

MUNI LAW

NP305K Správní věda

3.přednáška (5.10.2023) – 1. téma

Evropské aspekty a souvislosti veřejné správy.

Koncept dobré správy.

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Otázky k zodpovězení či zamyšlení:

1. Datuje se proces europeizace veřejné správy v ČR od přijetí (vstupu) ČR do EU ?
2. Jaké jsou aktuální evropské trendy v pojetí a zkoumání veřejné správy? Drží se ČR v hlavním proudu?
3. Co se skrývá pod pojmem dobrá správa?
4. Nalezneme v ČR ministerstvo pro veřejnou správu, nebo vysokou školu veřejné správy? Je jich zapotřebí ?
5. Co je to tzv. soft-law, a jaký má pro činnost veřejné správy význam ?

Připomenutí: vědecké přístupy k veřejné správě, základy správní vědy:

- Klasický pojem „Administrativistika“ – Správní studia.

Zahrnuje již zmíněné obory:

- věda(teorie) správního práva („VSP“) – v rámci výuky předmětů správního práva,
- správní věda („SV“), a také:
 - správní politika (formulace cílů, tvorba koncepcí).

Správní věda

- předmětem zkoumání - **veřejná správa**, jako komplexní, multikriteriální společenský jev, a to v **reálném** rozměru a působení (**organizační i funkční stránka**).
- je oborem teoreticko-praktickým (přináší poznatky, dává doporučení).

Mnohost přístupů ke zkoumání veřejné správy (sociologický, politologický, ekonomický, manažerský, právní,...).

Přístupy se **v čase vyvíjejí a mění** – dle potřeb společnosti a státu, a dle obecného vývoje poznání. Zkoumá se jak vývoj, tak i aktuální stav

Souvisí s plněním **cílů, úkolů a funkcí** veřejné správy ve společnosti.

Zkoumání veřejné správy v evropském prostředí a kontextu:

Aktuální VÝVOJ zkoumání veřejné správy (trendy ve správní vědě, mezinárodní vědecké sítě)

Zásadní význam *národních vzdělávacích a výzkumných institucí*

(školy, fakulty veřejné správy, instituty vládní, apod. Francie – ENA, Německo – Institut správních věd ve Speyeru, atd...), např. v Rumunsku „Státní univerzita politických studií a veřejné správy“ s fakultou veřejné správy.

/aktuálně v ČR – Ministerstvo vnitra – zejména *odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly*, + *Rada vlády pro veřejnou správu* – pouze zástupci ministerstev, Parlamentu a asociací obcí a krajů. Nulové zastoupení externích odborníků, včetně akademické sféry/.

Zkoumání v evropském prostředí

Mezinárodní a nadnárodní organizace (podporující demokracii, ochranu lidských práv, ekonomický rozvoj, efektivní řízení): Rada Evropy, OECD, EU, OSN.

Vědecké instituce:

- IIAS / EGPA (Brusel),
- EIPA (Maastricht),
- Evropský univerzitní institut (Florence).
- NISPACee (Bratislava) – síť institutů a škol VS v rámci střední a východní Evropy. + síť institucí pro veřejnou správu „UNPAN“ /OSN/.

a také *odborné konference* (např. každoroční – EGPA – „European Group for Public Administration“). -inspirace, prezentace výsledků, výměna zkušeností, rozvoj věd o VS, **publikace** (knihy, časopisy, sborníky, webové stránky).

Ad témata EGPA (možná inspirace pro reformní úsilí - témata):

EGPA – „European Group for Public Administration“.

- Permanent Study Groups (ilustrace oblastí, hledisek zkoumání VS)
 - PSG I: E-Government
 - PSG II: Performance in the Public Sector
 - PSG III: Public Personnel Policies
 - PSG IV: Regional and Local Governance and Democracy
 - PSG V: The Politics and Management of Policing and Public Safety
 - PSG VI: Governance of Public Sector Organizations
 - PSG VII: Ethics and Integrity
 - PSG VIII: Citizen Participation
 - PSG IX: Teaching Public Administration
 - PSG X: Law and Public Administration

Témata EGPA - další:

- PSG XI: Strategic Management in Government
- PSG XII: Public Sector Financial Management
- PSG XIII: Public Policy
- PSG XIV: EU Administration and Multi Level Governance
- PSG XV: Public Administration, Technology and Innovation
- PSG XVI: Public Marketing and Communication
- PSG XVII: Sociology of the State: Reforms and Resilience

□ PSG XVIII: Justice and Court Administration

- PSG XIX: Collaborative Networks and Social Innovation
- PSG XX: Welfare State Governance & Professionalism
- PSG XXI: Policy Design and Evaluation
- PSG XXII: Behavioral Public Administration.
- **PSG XXIII: Administration, Diversity and Equal Treatment.**

Evropské aspekty a souvislosti veřejné správy...

