

CALS 4

“Contemporary Administrative Law Studies”

**Selected Issues and Problems of Administrative
Procedure**

4/2009

This publication was elaborated within the framework of National Research Program II. of the Czech Ministry for Education, Youth and Sport as one of the outcomes of the project called “Procedural Modernization of Public Policy and Public Administration in the Czech Republic and in other EU-countries.”

**Iuridicum Olomoucense, o.p.s.
Palacký University, Olomouc
2009**

1st edition

© Palacký Univerzity, Olomouc, 2009

ISBN 978-80-87382-03-5

Contents/ Obsah

Introduction.....	5
<i>Vladimír Sládeček</i>	
K postupům veřejné správy.....	7
Procedures of Public Administration.....	17
<i>Veronika Tomoszková</i>	
Význam základních zásad činnosti správních orgánů dle českého správního řádu.....	27
Importance of the basic principles of administrative body's operation according to the Czech Act on Administrative Procedure.....	37
<i>Magdaléna Peterková</i>	
Základní zásady činnosti správních orgánů v českém a slovenském správním řádu.....	47
Principles of Administrative Bodies Operation in the Czech and Slovak Administrative Procedure Codes.....	57
<i>Olga Pouperová</i>	
Zásady rakouského správního řízení.....	67
Principles of Austrian Administrative Proceedings.....	81
<i>Petra Melotíková</i>	
České správní řízení v 1. stupni.....	95
Czech First Instance Administrative Procedure.....	99
<i>Monika Horáková</i>	
Několik poznámek k obnově řízení jako opravnému a dozorčímu prostředku ve správním řízení.....	105
Several Remarks on Retrial as a Form of Legal Remedy and Supervision in Administrative Procedure.....	111
<i>Lucia Madleňáková</i>	
Pořádkové delikty (sankcionované správními orgány).....	117
Delinquencies in Breach of Administrative Procedure.....	123

Michal Malacka

Zavádění E-Governmentu podle rakouské právní úpravy.....129

Implementing E-Government under Austrian Legal Regulation.....139

Robert Zbiral

Agentury EU – rozmáhající se síť nadnárodních správních orgánů.....149

Agencies of the EU: The Emerging Network of Supranational
administrative bodies.....171

Introduction

Recently the public administration in the Czech Republic as well as in other European countries faces many new trends and goes through a process of rapid changes. These changes do not only affect the organization of the public administration however influence also the procedural rules which regulate the administrative proceedings.

The fourth volume of the *Contemporary Administrative Law Studies* focuses on selected issues and problems of administrative procedure in the Czech Republic and in other EU-countries. The papers published in the fourth issue were presented at the national conference held on May 20th, 2009 at the Law Faculty of Palacký University in Olomouc.

The initial paper written by *prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.* presents the classifications of administrative actions and procedural forms used by the public administration bodies in the Czech Republic. The classification of administrative actions is an essential step in understanding the procedural functioning of the public administration as well as the relations of various types of actions to each other.

Sustainable development initiates many new trends which affect also the public administration. *JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.* focuses in her paper on implementation of good administration principles which represent one of the requirements of sustainable development. For the sake of sustainable development, public administration is taxed heavily in respect of quality of its operation and decision-making.

The paper written by *Mgr. Magdaléna Peterková* elaborates more on the basic principles which govern the operation of administrative bodies in the Czech Republic and the Slovak Republic and compares two key procedural codes, i.e. the Czech Administrative Procedure Code, Act No. 500/2004 Coll., and the Slovak Administrative Procedure Code, Act No. 71/1967 Coll.

The previous two papers are followed up by the paper written by *JUDr. Olga Pouperová* in which she elaborates the topic of principles governing the administrative procedure in Austria.

Mgr. Petra Melotíková brings in her paper a general overview of the Czech administrative proceedings in the first instance of decision-making process. Her article is followed up by the paper by

JUDr. Monika Horáková, Ph.D. in which she elaborates the retrial as an instrument of legal remedy and administration supervision of public administration.

Mgr. Lucia Madeňáková focuses in her article on the so-called delinquencies in breach of administrative procedure, which are supposed to guarantee the proper course of administrative procedure from the side of the participants.

E-government belongs to important new trends which assert itself also in the public administration. *JUDr. Mag.iur. Michal Malacka, Ph.D.* presents in his paper implementation of e-government in the Austrian public administration.

JUDr. PhDr. Robert Zbíral adds to the fourth volume of CALS the EU-perspective since the public administration in the EU Member States is largely influenced by the EU activities and legislation. The author focuses in his paper on the European agencies and defines them as independent administrative institutions with their own scope of action and competences. The importance of the European agencies must be seen in the light of the fact that the activities of European agencies have an impact not only on operations of national administrative bodies, but also on individual natural and legal persons.

K postupům veřejné správy

Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

Anotace: Tento příspěvek pojednává o klasifikaci forem správní činnosti a procesních postupů orgánů veřejné správy v České republice. Autor nejprve prezentuje třídění, která jsou uvedena v dostupné odborné literatuře, poté prezentuje vlastní klasifikaci postupů veřejné správy.

Klíčová slova: formy správní činnosti, postupy veřejné správy

1. Úvodní poznámky

Procesní postup podle části druhé a třetí spr. řádu (správní řízení v užším slova smyslu), tj. rozhodování o subjektivních veřejných právech a povinnostech osob, příp. vydávání rozhodnutí, jímž se prohlašuje, že osoba určitá práva či povinnosti má (či nemá), není jediným postupem aplikovaným orgány veřejné správy. Vykonavatelé veřejné správy - na rozdíl např. od soudů (ať již civilních, trestních či správních nebo i soudu Ústavního) - nevydávají jen rozhodnutí (správní akty), které jsou (zpravidla) výsledkem správního řízení.

Byť bude tato činnost patrně kvantitativně převažující a z hlediska zásahů do právních poměrů adresátů veřejné správy nejvýznamnější (nejcitelnější), veřejná správa vyvíjí vedle vydávání správních aktů celou řadu dalších rozličných aktivit, které jsou - z hlediska postupů - více či méně právně, event. interně regulovány.

Aktivity veřejné správy se tedy projevují v různých, poměrně bohatých formách, jež se teorie správního práva pokouší klasifikovat. Zpravidla se činnost správy nejobecněji člení na jednání abstraktní povahy, činnost konkrétní povahy a ostatní (jinou) činnost. Jako určité orientační východisko může posloužit vymezení jednotlivých složek pravomoci orgánů veřejné správy spočívající v oprávnění: 1. vydávat nařízení, 2. vydávat správní akty, 3. vydávat opatření obecné povahy, 4. uzavírat veřejnoprávní smlouvy, 5. provádět výkon správních rozhodnutí a 6. provádět úkony správního dozoru.¹ Při detailnějším pojmání aktivit veřejné správy lze tak např. uvažovat o normotvorné, rozhodovací, dozorové, zásahové, nevrchnostenské a ostatní čin-

¹ Podrob. srov. např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. s. 245 an.

nosti, o uzavírání veřejnoprávních smluv a vydávání opatření obecné povahy.

Nicméně procedurální aktivity veřejné správy tento výčet zcela nepokrývá, a to především z toho důvodu, že (věcná) *působnost orgánů veřejné správy je (většinou) obsažnější než jejich pravomoc.*²

V příspěvku nejprve podávám nástin názorů na klasifikaci postupů či forem činnosti veřejné správy, abych posléze předložil představu vlastní.

2. Názory nauky

Snahy o komplexnější členění procesních postupů probíhajících ve veřejné správě se v literatuře neobjevují příliš často. Jak uvidíme, někteří autoři nevolí hledisko procesní (procedury), ale tradičně uvažují o členění „forem činnosti“ veřejné správy.

J. Bárta již před lety (a tedy i za odlišné právní situace) analyzoval procesní úpravy v tehdy platném správním právu, přičemž vycházel z toho, že za správní proces považoval „*právem upravený postup, v němž se rozhoduje o subjektivním právním stavu jednoho nebo více konkrétně určitých subjektů.*“³ Vybral tedy pohled omezený, tj. zaměřený toliko na právně regulované procedury. Dospěl pak k závěru, že existuje systém šesti relativně samostatných úprav řízení, a to:

- 1) obecné správní řízení (podle zák. č. 71/1967 Sb.),
- 2) řízení ve věcech daní a poplatků (podle zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků),
- 3) řízení o přestupcích (podle zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích),
- 4) řízení podle kontrolního řádu Nejvyššího kontrolního úřadu (podle zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu),
- 5) řízení podle obecného kontrolního řádu (podle zák. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole) a
- 6) řízení podle vládní vyhlášky č. 150/158 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.⁴

P. Průcha v posledním vydání své učebnice mluví o právních a ne-

2 Srov. tamtéž, s. 246.

3 BÁRTA, Jan. Systém procesních úprav v platném správním právu. In: *Právník*, 1995, č. 3. s. 194 an.

4 BÁRTA, Jan. op. cit. s. 195. Jednotlivé úpravy pak autor dále podrobně rozebírá.

právních, resp. organizačních formách realizace veřejné správy⁵, které dále rozčleňuje.

Právní formy realizace veřejné správy třídí dále na:

1. normativní správní akty,
2. individuální správní akty,
3. interní normativní akty,
4. individuální služební akty,
5. opatření obecné povahy,
6. veřejnoprávní smlouvy a
7. faktické úkony s přímými právními důsledky.

Organizační formy realizace veřejné správy dělí na dvě skupiny činností: 1. operativně-organizační a 2. materiálně-technické.⁶

S. Skulová v novém vydání učebnice správního procesního práva rozeznává procedurální formy realizace veřejné správy, a to vnější a vnitřní. Mezi vnější patří:

1. proces vydávání normativních správních aktů,
2. proces vydávání individuálních správních aktů,
3. proces uzavírání dohod správněprávního charakteru.

Pod vnitřní procedurální formy zařazuje:

1. proces vydávání interních normativních správních aktů,
2. proces vydávání interních individuálních pokynů.⁷

D. Hendrych v pražské učebnici správního práva nabízí členění forem správních činností z různých hledisek. Např. podle toho, zda určitý úkon veřejné správy může mít právní důsledky či nikoliv nebo podle jejich právní závaznosti, anebo podle míry jejich právní významnosti či účelnosti.⁸ Odmítá dělení správních činností na právní a neprávní, „neboť všechny formy správní činnosti (tj. i tzv. faktické úkony) mohou být uplatněny ve veřejné správě jen pokud mají právní základ.“⁹ Dále konstatuje, že formy správní činnosti mohou být abstraktní nebo konkrétní, popř. kombinace obou, jednostranné nebo dvou- a vícestranné.¹⁰ Pokud jde o podrobnější členění forem správní činnosti D. Hen-

5 PRŮCHA, Petr. *Správní právo (obecná část)*. Brno: Masarykova Univerzita a nakl. Doplněk, 2007. s. 262 an.

6 PRŮCHA, Petr. op. cit. s. 266 an.

7 SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní, pojem a podstata. In: SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 18 an.

8 HENDRYCH, Dušan. Obecně k problematice správní činnosti a jejich formám. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2009. s. 185 an.

9 Tamtéž, s. 186.

10 Tamtéž.

drych v zásadě odkazuje na další části, takže jakási klasifikace forem správní činnosti vyplývá z názvů následujících kapitol.¹¹

3. Klasifikace postupů veřejné správy

Pokud bychom se chtěli pokusit vymezit základní skupiny pravidel pro jednání veřejné správy, především je nutné jaksí „mimo“ klasifikaci jednotlivých možných postupů poukázat na *základní zásady činnosti vykonavatelů veřejné správy* stanovené v § 2 až 8 spr. řádu.¹² Jde totiž o principy závazné pro veškerou činnost veřejné správy. Není to však výčet úplný, další zásady lze vyvodit, resp. vyplývají z některých zvláštních zákonů, „vůdčí“ zásady činnosti veřejné správy je nezbytné hledat již na úrovni ústavní.¹³

Jestliže uvádíme, že existuje povinnost orgánů veřejné správy se

- 11 Tj. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti (kap. VIII.), Správní akty (kap. IX.), Veřejnoprávní smlouvy (kap. X.), Faktické a donucovací úkony (kap. XI.), Jiné úkony (kap. XII.), Správní dozor (kap. XIII.). Veřejné užívání (kap. XIV.) a Vyvlastnění a omezení majetkových práv (kap. XV.), které jsou také zařčleněny do části Činnost veřejné správy, z takového pojetí forem správní činnosti poněkud vybočují.
- 12 Tyto principy je možné specifikovat. Podle mého názoru jde o vyjádření následujících zásad: 1. zásada zákonnost (legality), resp. právnosti (§ 2 odst. 1 spr. řádu), 2. zásada zákonného účelu jednání, což zahrnuje i zásadu adekvátního (limitovaného) použití správního uvážení (§ 2 odst. 2 spr. řádu), 3. zásada ochrany nabytých práv a oprávněných zájmů (§ 2 odst. 3 spr. řádu), 4. zásada přiměřenosti, resp. proporcionality (§ 2 odst. 3 spr. řádu), 5. zásada ochrany veřejného zájmu (§ 2 odst. 4 spr. řádu), 6. zásada legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 spr. řádu), 7. zásada omezené materiální pravdy (§ 3 spr. řádu), 8. zásada veřejné správy jako služby veřejnosti (§ 4 spr. řádu), která zahrnuje „podzásady“ zdvořilosti a vstřícnosti úředních osob (§ 4 odst. 1 spr. řádu), přiměřeného poučení o právech a povinnostech (§ 4 odst. 2 spr. řádu), povinnosti informovat o chystaných úkonech, resp. nepřekvapivosti (§ 4 odst. 3 spr. řádu), 9. zásada smírného odstranění rozporů (§ 5 spr. řádu), 10. zásada rychlosti, resp. rozhodování bez průtahů (§ 6 odst. 1 spr. řádu), 11. zásada hospodárnosti (§ 6 odst. 2 spr. řádu), 12. zásada minimálního zatěžování dotčených osob (§ 6 odst. 2 spr. řádu), 13. Zásada procesní rovnosti a nestrannosti (§ 7 odst. 1 spr. řádu), 14. zásada koordinace aktivit v rámci správního orgánu (§ 8 odst. 1 spr. řádu), 15. zásada povinnosti dotčené osoby poskytnout některé informace (§ 8 odst. 1 spr. řádu) a 16. zásada spolupráce správních orgánů (§ 8 odst. 2 spr. řádu). Jiné charakteristiky zásad srov. např. VEDRAL, Josef. *Správní řád*. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 45 an. SKULOVÁ, Soňa. op. cit. s. 57 an.
- 13 Z běžného zákonodárství uvedme např. zásadu otevřenosti správy (zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Pokud jde o ústavní úpravu, lze uvést zásadu vázanosti (nejen) veřejné správy právem (čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny) nebo zásadu přezkoumatelnosti správního rozhodnutí ve správním soudnictví (čl. 36 odst. 2 Listiny).

jimi řídit, znamená to, že se tyto principy vztahují na všechny dále uvedené skupiny postupů.

1. Postupy při vydávání správních aktů

Jak již bylo naznačeno v úvodu, za stěžejní aktivitu veřejné správy nutno považovat *postupy při vydávání správních aktů (rozhodnutí)*. Proces při vydávání správních aktů upravuje spr. řád zejména v části druhé a třetí, existuje ovšem řada zvláštních zákonů, které stanoví v souladu s ust. § 1 odst. 2 spr. řádu různé odchylky, a proto je použití spr. řádu jen subsidiární.

Do této skupiny postupů je třeba zahrnout i případy, kdy je použití spr. řádu (z nějakého důvodu) vyloučeno.¹⁴

Bylo by samozřejmě kupř. možné uvažovat o vyčlenění přestupkového řízení - jako procesu „trestního“ a tedy zcela specifického - a vytvoření samostatné skupiny postupů.

2. Postupy týkající se veřejnoprávních smluv

Postupy týkající se veřejnoprávních smluv tvoří další autonomní skupinu. Jde o úpravu druhů veřejnoprávních smluv, jejich uzavírání, přezkum, změny i řešení sporů z nich vzniklých. Obecnou úpravu, která byla původně „z nouze“ (neboť nebyl tehdy schválen nový spr. řád) obsažena v obec. zřízení, nyní stanoví spr. řád (část pátá). Konkrétní veřejnoprávní smlouvy, zejména pak jejich náležitosti, příp. odchylky od úpravy generální, stanoví obec. zřízení a řada dalších zákonů.¹⁵

3. Postupy při vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení

Postupy při vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení upravuje spr. řád v části čtvrté, obdobně se ovšem aplikují i výslovně uvedená ustanovení z části druhé a třetí (§ 154 spr. řádu).

