ReNEUAL

- 6 částí
- 1) **Obecná ustanovení** (rozsah působnosti, vztah k *lex specialis*, definice pojmů „správní činnost“ – právně závazné akty v č. II, rozhodnutí v č. III, smlouvy v č. IV, spolupráce v č. V a informace v č. VI)
- 2) **Správní normotvorba**
- 3) **Individuální rozhodování**
- 4) **Veřejnoprávní smlouvy**
- 5) **Vzájemná spolupráce**
- 6) **informace**

Orgány, instituce a jiné subjekty

- Není založeno na dělbě moci, ale na **institucionální rovnováze** mezi klíčovými orgány
- Čl. 298 SFEU – **orgány, instituce a jiné subjekty**

Orgány

- Čl. 13 SEU, vzájemná spolupráce

Instituce

Poradní charakter, dle primárního práva (HSV, Evropský výbor regionů, COREPER), ze sekundárního práva, EIB, Evropská služba pro vnější činnost, Evropský inspektor ochrany údajů, Evropský veřejný ochránce práv

Jiné subjekty

Agentury, ale také **Úřad pro publikace EU**, EUROSTAT – Evropský statistický úřad, **EPSO** – Úřad pro výběr personálu, **Evropská správní škola**, **Skupina pro reakci na počítačové hrozby (CERT)** ...

Orgány, instituce a jiné subjekty

v současné době je více než **30 agentur** a lze je rozdělit do čtyř/pěti skupin:

1. decentralizované agentury (viz dále)

2. výkonné agentury:

EISMEA (Tato výkonná agentura Evropské komise řídí evropské programy, které pomáhají malým podnikům udržet si konkurenceschopnost, a dále programy týkající se výzkumu, životního prostředí, energetiky a rybolovu.

CINEA

Evropská výkonná agentura pro klima, infrastrukturu a životní prostředí (CINEA) řídí programy Evropské komise, které přispívají k dekarbonizaci a udržitelnému růstu.

EACEA

Evropská výkonná agentura pro vzdělávání a kulturu (EACEA) spravuje finanční prostředky určené na oblast vzdělávání, kultury, audiovizuální média, sport, občanství a dobrovolnictví

ERCEA

Výkonná agentura Evropské rady pro výzkum řídí evropské programy týkající se výzkumu.

Evropská výkonná agentura pro výzkum (REA)

Výkonná agentura pro výzkum je orgán, který rozděljuje finanční prostředky na výzkum a inovace. Spravuje evropské výzkumné granty.

HADEA

Evropská výkonná agentura pro zdraví a digitální oblast (HaDEA) má přispět k dosažení cíle Evropské komise oživit Evropu po skončení pandemie COVID-19 a zajistit, že Evropa bude ekologičtější, digitálnější, odolnější a lépe připravena na stávající i budoucí výzvy.

Orgány, instituce a jiné subjekty

3. agentura v rámci EURATOMu (ESA + F4E – Energie z jaderné syntézy)

4. Agentury společné bezpečnostní a obranné politiky

(Evropská obranná agentura (EDA), Ústav Evropské unie pro studium bezpečnosti (EUISS), Satelitní středisko Evropské unie (SatCen)

5. Další: Evropský inovační a technologický institut (EIT) nebo SPOLEČNÝ PODNIK SNS, Společný podnik pro klíčové digitální technologie, Společný podnik pro evropské železnice, Společný podnik pro evropské oběhové biohospodářství (CBE JU), Společný podnik pro čistý vodík, Společný podnik pro čisté letectví, Společný podnik iniciativy pro inovativní zdravotnictví (IHI), Společný podnik EDCTP3 v oblasti globálního zdraví, SESAR 3, Evropský společný podnik pro vysoce výkonnou výpočetní techniku (EuroHPC JU)

6. Právnícké osoby EU: Evropský sbor pro ochranu osobních údajů a Úřad pro evropské politické strany a politické nadace

Orgány, instituce a jiné subjekty

- Tzv. interinstitucionální služby

CERT-EU

Tým CERT-EU reaguje na incidenty v oblasti bezpečnosti informací a kybernetické hrozby, které mají dopad na počítačové systémy všech orgánů, agentur a subjektů EU.

EPSO

Úřad EPSO zajišťuje výběrová řízení pro nábor zaměstnanců pro orgány, instituce a další subjekty EU.

Evropská správní škola

Evropská správní škola (EuSA) poskytuje specializovaná školení zaměstnancům EU.

Úřad pro publikace Evropské unie

Úřad pro publikace Evropské unie je oficiálním poskytovatelem vydavatelských služeb všem orgánům, institucím a agenturám EU.