„Evropský správní prostor“ jako realita a jako pojem:

- Vývoj *správních systémů a právních úprav* v evropských zemích,
- určité **společné znaky** (tradice, hodnoty, principy, a také organizační systémy), i když lze identifikovat 3 hlavní modely:
 - francouzský, - německý /a rakouský/, - anglický.
- vývoj *institucionalizace* (Rada Evropy, ES/EU),
- proces *evropeizace správního práva* (*pojmy, principy, záruky, postupy, přezkum*), viz např. GDPR.
- vytváření „*Evropského správního prostoru*“.

Evropský správní prostor

Trojí pojetí:

- a) **prostor EU** (členských států EU), vymezený komunitárním, resp. unijním právem,
- b) **společný správní prostor vytvářený na bázi mezivládní spolupráce** (smlouvy, dohody) tj. administrativní spolupráce států (nejen EU), veřejnoprávních korporací i nevládních organizací.
- c) **prostor veřejné správy evropských demokratických států, založený na společném, sdíleném hodnotovém základě** (včetně respektu k základním právům jednotlivce), a projevený ve společných obecných principech, na bázi tzv. *ius commune* (zejména na bázi **Rady Evropy**).

Vliv soudní judikatury (SD EU, ESLP).

Definice evropského správního prostoru

- Evropský správní prostor je chápán jako určitá metafora, která popisuje proces konvergence (přibližování se) správně-právních národních systemů a správních procesů.
- Vyznačuje se prosazováním nikoliv jednotných pravidel pro každodenní fungování veřejné správy v jednotlivých členských státech EU, ale formuluje a prosazuje sdílené či společné standardy.

Evropský správní prostor

- ve své podstatě směřuje ke sblížení činností veřejných správ jednotlivých členských států.
- nemusí být nutně vytvářeny stejné orgány a instituce, nicméně je potřebné zajistit, aby tyto instituce fungovaly na stejných principech.

Pilíře evropského správního prostoru :

- Vytvářejí společně určitý rámec, základ, standardy - pro působení VS.
- Právní stát
- Spolehlivost a předvídatelnost správního práva a veřejné správy
- Otevřenost a transparentnost (průhlednost)
- Odpovědnost
- + Efektivita

A také: vnímání veřejné správy jako služby občanům a veřejnosti.

Evropské aspekty – významné (odlišné, nikoliv však protikladné)
pojmy:

Good governance:

„dobré vládnutí“ – vztaženo k činnosti vlády a ústřední správy, včetně reforem, koncepcí a programů, a to v plném věcném záběru.

Zdůrazňují se zejména takové prvky v systému veřejné správy jako je efektivita veřejných služeb a odpovědné rozdělování finančních prostředků, nezávislé soudy a právní rámec pro vynucování smluvních povinností, legalita a úcta k lidským právům, rovné příležitosti, neformální smířování rozdílných zájmů apod.

x
Good administration

▪ **Dobrá správa (Good Administration)**

představuje v první řadě právní koncept a občané státu z ní zpravidla mohou dovozovat práva vůči státu, jichž se mohou dovolávat před národními soudy.

Její nutným předpokladem a neodmyslitelnou součástí jsou procesy demokratické, zejména participace dotčených osob, potažmo veřejnosti na procesu přijímání důležitých administrativních rozhodnutí a politických koncepcí.

Evropské aspekty ...

- „**Dobrá správa**“ (*Good Administration*) –vs. *maladministration* („špatná správa“).

+ „*Právo na dobrou správu*“.

– **Principy dobré správy:**

- Působí k tomu, aby veřejná správa (správní orgány) fungovaly *správně a dobře*,
- Plnily své cíle a úkoly, *požívaly správných metod, a správných forem činnosti (a správným způsobem)*.
- A to z pohledu *veřejného zájmu i práv a zájmů občanů*.

Principy dobré správy

Z nich některé:

a) povahy **hodnotové/materiální**, “obsahové“/ -míří ke spravedlnosti, ochraně práv, apod. Mnohdy usměrňují obsah rozhodnutí (*proporcionalita, předvídatelnost, ochrana veřejného zájmu, transparentnost, nestrannost, objektivita*).

b) povahy spíše **procedurální /“technické“**, resp. **etické** / -jak postupovat, řešit procesní otázky, jak se chovat k adresátům – klientům (*včasnost, rychlost, otevřenost-transparentnost, procesní rovnost, procesní ekonomie, ale také slušnost a zdvořilost*) blízké procesním zásadám.

Slouží mnohdy naplnění zásad hodnotových.

Principy dobré správy:

- **Požadavky, vodítka** (standardy úrovně, kvality) pro správný výkon veřejné správy, pro správnou správní praxi.
- **Obsahem: některé zásady povahy neprávní (etické), ale některé právní povahy.**
- Pokusy o **katalogy principů**.
- - např. **Doporučení VM RE (2007) 7**,
- materiál Veřejného ochránce práv z roku 2006 – „desatero“.
- Určitým koncentrovaným vyjádřením – **Základní zásady činnosti správních orgánů ve správním řádu (500/2004 Sb., § 2 – 8)**.
- Rovněž v *úpravě povinností úředníků* státních a územních samosprávných celků v příslušných zákonech.