4. Postupy týkající se opatření obecné povahy

Do další skupiny lze zařadit *postupy týkající se opatření obecné povahy*, což zahrnuje jak proces jejich tvorby a vyhlásování, tak i jejich

¹⁴ Srov. též ust. § 177 spr. řádu. Někdy může být i sporné, zda jde vskutku o vydání správního aktu, takový úkon by pak spíše patřil do skupiny sub 8.

¹⁵ Srov. např. zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon (§ 76 odst. 3 až 5, § 116), zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii (§ 3a, 3b), zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (§ 113 an.). Podrob. srov. SLÁDEČEK, Vladimír. op. cit. s. 163 an.

přezkum (část šestá spr. řádu). Otázka rušení opatření obecné povahy již není věcí veřejné správy, neboť spadá do pravomoci Nejvyššího správního soudu (§ 101a an. s.ř.s.).¹⁶

5. Postupy při výkonu správního dozoru a obdobných činností

Postupy při výkonu správního dozoru a obdobných činností veřejné správy upravuje sice především již jen fragment původně federálního předpisu, a to zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (tzv. kontrolní řád), vlastní obdobné postupy ovšem reguluje řada zákonů zvláštních. Především proto, aby byly stanoveny specifická oprávnění nebo nápravné prostředky potřebné pro efektivní výkon dozoru v dané oblasti.¹⁷

Zvláštní formou kontroly veřejné správy se zdá výkon dozoru nad územními samosprávnými celky, a to jak v oblasti samosprávy, tak při výkonu státní správy (přenesené působnosti). Úpravu nalezneme v obec. zřízení a kraj. zřízení.¹⁸

Do této skupiny můžeme zahrnout i finanční kontrolu a patrně také služební dohled.

6. Jiné právem upravené postupy

Do skupiny poněkud nenápaditě označené jako *jiné právem upravené postupy veřejné správy*, lze zařadit řadu právně (relativně podrobně) regulovaných postupů veřejné správy, které nevyúsťují ve vydání rozhodnutí. Nejde tedy o právní procesy v právním smyslu slova. Jako příklady uveďme poskytování informací,¹⁹ projednávání peticí nebo vyřizování stížností.²⁰

Lze sem včlenit také bezprostřední zásahy a jiné donucovací a exekuční úkony.²¹

16 Podrob. srov. např. SLÁDEČEK, Vladimír. op. cit. s. 157 an.

17 Např. zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci.

18 Podrob. ke správnímu dozoru i dozoru nad územními samosprávnými celky srov. SLÁDEČEK, Vladimír. op. cit. s. 215 an.

19 Pokud ovšem příslušný povinný subjekt nechce požadovanou informaci poskytnout, musí vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti o podání informace (§ 15 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).

20 Podrob. srov. zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním a spr. řád (§ 175).

21 Např. bezprostřední zásahy podle zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, nebo podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Pokud jde o jiné donucovací donucovací úkony, řada z nich je upravena ve spr. řádu: předvedení (§ 60), vykázání z místa konání úkonu (§ 63), vyklizení (§ 121 an.), odebrání movité věci (§ 125).

7. Postupy při tvorbě právních a interních předpisů

Postupy při tvorbě právních a interních předpisů, včetně jejich vyhlášení jsou právem - kromě ústavních základů - upraveny jen minimálně. Přirozený, obecný ústavní rámec pro normotvornou činnost vytváří *Ústava*: existuje řada ustanovení, které se otázek normotvorby více či méně dotýkají,²² relevantní význam pak mají především ust. čl. 39, čl. 78, čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3. Pokud jde o *Listinu*, můžeme snad konstatovat, že obsahuje explicitní, poměrně konkrétní pokyny ústavodárce pro normotvůrce, potažmo pro samotného legislativce.²³

Pouze jen velmi fragmentární úpravu obsahují některé zákony, a to především zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, obec. zřízení a krajské zřízení. Podrobnou regulaci procesu tvorbu právních předpisů obsahuje až předpis interní: legislativní pravidla vlády.²⁴ Postupy při interní normotvorbě jsou předmětem interních předpisů orgánů veřejné správy (týká se to především ústředních správních úřadů).

8. Postupy procesně právně neupravené či upravené minimálně

Patrně obsahově nejrozsáhlejší a nejrozmanitější oblast postupů lze subsumovat pod označení *postupy procesně právně neupravené či upravené minimálně*. Jde o nepřehlednou řadu faktických úkonů a postupů různé složitosti i rozličného právního významu.

Mezi alespoň částečně regulované postupy můžeme zařadit např. proces vidimace a legalizace,²⁵ různé evidenční nebo registrační úkony, shromažďování a vedení datových registrů (evidencí) a poskytování údajů z nich. Uvedme kupř. evidenci právních předpisů obce (§ 12 odst. 4 obec. zřízení), vedení živnostenského rejstříku, zapisování a poskytování údajů z tohoto rejstříku,²⁶ vedení, zápisy, výpisy,

22 Srov. zejm. čl. 2 odst. 3 a 4, čl. 3, 9, 10, čl. 15 odst. 1, čl. 33, čl. 39 - 52, čl. 78, čl. 79 odst. 3, čl. 87-89, čl. 104 odst. 3 čl. 112.

23 Srov. zejm. čl. 2 až 4 a dále pak ustanovení stanovící výhradu zákona či přímo explicitní zákazy adresované zákonodárci. K tomu podrob. srov. SLÁDEČEK, Vladimír. op. cit. s. 78 an.

24 K tomu podrob. srov. SLÁDEČEK, Vladimír. op. cit. s. 80 an.

25 Srov. zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a ověřování pravosti podpisu.

26 Srov. § 60 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).

opisy a kopie z katastru nemovitostí,²⁷ vytváření, zpracování, předávání a využívání informací.²⁸

Jako příklad úkonu (mluví se dokonce o rozhodnutí), kdy není proces nijak upraven, lze zmínit zřizování některých „institucí“ orgány veřejné správy.²⁹

Do této skupiny patří i nevrchnostenské úkony veřejné správy, což je řádně nezkatalogizovaná, rozsáhlá množina různých úkonů a činností, které jsou výrazem pečovatelské funkce veřejné správy. Takové aktivity veřejné správy jsou do jisté míry upraveny (i když nikoliv vždy do úplného detailu) v řadě předpisů, které spadají do zvláštní části správního práva. Domnívám se, že všechny nevrchnostenské, pečovatelské aktivity nemusí mít konkrétní právní základ.³⁰

Příkladem může být oblast zdravotnictví (činnosti související s péčí ve veřejných zdravotnických zařízeních) nebo oblast sociální (úkony potřebné pro výkon péče v různých ústavech, např. v léčebnách dlouhodobě nemocných, domovech důchodců ap.). Závažnou roli veřejná správa sehrává také v oblasti výchovy, tj. především v zajišťování fungování základního školství, v materiální podpoře a usměrňování středních škol a financování státního a veřejného vysokého školství (v posléze uvedených případech je sice právní základ zjevně dán, nicméně konkrétní postupy zpravidla nejsou upraveny).

V souvislosti s probíráním právně neupravených postupů orgánů veřejné správy je nezbytné zmínit ust. § 158 odst. 1 spr. řádu, podle kterého se ustanovení části čtvrté spr. řádu „*obdobně použijí v případech, provádí-li orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté*

27 Srov. § 5 a 22 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon) a zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných práv k nemovitostem.

28 Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

29 Srov. např. § 4b zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, podle kterého Ministerstvo zemědělství „může v případech hodných zvláštního zřetele, odůvodněných veřejným zájmem, rozhodnutím zřídit výzkumný ústav, vzdělávací instituci, popřípadě muzeum, jako státní příspěvkovou organizaci.“

30 Rozpor s ústavně stanovenými limity uplatňování veřejné (státní) moci je podle mého názoru jen zdánlivý. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy lze sice státní moc „uplatňovat jen v případech a mezích a způsoby, které stanoví zákon“ zároveň však podle další části tohoto ustanovení „státní moc slouží všem občanům“. Navíc je třeba přihlédnout k principu úcty státu k právům a svobodám člověka a občana, na kterém je Česká republika založena (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Stručně shrnuto: nevrchnostenská, pečovatelská činnost, tedy aktivity „k dobru“ osoby, není možné považovat za „uplatňování“ veřejné moci, ale za „službu“ občanům. Ostatně podobné je i s použitím analogie ve správním právu. K tomu srov. SLÁDEČEK, Vladimír. op. cit. s. 152 an.

nebo šesté anebo v této části.“ Část čtvrtá spr. řádu - jak uvedeno výše - upravuje postupy při vydávání vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Jde tedy o postupy poměrně formalizované, takže obdobná aplikace této části při „jiných úkonech“ bude problematická, neboť většina úkonů zařazovaných do této skupiny má charakter faktického, jednoduchého a jednorázového jednání.

9. Postupy ve věcech daňových

Jako poslední nutno alespoň zmínit *postupy ve věcech daňových*, upravených zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Tato problematika je analyzována v nauce finančního práva.

4. Závěr

Co říci na závěr? Předložená klasifikace postupů veřejné správy je jistě do značné míry subjektivní, a přirozeně to není jediný možný přístup k problematice (srov. též sub II.). Jistě by také bylo možné případně uvažovat – jak naznačeno výše – o členění zevrubnějším.

Lze uzavřít, že jde spíše o nástin problematiky, jenž vyžaduje následující rozpracování, resp. otázky, o kterých je třeba vést další odbornou diskusi.

Procedures of Public Administration

Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

Annotation: This submission is concerned with the classification of administrative actions and procedural forms of Public Administration bodies in the Czech Republic. Firstly, author presents classification mentioned in scholarly literature and furthermore, his own classification of public administration procedure is introduced.

Keywords: systems of administrative action, procedures of Public Administration

1. Introductory notes

Procedure in accordance with second and third part of APC (i.e. hereinafter abbreviated Administrative Procedure Code; third part of APC is connected with administrative procedure in the strict sense of the word), i.e. deciding upon subjective public rights and duties, eventually, taking a decision on person's rights and duties existence (or non-existence), is not the only procedure applied by Public Administration bodies. Public administrators – in contrary to courts, for instance (including civil courts, criminal courts, administrative courts or even the constitutional one) – do not only render decisions (administrative acts) which are (generally) a result of administrative procedure.

Although this activity probably prevails in quantity and as far as interference to legal relations of Public Administration's addressees is concerned, it is the most significant (the most perceivable), in addition to rendering administrative acts, Public Administration pursues quite a number of various activities that are – from the procedural point of view – more or less legally or possibly even internally regulated.

Activities of Public Administration thus express themselves in different, quite rich forms whose classification is to be defined by the doctrine of Administrative law. Usually, administrative activity is in general terms divided into the activity with abstract nature, activity with factual nature and other (different) activity. As an orientation starting point, we may define individual aspects of Public Administration bodies' authority which consists of right to: 1. render ordinance, 2. render administrative acts, 3. render measures with common nature,

4. conclude public law contracts, 5. perform administrative decisions execution and 6. perform acts of administrative supervision.¹ If we envisage actions of Public Administration in a more detailed way, we may think over, for example, normative, decision-making, supervisory, interventionary, non-paramount and other activity, concluding of public law contracts and rendering of measures with common nature.

Nevertheless, procedural activities of Public Administration are not fully covered by this enumeration because (*material*) competence of Public administration bodies is (usually) broader than their authority.²

In this submission, I will firstly present outline of opinions on classification of procedure or forms of activity of Public Administration and afterwards, I shall present my own ideas.

2. Opinions of doctrine

Efforts to structure procedural steps taking place in Public Administration in a more complex way are not very frequent in literature. As we will find out, certain authors do not choose the procedural point of view and as a matter of a fact, they traditionally debate the "forms of Public Administration's activity" structure.

Many years ago (and therefore, under different legal situation), J. Bárta analyzed procedural regulation in administrative law applicable at that time where he regarded administrative procedure as "*legally regulated proceeding where subjective legal state of one or more specific subjects is decided upon*".³ He chose a limited opinion, i.e. one intended only to legally regulated procedures. He reached a conclusion, then, that there is a system of six relatively separate regulations of procedure, namely:

1. General administrative procedure (under Act no. 71/1967 Coll.),
2. Taxes and fees procedure (under Act no. 337/1992 Coll., on administration of taxes and fees),
3. Offences procedure (under Act no. 200/1990 Coll., on offences),
4. Procedure under audit code of Supreme Audit Office (under Act no. 166/1993 Coll., on Supreme Audit Office),

1 In details see e.g. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. p. 245 et seq.

2 See *ibid.* p. 246.

3 BÁRTA, Jan. Systém procesních úprav v platném správním právu. In: *Právník*, 1995, č. 3. p. 194 et seq.

5. Procedure under general control code (under Act no. 552/1991 Coll., on state control) and
6. Procedure under government decree no. 150/158 O.p., on settlement of complaints, announcement and motions of workers.⁴

In the last edition of his textbook, P. Průcha describes legal and non-legal, if you like, organizational forms of Public Administration's realization⁵ which he further divides.

Legal forms of Public Administration's realization are further divided into:

1. normative administrative acts,
2. individual administrative acts,
3. internal administrative acts,
4. individual service acts,
5. measures with common nature,
6. public law contracts and
7. factual acts with direct legal consequences.

Organizational forms of Public Administration's realization are divided in two groups of activities: 1. operatively-organizational and 2. materially-technical.⁶

In the new edition of her administrative procedural law textbook, S. Skulová distinguishes procedural forms of Public Administration's realization, namely internal and external. These belong in the group of external ones:

1. procedure of rendering normative administrative acts,
2. procedure of rendering individual administrative acts,
3. procedure of concluding administrative law agreements.

And these belong in the group of internal ones:

1. procedure of rendering internal normative administrative acts,
2. procedure of rendering internal individual directions.⁷

In the textbook of Prague faculty, D. Hendrych offers various points of view as to the division of administrative activities forms. For

4 BÁRTA, Jan. supra note 3. p. 195. Each regulation is further analyzed in detail by the author.

5 PRŮCHA, Petr. *Správní právo (obecná část)*. Brno: Masarykova Univerzita a nakl. Doplněk, 2007. p. 262 et seq.

6 PRŮCHA, Petr. supra note 5. p. 266 et seq.

7 SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní, pojem a podstata*. In: SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. p. 18 et seq.

instance, one perspective is whether certain act of Public Administration may have legal consequences or not, another one being their legal liability or the extent of their legal significance and expediency.⁸ He rejects dividing administrative activities into legal and non-legal, “because all forms of administrative activities (i.e. including factual acts) may only be applied in Public Administration, if they have a legal basis”.⁹ He further submits that forms of administrative activities may be abstract or factual, if need be, combination of both, unilateral or bi- and multilateral.¹⁰ As far as a more elaborate structure of administrative activities forms is concerned, D. Hendrych basically refers to other parts; therefore some sort of classification arises from the names of following chapters.¹¹

3. Classification of Public Administration’s procedures

If we are to attempt defining basic groups of rules related to actions of Public Administration, before we classify all the possible procedures it is firstly necessary to point to *basic principles of Public Administrators* set in s. 2-8 of Administrative Procedure Code.¹² These

8 HENDRYCH, Dušan. Obecně k problematice správní činnosti a jejich formám. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2009. p. 185 et seq.

9 Ibid. p. 186.

10 Ibid.

11 I.e. Legal regulations and other abstract forms of administrative activity (chapter VIII.), Administrative acts (chapter IX.), Public law contracts (chapter X.), Factual and compulsive acts (chapter XI.), Other acts (chapter XII.), Administrative supervision (chapter XIII.). Public use (chapter XIV.) and Expropriation and restriction of ownership rights (chapter XV.), which are included in part called Public Administration’s activity kind of deviate from such a concept of administrative activity forms.