Agentury EU

- **Decentralizace** – delegace agend na **jiné unijní subjekty**
- Nestačí přímý výkon EK, vytváření speciálních vykonavatelů v jednotlivých správních agendách
- **Věcná specializace**
- **Právní subjektivita, rozpočet, nezávislost, trvalost**
- Rozdílná **náplň**: Koordinace/pomoc/dozor/kontrola/přímé rozhodování/vyhledávání/výměna informací
- https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/overhaul_cs

Agentury EU

- Právní **základ**: „*Meroni*“ (9/56) – není zakázáno delegovat pravomoci na jiné subjekty, ale musí to respektovat následující:
 - a) Nelze převést víc, než sám má, b) musí to být zřetelné a dohledatelné a c) zcela konkrétní
- „Short-selling“ (C-270/12)

Agentury EU

- **Zřizovány** nařízením (ad hoc)
- **Za činnost odpovídá EK**, ale samá má vůči nim malé kompetence

Vývoj:

- **70. léta** – koordinace, vyhledávání a výměna informací
- **90. léta** – koordinace a rozhodování
- **Po roce 2000** – rozhodovací proces a soudní přezkum jejich aktů

Integrují členské státy a jejich správní orgány do vzájemné spolupráce (sítě)

Vnitřní struktura: výkonný orgán a ředitel/president/předseda

- „Agentura EU pro ...“

Agentury EU

- Pomáhají EK ve specifických agendách
- Podpora pro unijní, ale národní orgány, vydávání podkladů a stanovisek
- Nahodilost a neuspořádanost

Agentury EU

- <https://www.youtube.com/watch?v=r5uTJZ6JVoY>
- https://www.youtube.com/watch?v=DwPI_uIrrWo
- Novinka 2019: **Evropský orgán pro pracovní záležitosti (ELA)**

Agentury EU

- Evropský orgán pro pracovní záležitosti (ELA)
- Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER)
- Úřad Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (Úřad BEREC)
- Odrůdový úřad Společenství (CPVO)
- Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci (EU-OSHA)
- Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex)
- Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva („eu-LISA“)
- European Asylum Support Office (EASO)
- Evropská agentura pro bezpečnost letectví (EASA)
- Evropský orgán pro bankovníctví (EBA)

Agentury EU

- Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC)
- Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání (Cedefop)
- Evropská agentura pro chemické látky (ECHA)
- Evropská agentura pro životní prostředí (EEA)
- Evropská agentura pro kontrolu rybolovu (EFCA)
- Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA)
- Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek (Eurofound)
- Agentura GSA (Agentura Evropské unie pro Kosmický program (EUSPA))
- Evropský institut pro rovnost žen a mužů (EIGE)
- Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA)

Agentury EU

- Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EMSA)
- Evropská agentura pro léčivé přípravky (EMA)
- Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA)
- Agentura Evropské unie pro bezpečnost sítí a informací (ENISA)
- Agentura Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (CEPOL)
- Evropský policejní úřad (Europol)
- Agentura Evropské unie pro železnice (ERA)
- Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA)
- Evropská nadace odborného vzdělávání (ETF)

Agentury EU

- Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA)
- Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví (EUIPO)
- Jednotný výbor pro řešení krizí (SRB)
- Eurojust
- Překladatelské středisko pro instituce Evropské unie (CdT)
- Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO)
- Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)

- <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c134ef0-8907-11e5-b8b7-01aa75ed71a1>

Sítě

1. **Transevropské sítě** (čl. 170 SFEU) – technická existence a propojení
2. **Sítě elektronické** – oběh informací a dat, **ENISA** – **Evropská agentura pro bezpečnost sítí a informací**; informační systémy – **Schengenský, vízový, ECC-Net, EJM, EMN**
3. **Vzájemná spolupráce** – „sítě správních orgánů“, propojení národní a evropské úrovně, sítě agentur

Sítě

1. **Informační sítě** – sdílení a výměna informací, **REITOX, RAXEN, EIONET, EIPA**
 2. **Plánovací sítě**
 3. **Vynucovací/regulatorní sítě** – (čl. 101 + 102 SFEU), **ECN – Evropská soutěžní síť**
- Tam, kde se nedaří přímý přenos kompetencí na EU a agentury, vytváření se „alespoň“ sítě

Prameny

- Pítrová, L., Pomahač, R. Evropské správní soudnictví, C. H. Beck, 1998
- EU Agencies (Miroslava Scholten, Alex Brenninkmeijer Controlling EU Agencies, Edward Elgar Publishing, 2020;
- Chamon, Merijn EU agencies: legal and political limits to the transformation of the EU administration, Oxford: Oxford University Press, 2016;
- Simoncini, Marta Administrative regulation beyond the non-delegation doctrine: a study on EU agencies, Oxford: Hart, 2018