Principy dobré správy

Principy dobré správy slouží jako:

- jedno z hlavních hledisek pro činnost Veřejného ochránce práv (§1 z. č. 349/1999 Sb.)
- správnému výkladu a aplikaci právních předpisů správními orgány.
- K naplňování požadavků (idejí) spravedlnosti, racionálnosti (rozumnosti) a efektivnosti /dobré/ veřejné správy
- eliminaci nebo snižování rizik spojených s nesprávným výkonem veřejné správy („špatné správy“).
- jsou vodítkem pro správní orgány v otázkách: JAK ROZHODOVAT i JAK POSTUPOVAT.

Zdroje principů

- Rada Evropy a její doporučení,
- Čl. 41 Listiny základních práv EU (právo na dobrou správu)
- Evropský ombudsman
- Judikatura ESLP, Soudního dvora Evropské unie
- Veřejný ochránce práv
- Doktrína

Princip dobré správy

☐ Čl. 41 Listiny základních práv EU (jednak **jako takové**, ale i jako **souhrn dílčích práv, zastřešující povaha**)

• Dopadá na **orgány, instituce a jiné subjekty EU**

1. Nestrannost, spravedlnost a časová přiměřenost
2. Právo vyjádřit se (být vyslechnut)
3. Přístup ke spisu
4. Náležité odůvodnění
5. Náhrady škody
6. Přístup k dokumentům (čl. 42)
7. **Přístup k EVOP (čl. 43)**
8. Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces (čl. 47) – **evropské správní soudnictví/správní soudnictví EU**

Principy dobré správy:

a jejich působení:

- naplnění „*práva na dobrou správu*“
- (čl. 41 Listiny základních práv EU /Nice2000/),
- Ale používán již v judikatuře SD EU = nabývání právní závaznosti.
- Naplňování *ústavních principů právního státu* v podmínkách veřejné správy (Ústava ČR, LZPS) = *základ vztahů občan vs. veřejná správa.*

Přehled doporučení Výboru ministrů Rady Evropy

- výběr - vztahující se k veřejné správě, resp. soudnímu přezkumu:

- Rezoluce (77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů
- Doporučení R(80)2 Výboru ministrů ohledně výkonu povinností dle vlastního volného uvážení ze strany správních orgánů
- Doporučení R(81)19 Výboru ministrů o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů
- Doporučení R(84)15 Výboru ministrů ohledně veřejné odpovědnosti (týká se náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci)
- Doporučení R(87)16 Výboru ministrů o správních postupech ovlivňujících značné množství osob
- Doporučení R(91)10 Výboru ministrů o sdělování osobních údajů v držení veřejných orgánů třetím osobám
- Doporučení R(2000)6 Výboru ministrů o postavení veřejných činitelů v Evropě
- Doporučení R(2000)10 Výboru ministrů o kodexech chování pro veřejné činitele
- Doporučení Rec(2002)2 Výboru ministrů o přístupu k oficiálním dokumentům
- Doporučení Rec(2003)16 Výboru ministrů o výkonu správních rozhodnutí a soudních rozhodnutí v oblasti správního práva
- Doporučení Rec(2004)20 Výboru ministrů o soudním přezkumu správních úkonů
- Doporučení Rec(2007)7 Výboru ministrů o dobré veřejné správě

Princip dobré správy – v rámci soft-law Rady Evropy:

□ Doporučení (2007)7 o dobré veřejné správě,

- Součástí je i **Kodex dobré veřejné správy**; jednotlivé dílčí zásady – součásti dobré správy
- Dobrá správa jako **komplexní pojem a požadavek**
- Určeno členskými státy:

1. Zákonnost
2. Rovnoprávnost
3. Nestrannost
4. Proporcionalita
5. Právní jistota
6. Časová přiměřenost
7. Participace
8. Ochrana osobnosti a osobních údajů
9. Transparentnost

Ale také:

Deset principů dobré správy

dle Veřejného ochránce práv) – tzv. „desatero“ (2006):

- dodržování právního řádu
- nestrannost,
- včasnost,
- předvídatelnost,
- přesvědčivost,
- přiměřenost,
- součinnost,
- odpovědnost,
- otevřenost a
- vstřícnost.

Prameny ke studiu (opakování):

- Hendrych, D. Správní věda, 4. vydání, Wolters Kluwer ČR, 2014, s. 23 – 54
- Skulová, S. a kol. Základy správní vědy, 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2023, s. 11 – 46.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. C. H. Beck, 2016, s. 549 - 559.
- Sládeček, V. Obecné správní právo, 3. vydání, Wolters Kluwer, 2012, s. 462 – 469.