12 It is possible to specify these principles. In my opinion, they are expression of these principles: 1. principle of legality, if you like lawfulness (s. 2 (1) APC), 2. principle of legal purpose of action, which includes the principle of adequate (limited) administrative discretion (s. 2 (2) APC), 3. principle of protection of acquired rights and lawful interests (s. 2 (3) APC), 4. principle of proportionality (s. 2 (3) APC), 5. principle of public interest protection (s. 2 (4) APC), 6. principle of legitimate expectation (s. 2 (4) APC), 7. principle of limited material truth (s. 3 APC), 8. principle of Public Administration as a service to public (s. 4 APC), which includes „sub-principles“ of politeness and courtesy of official persons (s. 4 (1) APC), adequate instruction on rights and duties (s. 4 (2) APC), duty to inform about forthcoming acts, if you like “non-stupendousness” (s. 4 (3) APC), 9. principle of peaceful resolution of discrepancies (s. 5 APC), 10. principle of speed, if you like deciding

principles are mandatory for all the Public Administration's activities. However, it is not an exhaustive list, additional principles arise from special laws, and "guiding" principles of Public Administration's activities are necessarily found at the constitutional level.¹³

When we mention that there exists a duty of Public Administration bodies to uphold these principles, it means that they are related to all groups of procedure given below.

1. Procedures related to rendering administrative acts

As indicated in the opening, Public Administration's fundamental activity is *procedure taking place while administrative acts (decisions) are rendered*. This procedure is regulated by APC, mainly in second and third part, however, there are many special laws which in accordance with s. 1 (2) APC set various deviations and therefore the use of APC is only subsidiary.

Even cases in which the use of APC is (for some reason) excluded belong into this group.¹⁴

Obviously, it might be possible to detach proceedings on offences – as a "penal" proceeding which makes it very specific – and thus create a separate group of procedures.

2. Procedures related to public law contracts

Procedures related to public law contracts form another autonomous group. They are concerned with kinds of public law contracts, their conclusion, review, changes and settlement of related disputes. Ge-

without delay (s. 6 (1) APC), 11. principle of economy (s. 6 (2) APC), 12. principle of minimal disturbance of concerned persons (s. 6 (2) APC), 13. Principle of procedural equality and impartiality (s. 7 (1) APC), 14. principle of coordinating activities within the administrative body (s. 8 (1) APC), 15. principle of concerned person's duty to provide certain information (§ 8 (1) APC) and 16. principle of administrative bodies collaboration (s. 8 (2) APC). For different description of these principles, see e.g. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. p. 45 et seq. SKULOVÁ, Soňa. *supra* note 7. p. 57 et seq.

13 Out of a regular legislation, let us mention e.g. the principle of open administration (Act no. 106/1999 Coll., act on free access to information). As far as the constitutional regulation is concerned, we may mention principle of (not only) administration bound by law (Art. 2 (3) Constitution, or if you like Art. 2 (2) Charter) or the principle of a possibility to revise administrative decisions in administrative justice (Art. 36 (2) Charter).

14 See also s. 177 APC. Sometimes it might be disputable, if administrative act has really been rendered; such act would probably belong to the group sub 8, then.

neral regulation, which was “in stress” initially included in municipalities act (because the new procedural code had not been enacted, yet), is nowadays given by APC (the fifth part). Particular public law contracts, especially their requirements, in some cases even deviations from the general regulation, are set in municipalities act and a number of other laws.¹⁵

3. Procedures related to rendering opinions, certificates and communications

Procedures related to rendering opinions, certificates and communications are regulated by APC in the fourth part, however, explicitly stated provisions from the second and the third part (s. 154 APC) are applied likewise.

4. Procedures related to measures with common nature

Procedures related to measures with common nature may be classed with another group which covers both process of their creation, announcement and review (the sixth part of APC). Question of annulment of measures with common nature is not an issue of Public Administration because it belongs within the authority of the Supreme Administrative Courts (s. 101a et seq. of the Code of Administrative Justice).¹⁶

5. Procedures related to performance of administrative supervision and similar activities

Even though *procedures related to performance of administrative supervision and similar activities* are mainly regulated by only a fragment of originally a federal Act no. 552/1991 Coll., on state control (so-called control code), respective analogical procedures are nevertheless regulated by quite a number of special laws. The goal is to set out specific rights or remedies necessary for effective performance of supervision in particular area.¹⁷

15 See also Act no. 183/2006 Coll., building act (s. 76 (3) - 5, s. 116), Act no. 553/1991 Coll., on municipal police (s. 3a, 3b), Act no. 435/2004 Coll., on employment (s. 113 et seq.). In details see SLÁDEČEK, Vladimír. *supra* note 1. p. 163 et seq.

16 In details see e.g. SLÁDEČEK, Vladimír. *supra* note 1. p. 157 et seq.

17 E.g. Act no. 326/2004 Coll., on medical plant care, Act no. 166/1999 Coll., on veterinary care, Act no. 146/2002 Coll., on the government agricultural and food inspection authority.

Performance of supervision over territorial self-governing units in both self-administration and in performing state administration (transferred competence) seems to be a special form of Public Administration control. Regulation is to be found in municipalities act and in regions act.¹⁸

Financial control and also probably service supervision may be included in this group.

6. Other legally regulated procedures

This group which is a sort of unimaginatively called *other legally regulated procedures*, encompasses plenty of legally (relatively closely) regulated procedures of Public Administration which do not lead to rendering a decision. Therefore, they are not administrative processes in the legal sense of the word. For example, let us note providing information,¹⁹ discussing a petition or dealing with complaints.²⁰

Immediate interventions and other compulsive and execution acts may be mentioned here.²¹

7. Procedures related to creation of legal and internal rules

Procedures related to creation of legal and internal rules, including their publication are legally – except of constitutional grounds – regulated in a minimum. Natural, general constitutional framework is provided by the *Constitution*: there are a lot of provisions which are more or less connected to the law-making,²² especially Art. 39, Art. 78, Art. 79 (3) and Art. 104 (3) are of relevant significance. As far as the *Charter* is concerned, it may be noted that it contains explicit and relatively specific directions of constitutional law-maker for the ordinary law-maker including the very legislator.²³

18 In details to administrative supervision and supervision over territorial self-governing units, see SLÁDEČEK, Vladimír. *supra* note 1. p. 215 et seq.

19 However, if a competent mandatory subject refuses to provide demanded information, it must render a decision on rejecting a motion for providing information (s. 15 Act no. 106/1999 Coll., on free access to information).

20 In details see Act no. 85/1990 Sb., on petition rights and APC (s. 175).

21 E.g. immediate interventions under Act no. 13/1993 Coll., customs act or under Act no. 273/2008 Coll., on Police of the Czech Republic. As to other compulsive acts, plenty of them are regulated in APC: arraignment (s. 60), banishing from the venue of act (s. 63), vacation (s. 121 et seq.), taking away of a movable (s. 125).

22 See especially Art. 2 (3) and (4), Art. 3, 9, 10, Art. 15(1), Art. 33, Art. 39–52, Art. 78, Art. 79 (3), Art. 87–89, Art. 104 (3), Art. 112.

23 See especially Art. 2 to 4 and further provisions containing reservation of law or di-

Certain laws, namely Act No. 2/1969 Coll., on the establishment of ministries and other central government authorities of the Czech Republic, Act No. 309/1999 Coll., on the collection of acts and the collection of international treaties, municipalities Act and the regions act contain only a very fragmentary regulation. Elaborate frame of the process of law-making is covered by an internal regulation: Government legislative rules.²⁴ Procedures related to internal law-making are an object of internal regulations of Public Administration bodies (that concerns especially central administrative bodies).

8. Procedures legally not regulated or regulated in minimum by procedural laws

Probably the most extensive and the most varied area of procedures may be subsumed under the term *procedures legally not regulated or regulated in minimum by procedural laws*. It is a blind line of factual acts and procedures of various complexity and different legal relevance.

The group of at least partially regulated procedures is classed with, e.g. process of verification and legalization,²⁵ several evidentiary or registration acts, collection and administration of data registries (evidences) and providing data out of them. Let us name, e.g. evidence of municipal legislation (s. 12 (4) of the municipalities Act), administration of the trade register, entering and providing data out of this register,²⁶ administration, entries, excerpts, transcripts and copies out of land registry,²⁷ creation, elaboration, transfer and use of information.²⁸

As an example of an act (even a rumored decision) where the procedure is not regulated anyhow, creation of certain "institutions" of Public Administration may be mentioned.²⁹

rect restrictions addressed to the law-maker. As to that, in details see SLÁDEČEK, Vladimír. *supra* note 1. p. 78 et seq.

24 In details see SLÁDEČEK, Vladimír. *supra* note 1. p. 80 et seq.

25 Comp. Act no. 21/2006 Sb., on verification of conformity of a duplicate or a copy with a document and on verification of authenticity of a signature.

26 Comp. s. 60 Act no. 455/1991 Coll., trade licensing act.

27 Comp. s. 5 and 22 Act no. 344/1992 Coll., on land registry of the Czech Republic (land registry act) and Act no. 265/1992 Sb., on registration of proprietary and other material rights to real estates.

28 Act no. 106/1999 Sb., on free access to information.

29 Comp. e.g. s. 4b Act no. 252/1997 Coll., on agriculture, under which the Ministry of agriculture "may by a decision, in cases worthy of special consideration, reasoned by public interest, establish a research institution, educational institution or museum, all that as State benefit organization."

This group contains even non-paramount acts of Public Administration which is a not properly catalogued, vast set of various acts and activities which are an expression of Public Administration's care function. Such activities of Public Administration are regulated to a certain extent (although not in a very detailed way) in a number of laws which belong to a special part of administrative law. I think that all non-paramount, care activities do not need to have a particular legal basis.³⁰

For example, area of health care (activities related to care in public medical institutions) or the social area (acts necessary to the performance of care in varied institutions, e.g. hospices, rest homes etc.). Public Administration plays a significant role also in the area of education, i.e. in securing of basic schools functioning, in the material support and in directing secondary schools and in financing of state and public universities (legal basis is clearly set in the latter ones, nevertheless, specific procedures are not regulated principally).

In connection with legally unregulated procedures of Public Administration, it is necessary to mention s. 158 (1) APC which states that provisions of the fourth part of APC "*shall be used accordingly if the administrative body conducts acts other than those regulated in the first part, the third part, the fifth part, the sixth part or this part*". Part four of APC – as mentioned above – regulates procedures related to opinions, certificates and communications. They are relatively formalized procedures which means that analogical use of this part on "other acts" will be problematic because the majority of acts classed with this group is of factual, simple and short action nature.

9. Procedure related to tax issues

As the last one, it is needful to mention *procedures related to tax issues* governed by Act no. 337/1992 Coll., on the administration of taxes and fees. This issue is analyzed in the doctrine of financial law.

³⁰ Contradiction with constitutionally given limits of performing public (state) power is only illusory, in my opinion. Although accordingly to Art. 2 (3) Constitution, state power shall "*be applied only in cases, within limits and by methods defined by law*", but at the same time this provision states that "*state power shall serve all citizens*". Furthermore, we have to take into account the fact that the Czech Republic is based on respect for the rights and freedoms of man and citizen (Art. 1 (1) Constitution). Briefly summarized: non-paramount, care activity, i.e. activity "for the good" of a person, cannot be considered as "application" of public power but as a "service" to citizens. Besides, it is similar with the use of analogy in administrative law. See SLÁDEČEK, Vladimír. *supra* note 1. p. 152 et seq.

4. Conclusion

What to say in the end? Submitted classification of Public Administration's procedures is to a certain extent subjective and naturally, it is not the only possible approach to this issue (see sub. II.). as indicated above, it is surely possible to consider a more exact classification.

We may conclude that this submission only concerns and outline of the issue which requires further elaboration or questions that have to be answered by experts.

Význam základních zásad činnosti správních orgánů dle českého správního řádu

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

Anotace: Veřejná správa je institucionálním rámcem pro fungování lidské společnosti a souborem veřejnoprávních úkolů pro zabezpečení potřeb veřejnosti. Řádný výkon veřejné správy je jedním ze základních předpokladů a požadavků pro udržitelný rozvoj lidské společnosti. V zájmu dosažení udržitelného rozvoje jsou na veřejnou správu kladeny vysoké požadavky týkající se kvality činností a rozhodování. Tyto požadavky jsou shrnuty v konceptu dobré správy, který se v českém správním řádu z roku 2004 jasně projevil v podobě zásad činnosti správních orgánů zakotvených v ustanovení § 2–8.

Klíčová slova: zásady činnosti správních orgánů, dobrá správa, udržitelný rozvoj.

1. Úvod

Koncept udržitelného rozvoje apeluje na řádný výkon veřejné správy a považuje jej za jeden ze základních předpokladů a požadavků pro udržitelný rozvoj lidské společnosti. V zájmu dosažení udržitelného rozvoje jsou na veřejnou správu kladeny vysoké požadavky týkající se kvality činností a rozhodování.¹ Tyto požadavky jsou shrnuty v konceptu dobré správy, který není v oblasti veřejné správy a správního práva novým pojmem. Jedná se o nejčastěji zmiňovaný standard kvality činnosti veřejné správy, kterému se však teorie věnuje více než praxe.² O co je snadnější o dobré správě hovořit, o to těžší je aplikovat ji v praxi.

Ani v teorii, natož pak v praxi se nehovoří o širším kontextu dobré správy. Změny, kterými veřejná správa prochází, mají širší souvislosti a v celospolečenském měřítku je jejich cílem přispět k udržitelnosti lidské společnosti. Dobrou správu je v této souvislosti nutno vnímat nejen jako momentální a dočasný trend, ale jako dlouhodobý standard, který souvisí se základními zásadami demokratického právního státu.

1 Srov. KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006. s. 32.

2 Viz např. SKULOVÁ, Soňa. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. In: *Právník*, 2005, č. 6. s. 553–585. HRABCOVÁ, Dana. *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. POMAHAČ, Richard. Správní spravedlnost. In: *Právník*, 2005, č. 5. s. 433–451.

Hlavní úloha orgánů veřejné správy v procesu prosazování udržitelného rozvoje je dodržovat a aplikovat principy dobré správy, které se v českém právním řádu zrcadlí nejen v Ústavě a v ratifikovaných mezinárodních smlouvách, ale také ve správním řádu jako základním právním předpisu pro oblast veřejné správy. V kontextu udržitelného rozvoje by veřejná správa měla být dobrá ve smyslu kvality a efektivity výkonu správních činností a respektu k základním právům a svobodám jednotlivce. Zároveň by veřejná správa měla být zodpovědná, neboť i ona nese svůj díl odpovědnosti za posun k udržitelnému rozvoji.

2. Dobrá správa jako předpoklad udržitelného rozvoje

Oblast veřejné správy je pro dosažení udržitelného rozvoje lidské společnosti naprosto klíčová. Veřejná správa totiž funguje jako prodloužená rukou státu, která ovlivňuje každodenní život jednotlivců, a to od narození až do smrti, a dotýká se svou rozhodovací činností řady základních práv a svobod. Proto jsou na ni kladeny vysoké požadavky týkající se kvality a efektivity správních činností a ochrany základních práv a svobod jednotlivce. Tyto požadavky jsou v oblasti veřejné správy shrnuty pod pojem dobrá správa. Tzv. dobrá správa (*good administration*) vychází ze širšího konceptu tzv. dobrého vládnutí (*good governance*), který označuje řádný a spravedlivý výkon veřejné moci, respektující plně základní práva a svobody jednotlivce. Dobrá správa formuluje základní zásady pro řádný a spravedlivý výkon veřejné správy jako součásti výkonné moci.

Ve světle konceptu dobrého vládnutí a dobré správy by veřejná správa v demokratických státech, kde lid je zdrojem veškeré moci, měla být především službou veřejnosti. Měla by v zájmu udržitelného rozvoje umožnit účast veřejnosti na správě a rozhodování ve veřejné správě, být transparentní, zodpovědná, spravedlivá, efektivně využívat své zdroje a vycházet striktně ze zásady právnosti a úcty k lidským právům a svobodám.³ Dle zásad dobré správy by veřejná správa při svém rozhodování měla zaručit, že politické, sociální a ekonomické priority jsou založeny na širokém konsenzu veřejnosti a respektují zásady ochrany životního prostředí jako nenahraditelného zázemí pro život a zásobárnu důležitých přírodních zdrojů.

3 Viz Executive Summary. *Governance for Sustainable Human Development*. A UNDP Policy Document. United Nations Development Programme January 1997. <http://mirror.undp.org/magnet/policy/default.htm>.

Díličí zásady dobré veřejné správy byly formulovány již na přelomu 19. a 20. století, a dále rozvinuty v dokumentech Rady Evropy a v rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora. Komplexní rámec získaly zásady dobré správy s formulací konceptu dobrého vládnutí, který byl na sklonku 80. let 20. století formulován mezinárodními finančními a rozvojovými institucemi (např. Světovou bankou nebo Mezinárodním měnovým fondem).⁴ Standardy prosazované v konceptu dobrého vládnutí a dobré správy se na počátku 90. let 20. století staly významnou součástí obecného konceptu rozvoje lidské společnosti, který je označován jako udržitelný rozvoj (*sustainable development*).

Koncept udržitelného rozvoje vznikl na mezinárodní úrovni v souvislosti s narůstajícím uvědoměním, že přírodní zdroje jsou limitované a že je třeba je využívat racionálně a šetrně tak, aby byl zajištěn ekonomický a sociální rozvoj současné generace, ale i generací budoucích. Udržitelný rozvoj se stal globálním pojmem až po konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji, která se konala v Riu de Janieru v roce 1992 a v současnosti je považován za nejzásadnější a nevyhnutelný model rozvoje lidské společnosti.

Udržitelný rozvoj není možné vnímat jako pouhý cíl, ale jako dynamický, kontinuální proces, který udává jednotný rámec pro veškerou lidskou činnost a harmonizuje ji s požadavky ochrany životního prostředí. Udržitelný rozvoj na vstupu vyžaduje, aby byly stanoveny základní zásady, indikátory, postupy, pravidla (nejlépe právně závazná), jak udržitelnost implementovat, a výchozí hodnoty, které je v zájmu společnosti třeba chránit a rozvíjet. Na výstupu vyžaduje tento proces efektivní nástroje sledování a hodnocení dosaženého stupně udržitelnosti, které zajistí jeho kontinuitu.

Implementace a prosazování udržitelného rozvoje jsou nepředstavitelné bez zapojení politických a právních nástrojů. Udržitelný rozvoj z mezinárodní úrovně působí na evropskou i národní politiku a proniká skrze ně do legislativy na všech úrovních. Klade na politiku jakožto výkon veřejné moci vysoké nároky, které jsou shrnuty ve výše již uvedeném konceptu dobrého vládnutí (*good governance*).

Dobrou správu jako jednu ze stěžejních zásad udržitelného rozvoje uvádí tzv. Deklarace o zásadách mezinárodního práva vztahují-

4 CORDONIER SEGGER, Marie-Claire – KHALFAN, Ashfaq. *Sustainable Development Law. Principles, Practices & Prospectives*. New York: Oxford University Press, 2004. s. 168.

cích se k udržitelnému rozvoji⁵, která byla přijata v roce 2002 v New Delhi z iniciativy Mezinárodní právní asociace (*International Law Association – ILA*), konkrétně Komise pro právní aspekty udržitelného rozvoje. Deklarace z New Delhi obsahuje vedle principu dobré správy dalších šest principů udržitelného rozvoje, mezi něž řadí mj. také povinnost států zajistit udržitelné využívání přírodních zdrojů, princip předběžné opatrnosti ve vztahu k lidskému zdraví, přírodním zdrojům a ekosystémům a princip účasti veřejnosti a přístupu k informacím a soudům.⁶

Dobrá správa je sama o sobě, podobně jako udržitelný rozvoj, obecným konceptem, jehož obsah je blíže konkretizován pomocí dílčích zásad. Jedním z významných dokumentů, které shrnují nejdůležitější zásady dobré správy, je Doporučení Rady Evropy o dobré veřejné správě.⁷ Z tohoto doporučení vyplývá, že dobrá veřejná správa by měla být zajištěna kvalitní legislativou a že závisí také na kvalitě správního aparátu. Doporučení stanoví základní pravidla a zásady, které by za účelem dosažení dobré veřejné správy měly ve vztahu k soukromým osobám uplatňovat orgány veřejné správy. Mezi zásady dobré správy řadí doporučení zásadu zákonnosti, resp. právnosti, zásadu rovnosti a nestrannosti, zásadu proporcionality, právní jistoty, zásadu participace a konání v přiměřené časové lhůtě, zásadu úcty k soukromí a transparentnosti.

Ačkoli nejsou doporučení Rady Evropy právně závazná, a to ani pro členské státy Rady Evropy, přesto je vliv těchto dokumentů nezanedbatelný.⁸ Dokumenty Rady Evropy totiž formulují standard, který vychází z konsensuálního základu společného pro všechny členské státy.⁹ V evropském právním prostoru jsou dokumenty Rady Evropy důležitým referenčním rámcem pro zákonodárce, soudy i pro oblast veřejné správy.

5 *New Delhi Declaration on the Principles of International Law Relating to Sustainable Development.*

6 Ke každému z principů blíže viz CORDONIER SEGGER, Marie-Claire – KHALFAN, Ashfaq. op.cit. s. 99 an.

7 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (2007)7 o dobré veřejné správě, přijaté Výborem ministrů členských zemí Rady Evropy dne 20. června 2007.

8 Srov. SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav a kol. op. cit. s. 33.

9 Srov. SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav a kol. op.cit. s. 38.

Z právně závazných mezinárodních úmluv má pro oblast veřejné správy nepochybný význam tzv. Aarhuská úmluva¹⁰, která zakotvuje některé principy dobré správy pro úsek ochrany životního prostředí. Jedná se zejména o princip otevřenosti a transparentnosti veřejné správy, dále o princip účasti veřejnosti na výkonu veřejné správy a přístupu k informacím a k právní ochraně.

Preambule Aarhuské úmluvy stanoví, že lepší přístup k environmentálním informacím a účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje orgánům veřejné správy brát tyto obavy a zájmy náležitě v úvahu.

Preambule dále uvádí, že „ve všech odvětvích veřejné správy je žádoucí transparentnost“ a vyzývá „zákonodárné orgány k uplatňování principů této úmluvy ve svých postupech“. Za důležitou pokládá „plnou integraci environmentálních hledisek do rozhodování správních úřadů a z toho plynoucí nutnost, aby orgány veřejné správy měly k dispozici přesné, úplné a aktuální informace o životním prostředí“.

Ačkoli se soudní judikatura v této oblasti značně liší, je Aarhuská úmluva jedna z mála právně závazných mezinárodních dokumentů, které se lze u národních soudů dovolávat přímo, včetně ustanovení, která zakotvují principy dobré správy.¹¹ Jinak jsou ostatní mezinárodní dokumenty z hlediska prosaditelnosti zásad dobré správy poměrně bezzubé. Záleží tak na vůli národního zákonodárce, zda bude standard dobré správy promítnut do vnitrostátní legislativy.

V českém právním řádu se zásady dobré správy podařilo prosadit do jednoho z nejzásadnějších předpisů pro oblast veřejné správy, a to do správního řádu, konkrétně do ustanovení § 2–8, které upravují tzv. základní zásady činnosti správních orgánů.

10 Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s.

11 Přímou použitelnost Aarhuské úmluvy připustil Nejvyšší správní soud především ve svém rozhodnutí ze dne 18. 7. 2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 968/2006.

3. Zásady činnosti správních orgánů a jejich význam pro dobrou správu

Jak již bylo uvedeno výše, upravuje správní řád z roku 2004¹² (dále jen „správní řád“) v ustanovení § 2-8 tzv. základní zásady činnosti správních orgánů.¹³ Tyto zásady korespondují s obecně formulovanými zásadami dobré správy a vychází v mnohém z konceptu dobrého vládnutí.

Zakotvení základních zásad činnosti správních orgánů na zákonné úrovni je jednoznačně pozitivním krokem směrem ke zkvalitnění veřejné správy. I před účinností správního řádu byla činnost správních orgánů ovládána určitými zásadami, které se ve většině shodují se zásadami z ustanovení § 2-8 správního řádu. Zásady činnosti správních orgánů však bylo nutno poměrně složitě odvozovat jednak z Ústavy České republiky (čl. 1), dále z tzv. legitimního očekávání společnosti o řádném fungování veřejné správy a v neposlední řadě také z různých mezinárodních pramenů, zejména z doporučení a rezolucí Rady Evropy a z rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora.¹⁴ Tyto prameny i nadále fungují jako širší referenční rámec pro posouzení správnosti postupů a rozhodování ve veřejné správě.¹⁵

Základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené ve správním řádu plní dvě důležité funkce. Jedná se o právně závazné měřítko správnosti postupů a rozhodování správních orgánů. Slouží však také jako důležité interpretační vodítko při systematickém výkladu právních norem z oblasti správního práva.¹⁶ Jejich význam navíc roste s přibývajícím judikaturou soudů, které ve svých rozhodnutích na základní zásady odkazují. Důležitou roli přitom sehrávají zejména Nej-

12 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

13 Ačkoli před účinností správního řádu z roku 2004 nebyly základní zásady činnosti správních orgánů zakotveny na zákonné úrovni, daly se vyvodit jednak z čl. 1 Ústavy České republiky, dále pak z dokumentů Rady Evropy a z legitimního očekávání o kvalitě fungování veřejné správy. ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. s. 37.

14 ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. op. cit. s. 37.

15 SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav a kol. op. cit. s. 36.

16 SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav a kol. op. cit. s. 34, 36.

vyšší správní soud a Ústavní soud, které zavazují nižší soudy k použití základních zásad jako kritérií přezkumu rozhodovací činnosti správních orgánů.¹⁷

Ačkoli je správní řád primárně procesní předpis, upravuje vedle procesních zásad také hmotněprávní zásady, které se uplatňují při veškeré činnosti orgánů veřejné správy. Jedním z důvodů, proč se hmotněprávní zásady činnosti správních orgánů objevily právě ve správním řádu, je skutečnost, že správní řád je jediným obecným předpisem společným pro oblast veřejné správy. Žádný další právní předpis by pro zakotvení základních zásad činnosti správních orgánů nebyl vhodnější. Tyto zásady navíc správním řádu dávají hlubší rozměr, protože „*mají svůj základ v morálce a v požadavku spravedlnosti*“.¹⁸

Rozsah působnosti základních zásad je určen rozsahem působnosti správního řádu. Základní zásady ovládají veškerou činnost, rozhodování a postupy všech vykonavatelů veřejné správy. Základní zásady činnosti správních orgánů se tak nevztahují pouze na klasické správní řízení upravené v části druhé a třetí správního řádu, ale použijí se i na další postupy upravené správním řádem, tj. na vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení dle části čtvrté správního řádu, na postup přijímání veřejnoprávních smluv, při vydávání opatření obecné povahy a při vyřizování stížností dle § 175 správního řádu.¹⁹ V odborné literatuře se dokonce uvádí, že základní zásady se vztahují také na normotvornou činnost územních samosprávních celků.²⁰

Kouzlo základních zásad však spočívá především v tom, že rozsah jejich působnosti není omezen pouze rozsahem působnosti správního řádu, ale je stanoven mnohem šířeji. Dle ustanovení § 177 správního řádu se základní zásady činnosti správních orgánů vztahují také na postupy, které správním řádem upraveny nejsou. Dle odstavce 1 se základní zásady použijí i při postupech dle zvláštních právních předpisů, které sice aplikaci správního řádu vylučují, avšak samy podobné zásady nezakotvují (§ 177 odst. 1). Základní zásady je nutné aplikovat také při dalších postupech správních orgánů upravených zvláštním právním předpisem, na něž se správní řád nevztahuje, a zvlášt-

17 SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav a kol. op. cit. s. 37.

18 SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav a kol. op. cit. s. 40.

19 Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. s. 46.

20 SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav a kol. op. cit. s. 34, 35.

ní právní předpis, ve kterém jsou zakotveny, nijak neupravuje svůj vztah ke správnímu řádu (§ 177 odst. 2).

Vzhledem k tomu, že základní zásady jsou zakotveny v obecném předpise, mohla by v budoucnu i přes pravidlo ustanovení § 177 vyvstat pochybnost o jejich uplatnění v případě, kdy by zvláštní právní předpis použití správního řádu zcela vylučoval. Odborná literatura se však shodují na tom, že i v tomto případě by základní zásady činnosti správních orgánů definované ve správním řádu aplikovány být měly, a to s ohledem na jejich „materiálně vyšší (ústavní) právní“ sílu.²¹

V odborné literatuře se uvádí následující výčet základních zásad činnosti správních orgánů, na něž se vztahuje pravidlo působnosti dle § 177 správního řádu:

- i) zásada zákonnosti (legality), resp. právnosti (§ 2 odst. 1),
- ii) zásada přiměřenosti a subsidiarity (§ 2 odst. 3),
- iii) zásada veřejné správy jako služby (§ 4)
- iv) zásada zneužití správního uvážení a neurčitých právních pojmů (§ 2 odst. 2),
- v) zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů (§ 2 odst. 3),
- vi) zásada rovnosti a nestrannosti (§ 7),
- vii) zásada účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (§ 2 odst. 2, 4),
- viii) zásada legitimního očekávání a předvídatelnosti (§ 2 odst. 4),
- ix) zásada smírného vyřízení sporné věci (§ 5),
- x) zásada rychlosti a hospodárnosti (procesní ekonomie) (§ 6),
- xi) zásada materiální pravdy (§ 3),
- xii) zásada spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy (§ 8).²²

Na tomto místě je nutné ještě poznamenat, že výčet zásad činnosti správních orgánů uvedený v ustanovení § 2-8 správního řádu není úplný, doplňují jej zásady z dalších ustanovení správního řádu a některé ústavní zásady související s širším konceptem dobrého vládnutí.

Obsahu jednotlivých zásad v tomto příspěvku nebude věnována pozornost, protože tato problematika je tématem příspěvku M. Peter-

21 VEDRAL, Josef. op. cit. s. 1013. ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. op. cit. s. 38. SKULOVÁ, Soňa – PRŮCHA, Petr – HAVLAN, Petr – KADEČKA, Stanislav. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. s. 34.

22 ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. op. cit. s. 38–55. KADEČKA, Stanislav a kol. op. cit. s. 48–60. SKULOVÁ, Soňa – PRŮCHA, Petr – HAVLAN, Petr – KADEČKA, Stanislav. op. cit. s. 38–50.

kové, který je rovněž zveřejněn v tomto čísle časopisu *Contemporary Administrative Law Studies*.

4. Závěr

Správní řád účinný od 1. ledna 2006 zakotvil nejen zásady správního řízení, ale v duchu konceptu dobré správy uzákonil také základní zásady činnosti správních orgánů, které svou povahou mnohdy přesahují procesní charakter správního řádu. Význam těchto zásad se zvyšuje v souvislosti s ustanovením § 177 správního řádu, který základní zásady vztahuje nejen na klasické správní řízení a další postupy správních orgánů upravené správním řádem, ale i na postupy dle zvláštních právních předpisů, které sice aplikaci správního řádu vylučují, avšak samy podobné zásady nezakotvují.

Základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené v ustanovení § 2–8 představují ve spojení s § 177 správního řádu důležitý zákonný rámec pro uplatňování principů dobré správy v oblasti celé veřejné správy. Tato koncepce základních zásad přispívá nejen k naplňování dobré správy, ale i naplňování širšího konceptu dobrého vládnutí a k prosazování zásad demokratického právního státu. V konečném důsledku tak koncepce základních zásad činnosti správních orgánů se širokou působností dle § 177 správního řádu přispívá k implementaci udržitelného rozvoje. V tomto ohledu lze apelovat na celou oblast veřejné správy, aby správní orgány striktně dodržovaly a aplikovaly zásady dobré správy stanovené v ustanovení § 2–8 správního řádu, protože je to nejen jejich zákonná povinnost, ale i jejich díl právní a morální odpovědnosti za udržitelný rozvoj současné i budoucí lidské společnosti.

Importance of the basic principles of administrative body's operation according to the Czech Act on Administrative Procedure

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

Annotation: Public administration is an institutional framework for the functioning of human society and it is a collection of public law tasks which secure the needs of the community. Proper performance of Public administration is one of the basic preconditions and requirements for the sustainable development of human society. For the sake of sustainable development, Public administration is taxed heavily in respect of quality of its operation and decision-making. These requirements are summed up in the concept of good administration which has been clearly expressed in the principles of administrative body's operation provided in s. 2-8 of the Czech Administrative Procedure Code (hereinafter "APC") which is in force since 2006.

Keywords: principles of administrative body's operation, good administration, sustainable development.

1. Initial notes

Concept of sustainable development appeals to a proper performance of Public administration as one of the basic preconditions and requirements for the sustainable development of human society. For the sake of sustainable development, Public administration is taxed heavily in respect of quality of its operation and decision-making.¹ These requirements are summed up in the concept of good administration which is not new in the area of Public administration and administrative law. It is the mostly mentioned quality standard of Public administration's operation, however, doctrine addresses it much more than practice.² The easier it is to talk about good administration, the harder it is to apply good administration in practice.

Not even the theory, let alone the practice, discusses good administration in a broader context. Public administration comes through

1 See KADEČKA, Stanislav et al. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006. p. 32.

2 See e.g. SKULOVÁ, Soňa. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. In: *Právník*, 2005, No. 6. p. 553–585. HRABCOVÁ, Dana. *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. POMAHAČ, Richard. Správní spravedlnost. In: *Právník*, 2005, č. 5. p. 433–451.

changes which have wider connection and in an all-society scale; their goal is to contribute to the sustainability of human society. In this respect, good administration must be regarded not only as an instantaneous and temporary trend but also as a long-time standard which is related to the basic principles of democratic legal state.

Main task of the Public administration bodies in the process of promoting sustainable development is to uphold and apply principles of good administration which are reflected in Czech legal order not only in the Constitution and ratified international treaties but also in APC as the basic law for the area of Public administration. In the context of sustainable development, Public administration ought to be good in the sense of quality and efficiency of administrative activities performance and respect to fundamental rights and freedoms of an individual. At the same time, it ought to be responsible because it bears a piece of liability in the advance to sustainable development.

2. Good administration as a precondition of sustainable development

Area of Public administration is of key importance to reaching sustainable development of human society. Public administration works as a “prolonged hand” of the State which influences everyday life of individuals from their birth until their death and by its decision-making, it affects many fundamental rights and freedoms. That is why there are high demands as to the quality and efficiency of administrative activities and protection of fundamental rights and freedoms of individuals. In the area of Public administration, these requirements are summed up in the term of good administration. So-called good administration arises out of a broader concept of so-called good governance which determines proper and just performance of Public power fully respecting fundamental rights and freedoms of individuals. Good administration formulates basic principles for proper and just performance of Public administration as a part of Executive power.

In the light of good administration and good governance concepts in democratic states where the people are the source of all power, above all, Public administration ought to be a service to the public. For the sake of sustainable development, it should allow the public to

participate on the administration and decision-making in Public administration, it should be transparent, responsible and fair; it should use its sources efficiently and strictly uphold principles of legality and respect to human rights and freedoms.³ In accordance with the principle of good faith, in its decision-making, Public administration ought to secure that, political, social and economical priorities be based on a wide consensus of the public and that they respect principles of protecting the environment as an irreplaceable origins for life and a reservoir of important natural sources.

Particular principles of good administration were formulated already in the turning point of 19th and 20th century and they were further developed in documents of Council of Europe and case law of European Court of Human Rights and European Court of Justice. Formulation of the concept of good governance gave a complex framework to the principles of good administration; it was formulated by international financial and development institutions (e.g. World Bank or International Monetary Fund)⁴ in the end of 1980's. In the beginning of 1990's, standards promoted in the concept of good governance became a significant part of a general concept of human society's development which is denominated as sustainable development.

Concept of sustainable development came into being at an international level in connection with growing appreciation of limits to natural sources and realization of a need to use them rationally and considerately in order to ensure economic and social development of current generation and future generations. Sustainable development became a global term after the United Nations Conference on Environment and Development which took place in Rio de Janeiro in 1992 and currently it is regarded as the most fundamental and inevitable model of human society's development.

Sustainable development cannot be only considered as a goal but also as a dynamic, continuous process which provides a unified framework for all human activity and it harmonizes this activity with requirement of environment protection. As an input, sustainable de-

3 See Executive Summary. *Governance for Sustainable Human Development*. A UNDP Policy Document. United Nations Development Programme January 1997. <http://mirror.undp.org/magnet/policy/default.htm>.

4 CORDONIER SEGGER, Marie-Claire – KHALFAN, Ashfaq. *Sustainable Development Law. Principles, Practices & Prospectives*. New York: Oxford University Press, 2004. p. 168.

velopment demands basic principles, indicators, procedures, rules (preferably legally binding) to implement sustainability and initial values which have to be protected and evolved in the interest of the society. As an output, this process demands efficient instruments for observing and evaluating the reached level of sustainability which ensures its continuum.

Implementation and promotion of sustainable development is inconceivable without involvement of political and legal instruments. International level sustainable development impacts European and national politics and through these it enters into legislation at all levels. It has high level requirements to the performance of public power and politics, all that is summed up in the concept of good governance mentioned already above.

Good administration as one of the pivotal principles of sustainable development is mentioned in so-called Declaration on the Principles of International law relating to Sustainable Development, which was agreed upon in 2002 in New Delhi pursuant to the initiative of International Law Association – ILA, specifically Commission for legal aspects of sustainable development. In addition to the principle of good administration, New Delhi declaration contains further six principles of sustainable development, among others it includes the duty of the states to secure sustainable use of natural sources, principle of preliminary care in relation to human health, natural sources and ecosystems and principle of public's participation and access to information and courts.⁵

As well as the sustainable development, good administration itself is a general concept which is closely specified by particular principles. One of the important documents which summarize the most considerable principles of good administration is the Council of Europe Recommendation on the Good administration.⁶ It results from this Recommendation that good administration should be ensured by quality legislation and that it is dependent on the quality of administrative apparatus. Recommendation provides basic rules and principles which should be applied by the administrative bodies in respect to

5 Regarding each of the principles see CORDONIER SEGGER, Marie-Claire – KHALFAN, Ashfaq. *supra* note 4. p. 99 et seq.

6 Council of Europe Recommendation no. (2007)7 of the Committee of Ministers to the member states on Good administration, adopted by the Committee of Ministers on 20th July 2007.

private persons in order to reach good Public administration. Among the principles of good administration, recommendation includes the principle of legality, principle of equality and impartiality, principle of proportionality, legal certainty, principle of participation and action in an adequate period of time, principle of respect to privacy and transparency.

Although recommendations of the Council of Europe are not legally binding even for the member states of the Council of Europe, influence of these documents is indispensable.⁷ Documents of the Council of Europe form standard which stems from consensual basis common for all the member states.⁸ In the European legal area, documents of the Council of Europe are an important reference framework for legislators, courts and the area of Public administration.

Among the legally binding international treaties, undoubtedly a role of great importance is played by so-called Aarhus convention⁹ where certain principles of good administration in the branch of environment protection are embedded. It concerns mainly the principle of directness and transparency of Public administration, additionally, the principle of public's participation on the performance of Public administration and access to information and legal protection.

Preamble of the Aarhus convention states that improved access to information and public participation in decision-making enhance the quality and the implementation of decisions, contribute to public awareness of environmental issues, give the public the opportunity to express its concerns and enable public authorities to take due account of such concerns.

Preamble further recognizes the *“desirability of transparency in all branches of Government”*, and invites *„legislative bodies to implement the principles of this Convention in their proceedings“*.

It stresses the *“importance of fully integrating environmental considerations in governmental decision-making and the consequent need for public authorities to be in possession of accurate, comprehensive and up-to-date environmental information“*.

7 See. SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav et al. *supra* note 1. p. 33.

8 See. SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav et al. *supra* note 1. p. 38.

9 Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters published under no. 124/2004 Coll. Int. tr.

Although the courts' judicature varies in this area, Aarhus convention is one of few legally binding international documents which may be applied directly before national courts including the provisions which set principles of good administration.¹⁰ Apart from this one, all the other international documents are "toothless" from the view of enforcement of good administration principles. Therefore it is up to the national lawmaker whether or not the standard of good administration is reflected in national legislation.

In Czech legal order, principles of good administration were successfully established in one of the most essential laws for the area of Public administration, i.e. in APC, namely in s. 2–8 which regulate so-called basic principles of administrative bodies operation.

3. Principles of administrative bodies operation and their relevance for good administration

As mentioned above, APC enacted in 2004¹¹ regulates so-called basic principles of administrative bodies operation in s. 2–8.¹² These principles correspond with generally formulated principles of good administration and in a wide range of aspects; they result from the concept of good governance.

Embedding the principles of administrative bodies operation on the statutory level is unambiguously a positive step forward to attributing the Public administration with higher level of quality. Even before the APC coming into force, operation of administrative bodies was governed by certain principles, most of which are the same as principles given in s. 2–8 APC. However, principles of administrative bodies operation were complicatedly derived from the Constitution of the Czech republic (Art. 1), further from so-called legitimate expectation of the society on proper functioning of Public administration

10 Direct applicability of Aarhus convention was admitted by Supreme Administrative Court in its decision on 18. 7. 2006 no. 1 Ao 1/2006-74, published in the Collection of Supreme Administrative Court's decisions under no. 968/2006.

11 Act No. 500/2004 Coll., Administrative Procedure Code, as amended.

12 Even though before the APC coming into force in 2004, the principles were not enacted at a statutory level, they were deductible from Art.1 of the Constitution of the Czech Republic and additionally from documents of the Council of Europe and legitimate expectation on quality of Public administration's functioning. ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. p. 37.

and last but not least, from various international sources, especially recommendations and resolutions of the Council of Europe and the case law of European Court of Human Rights and European Court of Justice.¹³ These sources still serve as a wider reference framework for revision of procedures correctness and decision-making in the Public administration.¹⁴

Basic principles of administrative bodies operation set in APC have two important functions. It is a legally binding criterion for the correctness of procedures and decision-making of administrative bodies. Nevertheless, it also serves as an important interpretation guide to the systematical interpretation of administrative law norms.¹⁵ In addition, their significance grows with the increasing judicature of courts which refer to these principles in their decisions. Supreme Administrative Court and Constitutional Court play a significant role in this aspect because they bind lower courts to use basic principles as a criterion for revision of administrative body's decision-making.¹⁶

Although APC is primarily a procedural law, besides the procedural principles, it also regulates substantive law principles which are applied to all the operation of Public administration bodies. One of the reasons for the appearance of substantive law principles of administrative bodies operation in APC is the fact that APC is the only general law common for the area of Public administration. No other law would be more appropriate for embedding the principles of administrative bodies operation. Additionally, these principles give APC a deeper extent because *"they are based in the morals and the requirement of justice"*.¹⁷

Sphere of basic principles' authority corresponds with the sphere of APC's authority. Basic principles govern all activities, decision-making and steps of all Public administrators. Therefore, basic principles of administrative bodies operation are not related only to classic ad-

13 ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. *ibid.* p. 37.

14 See SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav et al. *supra* note 1. p. 36.

15 See SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav et al. *supra* note 1. p. 34, 36.

16 See SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav et al. *supra* note 1. p. 37.

17 SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav et al. *supra* note 1. p. 40.

ministrative procedure regulated in part two and three of APC but they are applicable even to other procedures regulated by APC, i.e. rendering opinions, certificates and communications accordingly to part four of APC, concluding public law contracts, rendering measures with common nature and dealing with complaint under s. 175 APC.¹⁸ Expert literature even says that basic principles are applicable to normative activities of territorial self-governing units.¹⁹

The magic of basic principles lies in the fact that their sphere of authority is not limited by the sphere of APC's action, it is actually much wider. Under s. 177 APC, basic principles of administrative bodies apply even to procedures which are not regulated in APC. Under first paragraph of this section, basic principles shall be applied even to procedures carried out under special laws which exclude the application of APC but at the same time there are no similar principles embedded in them (§ 177 (1) APC). Basic principles need to be applied also to other steps of administrative bodies regulated by a special law where this special law regulating such steps does not regulate its relation to APC (§ 177 (2) APC).

Because the basic principles are set in a general law, notwithstanding the rule in s. 177, there might be a doubt as to their application in case the special law totally excludes the application of APC. However, expert opinions in literature agree that even in this case, basic principles of administrative bodies operation should be applied with regard to their "materially higher (constitutional) legal" force.²⁰

In the expert literature, following list of basic principles of administrative bodies operation is named where the rule set in s. 177 APC applies to all of these:

- i) Principle of legality, or if you like, lawfulness (s. 2 (1) APC) ,
- ii) Principle of proportionality and subsidiarity (s. 2 (3) APC),
- iii) Principle of Public administration as a service to public (s. 4 APC)
- iv) Principle of restricting misapplication of administrative discretion and vague legal terms (s. 2 (2) APC),

18 See VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. p. 46.

19 SKULOVÁ, Soňa. Základní zásady činnosti správních orgánů. In: KADEČKA, Stanislav et al. *supra* note 1. p. 34, 35.

20 VEDRAL, Josef. *supra* note 18. p. 1013. ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. *supra* note 12. p. 38. SKULOVÁ, Soňa – PRŮCHA, Petr – HAVLAN, Petr – KADEČKA, Stanislav. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. p. 34.

- v) Principle of protecting good faith and legitimate interests (s. 2 (3) APC),
- vi) Principle of equality and impartiality (s. 7),
- vii) Principle of expediency and correspondence of a chosen solution with public interest (s. 2 (2) (4) APC),
- viii) Principle of legitimate expectation and predictability (s. 2 (4) APC),
- ix) Principle of peaceful resolution of a matter in dispute (s. 5 APC),
- x) Principle of speed and economy (procedural economy) (s. 6 APC),
- xi) Principle of material truth (§ 3),
- xii) Principle of administrative bodies coordination in the interest of good administration (s. 8 APC).²¹

Here it is important to remark that the list of principles of administrative bodies operation given in s. 2–8 APC is not complete, it is supplemented with principles set in other provisions of APC and some constitutional principles which are connected with a broader concept of good governance.

Content of these principles will not be analyzed in this submission because this issue is the topic of M. Peterkova's submission which is also published in this edition of Contemporary Administrative Law Studies magazine.

4. Conclusion

APC in force since 1st January 2006 fixed not only principles of administrative procedure but in the spirit of good administration concept, basic principles of administrative bodies operation were enacted, as well, where these principles often transcend the procedural character of APC. Significance of these principles has grown in connection with the provision of s. 177 APC which refers the basic principles not only to a classic administrative procedure but also to other procedures regulated by APC and procedures under special laws which otherwise exclude the application of APC but at the same time they do not contain similar principles.

In connection with s. 177, basic principles of administrative bodies operation set in s. 2–8 APC constitute an important legal framework

21 ČERNÝ, Pavel – DOHNAL, Vítězslav – KORBEL, František – PROKOP, Martin. *supra* note 12. p. 38–55. KADEČKA, Stanislav et al. *supra* note 1. p. 48–60. SKULOVÁ, Soňa – PRŮCHA, Petr – HAVLAN, Petr – KADEČKA, Stanislav. *supra* note 20. p. 38–50.

for application of good administration principles, fulfillment of a broader good governance concept and promotion of democratic legal state. Eventually, concept of basic principles of administrative bodies operation with a wide sphere of action under s. 177 APC contributes to sustainable development implementation. From this point of view, it is necessary to appeal to the whole area of Public administration, in order that the administrative bodies strictly uphold and apply principles of good administration set in s. 2–8 APC because it is not only their legal duty but also a moral responsibility for sustainable development of current and future human society.

Základní zásady činnosti správních orgánů v českém a slovenském správním řádu

Mgr. Magdaléna Peterková

Anotace: Cílem tohoto příspěvku je poskytnout čtenáři přehled o základních zásad, jimiž se při činnosti řídí, resp. měly by se řídit, správní orgány v České a Slovenské republice. Příspěvek je stručnou komparací dvou klíčových procesněprávních předpisů (českého správního řádu, zákona č. 500/2004 Sb., a slovenského správného poriadku, zákona č. 71/1967 Zb.). Česká právní úprava je charakteristická širším pojetím zásad, neboť se vztahuje na všechny činnosti orgánů veřejné správy, zatímco ve slovenské právní úpravě lze vysledovat užší pojetí zásad, když tato upravuje pouze základní pravidla řízení.

Klíčová slova: zásada, zákonnost, zneužití správního uvážení, ochrana dobré víry, účelnost, předvídatelnost veřejné správy, legitimní očekávání, materiální pravda, služba veřejnosti, právní jistota, smír, rychlost a hospodárnost řízení, nečinnost.

1. Úvodní poznámky – pojem zásad a jejich význam

Zásady činnosti správních orgánů, které jsou obsaženy v ustanovení § 2 – § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“) a v ustanovení § 3 a § 4 zákona č. 71/1967 Zb., o správním konaní, v platném znění (dále jen „správný poriadok“) jsou v podstatě výčtem povinností, jež musí správní orgány plnit při výkonu veřejné správy. V českém právním řádu lze základní zásady činnosti správních orgánů charakterizovat jako principy společné pro všechny činnosti, na něž se vztahuje správní řád. Na rozdíl od slovenské právní úpravy se základní zásady uplatňují nikoliv jen při správním řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech osob, ale při všech činnostech vykonávaných orgány veřejné správy podle správního řádu. Správní řízení je pouze jednou z forem činnosti správních orgánů, proto hovoříme-li o základních pravidlech správního řízení, máme na mysli užší pojetí zásad činnosti správních orgánů. Hovoříme-li o zásadách činnosti správních orgánů, jedná se o širší

pojetí a zároveň o aplikaci základních principů při všech činnostech orgánů veřejné správy.

Slovenská právní úprava je v tomto směru totožná s českým správním řádem účinným do 31.12.2005,¹ neboť shora uvedená ustanovení § 3 a § 4 správného poriadku upravují pouze základní pravidla řízení, přičemž ust. § 3 odst. 6 stanoví, že ustanovení o základních pravidlech řízení se přiměřeně použijí při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření. Rozdíl mezi českou a slovenskou právní úpravou v tomto ohledu spočívá tedy zejména v tom, že české zásady činnosti správních orgánů se uplatňují při všech činnostech správních orgánů vedených dle správního řádu, a to v plném rozsahu,² zatímco slovenská právní úprava hovoří o přiměřeném použití základních pravidel řízení i pro jiné činnosti, přičemž výklad „přiměřenosti“ zůstává na judikatuře soudů.

Z hlediska významu základních zásad je třeba poznamenat, že jsou jednak přímo aplikovatelnými ustanoveními, jejichž porušení vede k vadám postupu, příp. provedeného úkonu, a jednak slouží jako pomůcka pro výklad ostatních ustanovení a tím zajišťují i souladnou aplikaci zákona jako celku a jeho jednotlivých pravidel.³

Základní zásady činnosti správních orgánů upravené v českém správním řádu v podstatě pokrývají základní pravidla správního řízení, která byla obsažena v již neúčinném správním řádu z roku 1967, a navíc obsahují některá nová pravidla, která byla tehdejšímu správnímu řádu neznámá. Tím se tedy nejen zvyšuje počet ustanovení věnovaných základním zásadám, ale projevuje se zde i shora uvedené rozšíření činností orgánů veřejné správy, při jejichž výkonu se tyto zásady uplatňují.

2. Základní zásady činnosti správních orgánů dle českého správního řádu

V následující části příspěvku budou nastíněny jednotlivé zásady dle českého správního řádu, dále pak budou naznačena základní pravidla řízení podle slovenského správného poriadku, přičemž v této

1 Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

2 Srov. např. VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 45 a násl.

3 Viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 351.

souvislosti budou uvedeny poznámky týkající se společných a odlišných prvků v obou právních úpravách.

Pokud jde o české základní zásady činnosti správních orgánů, správní řád hovoří o následujících zásadách: v ust. § 2 je obsažena zásada zákonnosti, tedy že správní orgány postupují v souladu se zákony⁴ a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Totéž ustanovení ve svém druhém odstavci stanoví, že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Správní orgány jsou tedy vázány účelem, pro něž vykonávají veřejnou správu, a tato zásada zároveň vyjadřuje i zákaz zneužití správního uvážení v neprospěch zmiňovaného účelu. Odstavec třetí ukládá správnímu orgánu povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a možnost zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Konečně poslední odstavec ust. § 2 ukládá správnímu orgánu dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Veřejná správa by tedy měla být předvídatelná tak, aby bylo naplněno legitimní očekávání dotčených osob.⁵

Ustanovení § 3 správního řádu zakotvuje zásadu materiální pravdy, tedy nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.⁶

Následující ustanovení (§ 4) uvádí, že veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možnosti jim vycházet vstříc. S ohledem na to, že byla zmíněna přímá aplikovatelnost základních zásad a z toho vyplývající vada postupu v případě jejich porušení, lze dovést, že nezdvořilost může znamenat takové porušení procesních práv účastníků, které může způsobit ne-

4 Kde se ve správním řádu hovoří o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

5 Dotčená osoba je adresát veřejné správy, osoba, které se dotýká činnost správního orgánu.

6 Zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je správní orgán povinen v takovém rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.

zákonnost rozhodnutí. Dále je v tomto ustanovení zakotvena poučovací povinnost správního orgánu, tedy že správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. S touto povinností souvisí i povinnost správního orgánu s dostatečným předstihem uvědomit dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.⁷ Konečně poslední odstavec § 4 stanoví, že správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, tedy každý musí mít možnost své právo nebo oprávněný zájem před správním orgánem hájit.

Ustanovení § 5 ukládá povinnost správního orgánu pokusit se o vyřízení věci smírem.⁸

Ustanovení § 6 správního řádu je pak projevem zásady rychlosti a hospodárnosti postupů veřejné správy, neboť v tomto ustanovení je uvedeno, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, a že správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.⁹ První odstavec citovaného ustanovení pak ještě zavádí ochranu před nečinností, neboť stanoví, že nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností.¹⁰

Rovnost stran ve smyslu procesních práv dotčených osob je upravena v ustanovení § 7 správního řádu. Podle něj mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.

7 Stejně jako podmínka „je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“, která byla uvedena v předchozí větě, tak i podmínka „je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu“, bude předmětem výkladu soudů, neboť správní řád nestanoví, co je potřebné nebo co by mohlo ohrozit účel úkonu tak, aby tyto neurčité pojmy byly zcela vysvětleny.

8 Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci

9 K rozvinutí zásady hospodárnosti ještě správní řád dodává, že podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatrování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.

10 Tímto ustanovením je § 80 správního řádu.

Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.

Konečně poslední ustanovení týkající se zásad činnosti (§ 8) ukládá správním orgánům dbát vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby.¹¹ Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy. Veřejná správa má tedy jako celek vystupovat jednotně coby reprezentant určitého veřejného zájmu, a měla by koordinovat všechny své postupy tak, aby byly ve vzájemném souladu a aby byla naplněna zásada rychlosti a hospodárnosti řízení.

3. Základné pravidlá konania podle slovenského správneho poriadku – komparace s českou právní úpravou

Základní pravidla řízení podle slovenského správneho poriadku jsou obsažena ve dvou ustanoveních tohoto právního předpisu, a sice v ust. § 3 a § 4. Jak již bylo výše uvedeno, tyto zásady se týkají pouze správního řízení, narozdíl od českých zásad činnosti správních orgánů, které se uplatňují při všech činnostech, které správní orgány vykonávají, tedy nejen v řízení o právech a povinnostech adresátů veřejné správy. V následující části příspěvku budou uvedeny jednotlivé zásady, resp. jednotlivá základní pravidla řízení, přičemž ke každému ze slovenských pravidel bude uvedena stručná komparace s českou právní úpravou.

Podle slovenského správneho poriadku postupují správní orgány v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Zásada zákonnosti je tedy obsažena v obou právních předpisech.¹² Dále je v § 3 odst. 1 správneho poriadku stanoveno, že správní orgány jsou povinny chránit zájmy státu a společnosti, práva a zájmy fyzických a právnických osob a důsledně vyžadovat plnění jejich povinností. Toto ustanovení v českém správním řádu nenajdeme, pouze to, že přijaté řešení má být v souladu s veřejným zájmem.¹³ Ale o důsledném vyžadování plnění povinností správní řád nehovoří.¹⁴

11 Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.

12 Srov. ust. § 2 odst. 1 správního řádu.

13 Srov. ust. § 2 odst. 4 správního řádu.

14 Jedinou zmínkou o plnění povinností je ust. § 7 odst. 1 správního řádu, v němž je

Ust. § 3 odst. 2 správného poriadku hovoří o povinnosti správních orgánů postupovat v řízení v úzké součinnosti s účastníky řízení, zúčastněnými osobami a jinými osobami, kterých se řízení týká, a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit s podkladům rozhodnutí a uplatnit své návrhy. Dále je zde stanovena povinnost poskytnout účastníkům řízení, zúčastněným osobám a jiným osobám, kterých se řízení týká, pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu. Česká právní úprava zakotvuje povinnost uvědomit osoby o úkonu, který správní orgán učiní, aby mohly hájit svá práva, neohrozí-li to účel úkonu,¹⁵ a dále stanoví možnost dotčených osob uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.¹⁶ Rovněž poučovací povinnost je v českém správním řádu stanovena,¹⁷ avšak o pomoci, která by mohla odvrátit újmu v řízení způsobenou neznalostí právních předpisů, česká právní úprava mlčí, snad s ohledem na zásadu „*ignorantia legis non excusat*“. Rovněž český správní řád nestanovuje povinnost postupovat v úzké součinnosti s účastníky řízení a dalšími osobami, ale hovoří pouze o vzájemné součinnosti správních orgánů.¹⁸

Ust. § 3 odst. 3 správného poriadku zavádí povinnost správních orgánů svědomitě a zodpovědně se zabývat každou věcí, která je předmětem řízení, vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů a použít nejvhodnější prostředky, které vedou ke správnému vyřízení věci. Jestliže to povaha věci připouští, mají se správní orgány vždy pokusit o smírné vyřízení. A konečně je stanovena povinnost dbát na to, aby řízení probíhalo hospodárně a bez zbytečného zatěžování účastníků řízení a jiných osob. Stran komparace s českou právní úpravou lze uvést, že o svědomitém a zodpovědném přístupu ke každé věci správní řád nehovoří, ovšem v ostatních tezí se obě právní úpravy shodují. Tedy najdeme v obou úpravách ustanovení o rychlosti a hospodárnosti řízení,¹⁹ jakož i o smírném vyřízení záležitosti.²⁰

stanoveno, že „správní orgán (...) vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.“ Je to tedy uvedeno zejména v souvislosti s procesní rovností dotčených osob, nikoliv však v souvislosti s důsledností, s níž by měl správní orgán plnění povinností vyžadovat.

15 Srov. ust. § 4 odst. 3 správního řádu.

16 Srov. ust. § 4 odst. 4 správního řádu.

17 Srov. ust. § 4 odst. 2 správního řádu.

18 Srov. ust. § 8 správního řádu.

19 Srov. ust. § 6 správního řádu.

20 Srov. ust. § 5 správního řádu.

Rovněž pravidla obsažená v ust. § 3 odst. 4 správného poriadku najdeme i v českém správním řádu. Rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci²¹ a správní orgány musí dbát na to, aby v rozhodování o skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly.²²

Ust. § 3 odst. 5 správného poriadku se liší jak od současného českého správního řádu, tak i od původní úpravy správního řízení obsažené v zákoně č. 71/1967 Sb., správním řádu, která je jinak totožná s úpravou obsaženou ve správnom poriadku. Toto ustanovení hovoří o povinnosti správních orgánů srozumitelně a včas informovat veřejnost o začátku, uskutečnění a skončení řízení ve věcech, které jsou předmětem veřejného zájmu nebo o kterých tak stanoví zvláštní zákon, a to na úřední desce, na internetu, pokud k němu mají přístup, případně i jiným vhodným způsobem. Dále je stanovena povinnost chránit při tomto informování práva a právem chráněné zájmy účastníků řízení a jiných osob, a konečně že úřední deska správního orgánu musí být nepřetržitě přístupná veřejnosti. Toto ustanovení je v našem českém právním řádu realizováno zejména zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, a ve zvláštních právních předpisech, které poskytují informace, které mají k dispozici orgány veřejné správy, upravují.²³ Zákon upravuje postup jednak při vyřizování žádostí o informaci, ale také postup, při němž orgány veřejné správy z vlastní iniciativy zveřejňují okruh informací na úředních deskách a způsobem umožňujícím dálkový přístup, přičemž v citovaném zákoně jsou upraveny i podmínky, za nichž nemohou být informace poskytnuty tak, aby byla zajištěna ochrana práv a právem chráněných zájmů dotčených osob.

Poslední odstavce § 3 hovoří o tom, že ustanovení uvedená v odstavcích 1 – 5 se přiměřeně použijí i při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření. Tuto situaci český správní řád vyřešil tím, že zásady obsažené v úvodních ustanoveních označil jako základní zásady činnosti správních orgánů, čímž dospěl k tomu, že všechny zásady se použijí pro všechny činnosti správních orgánů, a to nikoliv pouze přiměřeně, ale zcela.

21 Srov. ust. § 3 správního řádu.

22 Srov. ust. § 2 odst. 4 správního řádu.

23 Např. zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění.

Pokud jde o ust. § 4 odst. 1 správného poriadku, tento stanoví, že účastníci řízení spolupracují se správními orgány v průběhu celého řízení. Takovou povinnost ve správním řádu v úvodních ustanoveních nenajdeme. Pokud správní řád hovoří o spolupráci, tak jen v souvislosti s tím, že správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy. Účastníci řízení k takové spolupráci zavázání nejsou.

Poslední ustanovení týkající se pravidel řízení (ust. § 4 odst. 2 správného poriadku) uvádí, že všichni účastníci mají v řízení rovná procesní práva a povinnosti.²⁴ Procesní rovnost účastníků je zajištěna i českým správním řádem, který navíc správní orgány zavazuje, aby v případě potřeby učinily opatření k zajištění této procesní rovnosti.²⁵

4. Závěrečné poznámky

Cílem příspěvku bylo poskytnout čtenáři základní informace o zásadách činnosti správních orgánů (resp. správního řízení, pokud jde o slovenskou právní úpravu), o jejich obsahu a významu, a také provést alespoň minimální komparaci české a slovenské právní úpravy na tomto úseku.

Stran významu těchto zásad je třeba znovu vyzvednout jejich přímou aplikovatelnost, která spočívá v tom, že dojde-li k porušení těchto ustanovení, může toto porušení být vadou provedeného postupu či úkonu, a lze toto porušení uplatnit v odůvodnění případných opravných prostředků. Rovněž nelze opomenout jejich význam pro výklad ostatních ustanovení zákona, tedy jejich úlohu aplikační pomůcky.

Pokud jde o konkrétní obsah, česká právní úprava se od slovenské liší zejména v tom, že v českém správním řádu je hlava II. části první nazvána „Základní zásady činnosti správních orgánů“, z čehož vyplývá, že zásady v ní obsažené se neuplatní pouze pro správní řízení, jako jednu z forem činnosti správních orgánů, ale pro všechny ostatní činnosti prováděné orgány veřejné správy. A je třeba dodat, že tyto zásady se uplatní v plném rozsahu, nikoliv pouze přiměřeně, jako tomu bylo dle původní právní úpravy představované správním řádem z roku 1967.

24 Slovenský správny poriadok v tomto ustanovení navíc uvádí, že ten, komu zvláštní zákon přiznává postavení účastníka řízení jen na část řízení, má v řízení procesní práva a povinnosti jen v té části řízení, pro kterou mu je přiznáno postavení účastníka řízení.

25 Srov. ust. § 7 odst. 1, 2 správního řádu.

Slovenská právní úprava převzala znění správního řádu z roku 1967, tudíž v této úpravě najdeme pouze základní pravidla řízení s tím, že při ostatních činnostech správních orgánů se tyto zásady uplatní pouze přiměřeně. V praxi může tato přiměřenost znamenat výkladový i aplikační problém, proto se domnívám, že česká úprava je v tomto ohledu nastavena podstatně lépe, jasněji a ve prospěch adresátů veřejné správy.

K jednotlivým zásadám lze uvést, že až na několik výjimek (uvedených v textu) se obě právní úpravy shodují, avšak český správní řád obsahuje ve svých ustanoveních ještě řadu jiných zásad, které ve slovenském právním řádu nenajdeme, a které by jistě tuto právní úpravu obohatily. Zejména proto, že odrážejí zásadu, že veřejná správa je službou veřejnosti, a tedy by měla jednat v její prospěch a v souladu s jejími očekáváními. Domnívám se, že připravovaná nová slovenská právní úprava bude v tomto ohledu inovující a i ona přinese ještě řadu dalších zásad, nikoliv pouze pro správní řízení, ale také pro ostatní činnosti správních orgánů, k čemuž by mohl český správní řád posloužit jako inspirace.

Principles of Administrative Bodies Operation in the Czech and Slovak Administrative Procedure Codes

Mgr. Magdaléna Peterková

Annotation: The goal of this submission is to provide the reader with an overview on basic principles which (should) govern the operation of administrative bodies in the Czech Republic and the Slovak Republic. This submission is a brief comparison of two key procedural codes (Czech Administrative Procedure Code, Act No. 500/2004 Coll., and Slovak Administrative Procedure Code, Act No. 71/1967 Coll.). Czech legal regulation is characteristic with its broader concept of principles because it is related to all the activities of Public Administration bodies whereas in Slovak legal regulation, it is possible to notice narrower concept of principles which only describe basic rules of the procedure.

Keywords: principle, legality, abuse of administrative discretion, protection of good faith, expediency, predictability of Public Administration, legitimate expectation, material truth, service to the public, legal certainty, settlement, speed and economy of the procedure, inactivity.

1. Introductory notes – the definition of principles and their meaning

Principles of administrative bodies operation which are included in provisions s. 2 – s. 8 Act no. 500/2004 Sb., administrative procedure code, as amended (hereinafter “CAPC”) and in provisions s. 3 and s. 4 Act. 71/1967 Coll., on administrative procedure, as amended (hereinafter “SAPC”) are generally a list of duties that have to be followed during the performance of Public Administration. In Czech law, we may characterize basic principles of administrative bodies operation as common principles for all activities governed by CAPC. Contrary to Slovak law, basic principles are applied not only in the administrative procedure where rights and obligations of persons are decided upon but also in all operation carried out by Public Administration body accordingly to CAPC. Administrative proceedings are one of the forms of administrative bodies operation therefore if we discuss basic rules of administrative proceedings we mean the narrower concept of administrative bodies’ operation principles. If we discuss

principles of administrative bodies operation, it concerns the broader concept and at the same time, the application of basic principles to all the operation of Public Administration bodies.

In this aspect, Slovak legal regulation is identical to Czech Administrative Procedure Code which was in force until 31. 12. 2005¹ because the above mentioned provisions s. 3 and s. 4 SAPC only regulate basic rules of the proceedings where s. 3 (6) states that provisions on basic rules of the proceedings shall be used adequately on rendering of certificates, reports, statements, recommendations and other similar acts. Difference between Czech and Slovak law lies in the application of Czech principles of administrative bodies operation to all operation of Czech administrative bodies conducted under CAPC in full scale² while the Slovak law defines adequate use of basic principles of the proceedings where the interpretation of adequacy is provided by the case law of courts.

From the basic principles meaning view, it is necessary to note that they are directly applicable and their breach leads to defective procedure or defective act, and they also serve as an instrument for the interpretation of other provisions in order to secure harmonious application of the law as a whole and its individual rules, as well.³

Basic principles of administrative bodies operation regulated in CAPC in substance cover basic rules of administrative procedure which were included in the inoperative administrative procedure code from 1967; furthermore they include new rules which were unfamiliar to the administrative procedure code at that time. Number of provisions dedicated to the principles is thus higher and broadening of administrative bodies operation where these principles are applied is evidenced by that, as well.

1 Act No. 71/1967 Coll., on Administrative Procedure (Administrative Procedure Code).

2 See. e.g. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. p. 45 et seq.

3 See HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. p. 351.

2. Basic principles of administrative bodies operation under CAPC

In this part of the submission, every principle found in CAPC will be described and further, basic rules of the proceedings under SAPC will be outlined where notes on common and distinguishing features will be presented.

As far as Czech basic principles of administrative bodies operation are concerned, CAPC mentions these principles: in provision s. 2, principle of legality is given, it means that administrative bodies proceed in accordance with laws⁴ and other legal regulations as well as international treaties which are part of the system of law. Second paragraph of the same provision states that the administrative body exercises its competence only in respect of the purposes and in the scale provided by the law. Administrative bodies are thus bound by the purpose of their performance of Public Administration and at the same time, this principle forbids the abuse of administrative discretion detrimental to this purpose. Third paragraph obliges the administrative body to observe rights acquired in good faith including legitimate interests of persons, which are involved in the individual case of administrative body's operation. Administrative body has a right to intervene against these rights in proportionate scale, only when fulfilling conditions set in the law. Finally, last paragraph of s. 2 binds the administrative body to resolve the matter respectfully to public interest and to avoid unreasonable differences in factually similar or same cases. Therefore, Public administration should be predictable in order to satisfy legitimate expectations of persons involved.⁵

Provision s. 3 CAPC establishes the principle of material truth, consequently, if the law does not say otherwise, administrative body proceeds in order to discover the state of matter which does not lead to any doubts.⁶

Following provision (s. 4) states that Public administration is a service to the public. Everyone who carries out tasks arising out of the

4 Where the law is mentioned in CAPC, even international treaty which is part of the system of law is understood as the law.

5 Person involved is the addressee of Public Administration which is connected to the operation of administrative body.

6 Administrative body is bound to discover the state of the matter which does not lead to any doubts in the extent necessary for conformity of its act with requirements stated in s. 2 CAPC.

administrative body's competency must treat the persons involved politely and assist them to the highest possible level. With regard to the mentioned direct applicability of principles and a defective procedure caused by their breach, it may be deduced, that impoliteness may lead to such a breach of procedural rights of a party which may cause unlawfulness of the decision. Administrative body's duty of indoctrination is further included in this provision, hence, if it necessary in respect to the nature of an act or personal circumstances of a party, the administrative body shall adequately indoctrinate the party involved on its rights and duties connected to particular administrative body's act. This duty is supplemented by the administrative body's duty to inform persons involved on the act it is about to perform sufficiently in advance, if it is necessary to defending their rights and it does not threaten the purpose of the act.⁷ Conclusively, last paragraph of s. 4 states that administrative body shall allow persons involved to apply their rights and legitimate interests, i.e. everyone must have a possibility to defend his/her right before the administrative body.

Provision s. 5 imposes the administrative body's duty to try to settle the matter by conciliatory agreement of the parties.⁸

Provision s. 6 CAPC is an expression of principles of speed and economy of Public administration's steps because it is specified in this provision, that the administrative body resolves matters without undue delay and that the administrative body proceeds in order not to incur unnecessary costs and that it may only burden the persons involved in the lowest possible extent.⁹ The first paragraph of cited

7 As well as the condition "if it necessary in respect to the nature of an act or personal circumstances of a party" mentioned in the preceding paragraph, even the condition "if it is necessary to defending their rights and it does not threaten the purpose of the act" will be an object of courts' interpretation because CAPC does not say what is necessary or what could threaten the purpose of the act in a way clearly explaining these vague terms.

8 If the nature of a matter under consideration allows for that, the administrative body shall try to conciliatorily cure antagonisms which impede proper dealing with and decision on the matter.

9 As to the development of economy principle, CAPC adds that it only requires the person involved to provide data, if it is required by law. If the necessary data have to be gained from the official evidence run by the administrative body itself, it is bound to secure their provision. When obtaining data under this regulation, in respect to the third persons that may be concerned by these data, the administrative body has the same position as the person involved which asked for obtaining such data.

provision constitutes protection from inaction because it provides that if the administrative body does not take any steps in the period given by the law or in the adequate period of time in case the period is not given, provision on inaction shall be used to make good.¹⁰

Equality of the parties as to the procedural rights is regulated in s. 7 APC. Under this provision, persons involved have an equal position when applying their procedural rights. Administrative body must proceed impartially in respect of the parties and it must require upholding their procedural duties in an equal extent. If the equality of the parties may be threatened, the administrative body shall take steps leading to its securing.

Latterly, the last provision on principles of operation (s. 8) embeds the duty of administrative bodies to observe mutual harmony of all the steps which take place at the same time and are connected to the same rights or obligations of the person involved.¹¹ Administrative bodies mutually collaborate in the interest of good administration. Public administration is then, as a complex, supposed to take co-ordinate action as a representative of particular public interest and it ought to co-ordinate all its steps in order to reach their mutual harmony and observe principles of speed and economy.

3. Basic rules of the proceedings under SAPC – in comparison to Czech legal regulation

Basic rules of the proceedings under SAPC are included in two provisions of this law, i.e. s. 3 and s. 4. As mentioned above, these principles are only related to administrative procedure which is in contrary to the Czech principles of administrative bodies operation which are applied to all activities carried out by the administrative bodies, i.e. not only in the proceedings on rights and obligations of Public administration's addressee's. In the following part of this submission, every principle, or if you like, every rule of the proceedings will be named, where every Slovak rule will be briefly compared to Czech legal regulation.

¹⁰ This provision is s. 80 CAPC.

¹¹ Person involved must without undue delay inform administrative bodies about such multiple procedures conducted by different administrative bodies or other bodies of public power.

Under SAPC, administrative bodies proceed in accordance with the laws and other legal regulations. Principle of legality is thus included in both legal enactments.¹² Further in s. 3 (1) SAPC, it is provided that administrative bodies are obliged to protect the interests of the state and society, law and interest of individuals and corporations and that they have to thoroughly demand fulfillment of their duties. This provision is not to be found in CAPC, it only says that the matter has to be resolved in accordance with the public interest.¹³ But thorough demanding of fulfilling obligations is not mentioned by CAPC.¹⁴

Provision s. 3 (2) SAPC defines the administrative bodies duty to proceed in close co-operation with the parties to the proceedings, participating persons and other persons which are concerned in the proceedings, and to always give them opportunity to effectively defend their rights and interests, especially to give a statement on basis for the decision and to apply their motions. Furthermore, there is a duty to provide the parties to the proceedings, participating persons and other persons who are concerned in the proceedings, with help and indoctrination in order to prevent them from harm caused by the ignorance of law. Czech legal regulation sets a duty to inform the persons about the act which the administrative body is about to perform in order to secure their opportunity to defend their rights, if it does not threaten the purpose of the act,¹⁵ and in addition it sets the possibility for the persons involved to apply their rights and legitimate interests.¹⁶ Even the indoctrinating duty is set in CAPC,¹⁷ however, Czech law is silent as to the help which could avoid harm caused by the ignorance of the law with regard to the principle "*ignorantia legis non excusat*". CAPC also does not provide anything about the duty to proceed in close co-operation with the parties to the proceedings and other persons, it only describes mutual co-operation of administrative bodies.¹⁸

12 See s. 2 (1) CAPC.

13 See s. 2 (4) CAPC.

14 The only reference to fulfilling obligations is s. 7 (1) CAPC which states that "administrative body (...) demands all the persons involved to fulfill their procedural obligations in an equal extent". Above all, it is mentioned here in connection with procedural equality of persons involved, not with the thoroughness with which the administrative body should demand the fulfillment of obligations.

15 See s. 4 (3) CAPC.

16 See s. 4 (4) CAPC.

17 See s. 4 (2) CAPC.

18 See s. 8 CAPC.

Provision s. 3 (3) SAPC constitutes the obligation of administrative bodies to consciously and responsibly deal with every matter which is an object of the proceedings, resolve it in time and without undue delay and to use the most appropriate means which lead to the right end of the matter. If the nature of the matter allows for it, administrative bodies are always duty bound to reach conciliatory settlement. And finally, there is a duty to conduct the proceedings economically and without unnecessary burden to the parties and other persons. Regarding the comparison to Czech legal regulation, it may be noted that CAPC does not include anything about conscious and responsible approach to every matter, nevertheless, in all other theses both regulations correspond. Therefore in both laws we find regulation of speed and economy of the proceedings,¹⁹ as well as conciliatory settlement of the matter.²⁰

Also the rules included in s. 3 (4) SAPC are to be found in CAPC. Decisions of administrative bodies must result from reliably discovered state of the matter²¹ and administrative bodies pursue not deciding unreasonably differently in factually same or similar cases.²²

Provision s. 3 (5) SAPC is distinct from both current CAPC and original regulation of administrative procedure in Act no. 71/1967 Coll., administrative procedure code which is otherwise the same as the SAPC. This provision specifies the duty of administrative bodies to inform the public comprehensibly and in time about the commencement, realization and finalization of proceedings in matters which are an object of public interest or which are indicated as such by a special law, namely on the official board, internet, if accessible, or by a different appropriate mean. Furthermore there exists a duty to protect rights and interests preserved by law, additionally official board must be constantly available to the public. This provision is supplemented in our Czech legal system especially by Act no. 106/1999 Coll., on free access to information, as amended, and in special laws which regulate providing information that are at Public administration bodies disposal.²³ Law regulates the steps while dealing with the application

19 See s. 6 CAPC.

20 See s. 5 CAPC.

21 See s. 3 CAPC.

22 See s. 2 (4) CAPC.

23 For instance, Act No. 123/1998 Coll., on Right to Environmental Information, as amended.

for information but also the steps of publication of a certain scope of information by administrative body's own initiative on official boards or in a way allowing distant access where the cited law gives even conditions which preclude the information to be provided in order to secure protection of rights and interests preserved by law of persons involved.

Last paragraph of s. 3 states that provisions in paragraphs 1–5 shall be used adequately at rendering certificates, reports, statements, recommendations and other acts. This situation is solved by Czech law by qualifying the principles included in initial provisions as basic principles of administrative bodies operation which led to the full application of the principles to all operation of administrative bodies not only in an adequate way.

As far as provision s. 4 (1) SAPC is concerned, it says that parties to the proceedings collaborate with administrative bodies during the whole proceedings. Such an obligation is not to be found in CAPC. If CAPC defines collaboration, then it is only in connection with the fact that administrative bodies mutually co-operate in the interest of good administration. Parties to the proceedings are not obligated to such a duty.

Last provision regarding the rules of procedure (s. 4 (2) SAPC) states that all parties to the proceedings have equal rights and obligations.²⁴ Procedural equality is secured also by CAPC which additionally binds the administrative bodies to take steps that are necessary to securing procedural equality.²⁵

4. Conclusion

The goal of this submission was to provide the reader with basic information on principles of administrative bodies operation (if you like, administrative procedure in respect to the Slovak legal regulation), about their content and meaning and also to carry out at least a minimum of comparison between Czech and Slovak regulation in this area.

As far the meaning of these principles is concerned, it is necessary to emphasize their direct applicability which means that in case these

24 SAPC additionally states in this provision that the person who is regarded as a party for only a part of the proceedings by a special law, has procedural rights and duties only in the part for which it is regarded as a party to the proceedings.

25 see s. 7 (1) (2) CAPC.

provisions are breached, then this might be a defect of a conduct or an act and this breach may be applied in reasoning of prospective legal remedies. We also cannot forget their meaning for the interpretation of other provisions, i.e. their role of interpretation instrument.

As to the particular content, Czech legal regulation differs from Slovak one especially in calling the chapter II of the first part of CAPC "Basic principles of administrative bodies operation" which results in the application of these principles not only to the administrative procedure as one of the forms of administrative bodies operation but also to all the other operation carried out by Public administration bodies. In addition, these principles will be applied in full scale, not only adequately, as it used to be accordingly to the original legal regulation represented by administrative procedure code from 1967.

Slovak legal regulation accepted the wording of administrative procedure code from 1967, therefore in this regulation we only find basic rules of administrative procedure with an adequate use of these in other operation of administrative bodies. This adequacy may bring both interpretation and application problems in practice therefore I think that Czech regulation is much better in this view, it is clearer and advantageous to the addressees of Public administration.

As to the particular principles, we may conclude that except of several exemptions (mentioned in the text), both legal regulations correspond, however in its provisions CAPC includes a number of other principles which are not to be found in SAPC that may be enriched by them. Especially because they reflect the principle of Public administration as a service to the public and therefore, it ought to act to public's benefit and in conformity with public's expectations. I reckon that the newly prepared Slovak legal regulation will be innovative in this respect and that it will bring a line of other principles not only of the administrative procedure but also of other operation of administrative bodies whereto the CAPC could serve as an inspiration.

Zásady rakouského správního řízení

JUDr. Olga Pouperová

*Anotace: Následující příspěvek shrnuje zásady rakouského správního řízení, jak je uvádí rakouská nauka a judikatura, a prostřednictvím těchto zásad po-
všechně charakterizuje rakouské obecné správní řízení. Soupis zásad správního řízení v tomto příspěvku vychází z přehledů zásad tak, jak jsou uváděny v rakouské literatuře, a v rozporu s českou terminologií striktně nerozlišuje mezi zásadami činnosti správního orgánu (§ 2 a 8 SR¹) a zásadami správního řízení² a vedle zásad podle rakouského „obecného správního řádu“ (AVG³) uvádí i některé zásady, které nejsou výlučně zásadami správního řízení, nýbrž se vztahují na veškerou činnost veřejné správy a jsou upraveny především na ústavněprávní úrovni. Pro představu o úpravě správního řízení jsou však zásady činnosti ještě důležitější, a proto jsou součástí výčtu. Cílem tohoto příspěvku není komparace české a rakouské úpravy zásad správního řízení, nýbrž jen stručný úvod do právní úpravy rakouského obecného správního řízení. Jednotlivé zásady jsou pro dokreslení doplněny judikaturou Ústavního soudního dvora⁴ a především Soudního dvora správního⁵, která normativní zásady interpretuje a dotváří.*

Klíčová slova: zásady správního řízení, rakouské správní řízení.

1. Obecné zásady správní činnosti

Oddělení správy od soudnictví

Správa a soudnictví jsou od sebe ve všech stupních odděleny (čl. 94 B-VG⁶). Čl. 94 B-VG zabraňuje zřizování „smíšených orgánů“ a každý

- 1 Zásady činnosti správního orgánu jsou zakotveny ve správním řádu, zákonu č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“ nebo „SR“), souhrnně v ustanoveních § 2-8 a vztahují se na všechny postupy správních orgánů, včetně správního řízení, které směřuje k vydání rozhodnutí.
- 2 BGBl. Nr. 51/1991, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), dále jen „AVG“.
- 3 „Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich“, dále též „VfGH“.
- 4 „Verwaltungsgerichtshof der Republik Österreich“, dále též „VwGH“; specializovaný soud zřízený ke kontrole správy. Blíže viz čl. 129-136 B-VG, provedené zákonem o Soudním dvoru správním (Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985, VwGG, BGBl. Nr. 10/1985).
- 5 BGBl. Nr. 1/1930, Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), dále „B-VG“ nebo „spolková ústava“.
- 6 Srov. THIENEL, Rudolf. *Verwaltungsverfahrenrecht*. 3. Auflage, Vídeň: Verlag Ös-

orgán tak musí být zřízen a organizován buď jako soud, nebo jako správní úřad. Stejně nepřipustné by byly mezi soudy a správními úřady vztahy funkční podřízenosti, když by byl správní úřad povinen řídit se pokyny soudu (nebo naopak), nebo směřování výkonu správy a soudnictví při instančním postupu. Instančně nadřízeným orgánem, který bude rozhodovat o opravném prostředku, může být vždy jen orgán téhož druhu.⁷ Přezkum aktů správních úřadů ve správním soudnictví však se zásadou oddělení správy a soudnictví v rozporu není, neboť u správního soudu (respektive „nezávislého správního senátu“⁸) nejde o instanční postup, nýbrž probíhá nové, „nadstavbové“ řízení, formálně i institucionálně od správního řízení odlišné, které přichází na řadu až tehdy, když ochrana veřejných subjektivních práv správními úřady (a všemi jejich stupni) nebyla dostatečná.

Autoři se neshodují v tom, zda tato ústavní norma vyžaduje jak organizační oddělení soudnictví a správy, tak jejich oddělení funkční. R. Thienel uvádí, že výslovné oddělení též v materiálním ohledu je stanoveno jen pro věci trestního práva.⁹ Soudům je vyhrazeno řešení určitých tradičních otázek¹⁰, v ostatních věcech je na obvyčejném zákonodárci, aby určil, které věci připadnou k řešení soudům a které správním úřadům.

Vázanost zákonem – princip legality

Zákon je projevem vůle lidu, a vázanost správy zákonem tak v zemích s parlamentní demokracií představuje nezbytný předpoklad pro demokraticky strukturovanou veřejnou správu. Moc zákonodárná formou zákona určuje státní správě, resp. celé veřejné správě meze, v nichž jedině může být veřejná správa vykonávána, a je tedy v tomto smyslu veřejné správě nadřazena. Princip legality vyjadřuje vztah ve-

terreich, 2004. s. 44.

7 Unabhängiges Verwaltungssenat (UVS).

8 THIENEL, Rudolf. op. cit. s. 44, 376-380. Ani v tomto ohledu oddělení však podle mého názoru nelze považovat za striktní, když je správním úřadům přiznána pravomoc rozhodovat ve věcech správního práva trestního, neboť pravomoc rozhodovat o správních deliktech je principiálně obdobná pravomocí rozhodovat o trestném činu; jde o rozhodování o tom, zda byl delikt spáchán, zda jsou splněny všechny znaky skutkové podstaty stanovené zákonem a kdo je pachatelem deliktu, tj. rozhodování o vině, či nevině a případné sankci.

9 Kvalifikace, které věci tradičně spadají do působnosti soudů, se u autorů liší. Blíže viz např. THIENEL, Rudolf. op. cit. s. 44.

10 Srov. THIENEL, Rudolf. op. cit. s. 45-46. Viz též rozhodnutí VfGH ze dne 18. 6. 2001, B1443/00 ua, dostupné z <http://www.ris.bka.gv.at/Vfgh/>.

řejné správy vůči jejím adresátům a poskytuje jim garanci, že veřejná správa vůči nim nebude vykonávána jinak než na základě zákona. Princip legality je zakotven v čl. 18 B-VG, který v odstavci prvním stanoví, že veškerá *státní správa* smí být vykonávána pouze na základě zákona. Přestože ústava výslovně hovoří pouze o státní správě, je třeba požadavek legality vztahovat na veškerou veřejnou správu, neboť originálním subjektem správy je stát a ostatní subjekty správy mohou existovat pouze tehdy, pokud stát jejich existenci připustí. Tato jiná veřejná správa, jejímž nositelem je jiný veřejnoprávní subjekt odlišný od státu, nemůže mít pro svou činnost širší mantinely než stát.

Zásada pevného stanovení příslušnosti

Tato zásada v určitém ohledu konkretizuje zásadu legality. Vyjadřuje právo osoby, aby její věc byla projednána jen k tomu příslušným správním úřadem. Porušení pravidel pro určení příslušnosti vede k závažné procesní chybě, která může být účastníkem řízení napadena. I výjimky z obecných pravidel pro určování příslušnosti (delegace a devoluce) jsou možné pouze tehdy, pokud je stanovuje nebo umožňuje zákon. Obecná pravidla pro určování věcné a místní příslušnosti ve správním řízení jsou stanovena v § 1-6 AVG, tato pravidla mají subsidiární platnost; jsou modifikována speciálními pravidly pro určování příslušnosti upravenými ve zvláštních předpisech.

Zásada pevného stanovení příslušnosti je rovněž projevem práva na řízení před zákonným soudcem (čl. 83 odst. 2 B-VG). Právo na zákonného soudce je třeba vykládat extenzivně tak, že neplatí jen pro soudnictví, nýbrž též pro správu tam, kde správní úřad autoritativně rozhoduje o právech nebo povinnostech nepodřízených jednotlivců. Tato ústavní zásada zavazuje jak obyčejného zákonodárce, tak vykonavatele exekutivy. Zákonodárce je povinen zakotvit přesná pravidla pro určení věcné i místní příslušnosti soudů i správních úřadů, aby nedocházelo ke konkurenci příslušnosti různých úřadů, a vykonavatelé exekutivy včetně správních úřadů jsou povinni zákonodárcem stanovená pravidla o působnosti a příslušnosti respektovat.¹¹

Zásada rovnosti

Požadavek rovnosti před zákonem je vyjádřen jednak v čl. 2 státního základního zákona¹², jednak v čl. 7 B-VG, podle nichž jsou si

11 RGBl. Nr. 142/1867, Staatsgrundgesetz (StGG).

12 Bundesverfassungsgesetz vom 3. Juli 1973 zur Durchführung des Internationalen

všichni státní občané před zákonem rovni. Rovné zacházení s cizinci pak upravil spolkový zákon o odstranění rasové diskriminace z roku 1973.¹³ Má-li zákon vícero možných výkladů, pak je třeba, aby ten správním úřadem aplikovaný byl vždy v souladu se zásadou rovnosti. Za smysl zákona nemůže být vydáván závěr, který je se zásadou rovnosti v rozporu.¹⁴

Pro správní řízení ze zásady rovnosti vyplývá mj. povinnost zákonodárce na základě věcných kritérií stanovit okruh účastníků řízení, jimž tak budou přiznána procesní práva k obraně jejich hmotných práv. Jestliže někomu zákonodárce přiznává subjektivní právo, musí jej také učinit účastníkem v řízeních, v nichž může být toto jeho subjektivní právo dotčeno.¹⁵

Nestrannost správního orgánu

Nestrannost správního orgánu je zajištěna prostřednictvím institutu vyloučení pro podjatost. AVG ukládá správnímu orgánu povinnost zdržet se ve stanovených případech výkonu svého úřadu a zajistit své zastoupení při něm (§ 7 odst. 1 AVG). Pojem správní orgán je v AVG používán ve smyslu „individuálního správního orgánu“¹⁶, a za správní orgán je tak pro účely ustanovení o vyloučení pro podjatost považována každá osoba, která je pověřena obstaráváním úkolů při výkonu veřejné správy a která se účastní postupu podle AVG (podle § 14 odst. 1 věty první SŘ „úřední osoba“).¹⁷ Při pochybnostech o nepodjatosti musí správní orgán postupovat z úřední povinnosti; narozdíl od českého správního řízení, v rakouském AVG není zakotveno právo účastníka vznést námitku o podjatosti úřední osoby (srov. § 14 odst. 2 SŘ) a vyloučení pro pochybnost o nepodjatosti tak může nastat jen z iniciativy správního orgánu.¹⁸ A na rozdíl od českého správního řízení, v němž jinou úřední osobu, která nahradí vyloučenou úřední osobu, určuje představený vyloučené úřední osoby,

Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung, BGBl. Nr. 390/1973.

13 Rozhodnutí VwGH ze dne 20. 3. 1963, 0854/61, dostupné z <http://www.ris.bka.gv.at/Vwgh/>.

14 Rozhodnutí VfGH VfSlg. 15.581/1999 cit. dle THIENEL, Rudolf. op. cit. s. 49.

15 Viz např. MERKL, Adolf. *Obecné právo správní. Díl první*. Brno: Orbis, 1931. s. 146.

16 WIELINGER, Gerhart. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*, 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006. s. 31.

17 Námitku podjatosti však lze vznést proti tlumočnickovi a znalci, § 39a a § 53 AVG.

18 Srov. THIENEL, Rudolf. op. cit. s. 45-46.

podle AVG je sama podjatá úřední osoba (resp. slovy AVG „podjatý správní orgán“) povinna zajistit „náhradní úřední osobu“ (správní orgán). AVG zná čtyři případy pochybnosti o nepodjatosti, které se zčásti shodují s důvody, které upravuje český správní řád. Jsou jimi: 1) vlastní zúčastněnost na věci (poměr k věci, § 14 odst. 1 SŘ); 2) zúčastněnost rodinného příslušníka nebo opatrovance (poměr k účastníkům, který podle SŘ nemusí být nutně rodinný, tzn. že tento důvod tak, jak je zakotven v SŘ je oproti AVG obsahově širší, navíc správní řád výslovně uvádí jako důvod pro pochybnosti o nepodjatosti též poměr k zástupci účastníka); 3) dále angažovanost osoby, která jedná jako správní orgán, zároveň jakožto zástupce účastníka (zastoupení přitom již ani nemusí trvat); 4) jiné vážné důvody, pro které vzniká pochybnost o nepodjatosti. V odvolacím řízení je důvodem pro vyloučení též účast na vydání odvoláním napadeného rozhodnutí nebo účast na „předběžném rozhodnutí o odvolání“ podle § 64a AVG. Je-li nebezpečí z prodlení a není-li možné ihned zajistit zastoupení správního orgánu, činí správní orgán, u něž jsou dány pochybnosti o nepodjatosti, neodkladné úřední úkony.

Pravidla o vyloučení pro pochybnost o nepodjatosti jsou rovněž provedením práva na zákonného soudce (čl. 83 odst. 2 B-VG).¹⁹

2. Zásady vztahující se k přípravnému řízení

Zásada arbitrárního pořádku

Zásada arbitrárního pořádku patří k zásadám vztahujícím se k přípravnému řízení²⁰; obecně znamená, že pořadí jednotlivých procesních úkonů směřujících v řízení ke zjištění skutkového stavu není zákonem stanoveno a řízení tvoří od počátku do konce jeden celek. Pokud není ve správních předpisech obsaženo jiné nařízení, je na příslušném správním orgánu, aby na základě okolností konkrétního případu a při respektování pravidel stanovených ve 2. části AVG („Přípravné řízení“) určil postup v přípravném řízení. K tomu může zejména z vlastní iniciativy nebo na návrh nařídít ústní jednání, sloučit více správních věcí ke společnému projednání nebo je znovu rozdělit. Postup musí správní orgán volit s ohledem na nejvyšší možnou účelnost, rychlost,

19 Přípravné, resp. vyšetřovací řízení, jehož účelem je zjištění (vyšetření) informací nezbytných pro vyřízení správní věci a v němž je účastníkům dána možnost uplatnit svá práva a zájmy (§ 37 věta první AVG).

20 Viz např. rozhodnutí VwGH 2007/05/0054 ze 16. 12. 2008.

jednoduchost a úspornost nákladů (§ 39 odst. 2 AVG). Na rozdíl od soudních řízení – civilního i trestního – ve správním řízení obecný příkaz bezprostřednosti a ústnosti neplatí, právě naopak. Správní orgán ústní jednání nařídí pouze tehdy, považuje-li to za účelné a nejde-li o zbytečné prodlužování řízení nebo plýtvání náklady.

Účelnost, rychlost, jednoduchost a úspornost lze tedy považovat za další zásady správního řízení. Jde o AVG (opakovaně) výslovně požadované kvality řízení, které by měl správní orgán při zvažování vhodného postupu zohlednit. V první řadě je třeba sledovat účel řízení a účelnost pak poměřovat s požadavkem rychlosti, úspornosti a jednoduchosti tak, aby správní řízení bylo nejen účelné, ale také efektivní.

Pouze pokud v prvostupňovém řízení zjištěné a do rozhodnutí zahrnuté posudky jsou s ohledem na právně relevantní zjištění úplná a logická, může se o ně odvolací orgán ve smyslu zásad účelnosti, rychlosti, jednoduchosti a úspornosti při svém rozhodování opírat. Obecně ale úkolem odvolacího orgánu je věc rozhodnout opětovně, a to zejména tehdy, pokud o této věci bylo rozhodováno poprvé.²¹

Zásada oficiality, zásada materiální pravdy a zásada vyšetřovací

Zásada oficiality, která vyjadřuje povinnost správního úřadu tam, kde zákon jako podmínku jeho aktivity výslovně nevyžaduje návrh, postupovat z vlastní iniciativy, vyplývá z § 39 odst. 2 a 3 AVG. Zásada oficiality se vztahuje jak k zahájení řízení, tak k dalšímu postupu v řízení, tzn. příslušný správní orgán je povinen zahájit správní řízení a v zahájeném řízení postupovat k vyřešení věci (vydání rozhodnutí) i bez návrhu účastníků, pokud zákon nestanoví jinak. Zásada oficiality dává základ i pro zásadu vyšetřovací a zásadu materiální pravdy, které se vztahují k dokazování a vyjadřují povinnost správního orgánu objektivně zjistit relevantní skutečnosti nezbytné pro vyřešení věci a z úřední povinnosti shromažďovat podklady pro rozhodnutí. Primárně musí téma a předmět dokazování určit správní orgán. Maxima oficiality podle konstantní judikatury Soudního dvora správního ovšem předpokládá určitou míru součinnosti účastníků. Výslovně však povinnost součinnosti v AVG zakotvena není. Účastník musí podle judikatury i v přípravném řízení procesní práva, která mu jsou k obraně jeho zájmů stanovena, skutečně uplatňovat a úkony správní-

²¹ Rozhodnutí VwGH ze dne 26. 2. 2009, 2007/09/0105. Obdobně též rozhodnutí VwGH 93/16/0120 ze dne 18. 11. 1993.

ho úřadu směřující ke zjištění skutkového stavu musí umožnit. Pokud účastník svoji povinnost součinnosti zanedbává, nelze správnímu úřadu nedostatečné zjištění skutkového stavu vytykat. Rakouský Soudní dvůr správní k tomu uvádí: „*Úřední povinnosti zjištění skutkového stavu odpovídá povinnost účastníků poskytovat za tím účelem správnímu úřadu součinnost. Maxima officiality nezabavuje účastníky povinnosti skutkovými tvrzeními přispět ke zjištění skutkového stavu, když je jejich součinnosti třeba. Tam, kde správní úřad není bez „spolupráce“ účastníka schopen opatřit si skutkový základ nezbytný pro rozhodnutí, vychází z povinnosti součinnosti. Povinnost součinnosti přitom vyžaduje více než pouhá „paušální skutková tvrzení“, vyžaduje se určitá míra konkrétnosti tvrzení účastníka; na výzvu musí účastník označit skutečnosti, které jsou k posouzení oprávněnosti nároku nezbytné.*“²² V jiném rozhodnutí Soudní dvůr správní vymezuje zásadu officiality (postupu z úřední povinnosti) obdobně a konkrétně pak uvádí, že pokud účastník navrhne jako důkaz výsledkem jmenovitě určitého svědka, musí také uvést „důkazní téma“, tzn. k jakému tématu a jakým otázkám má být svědek vyslechnut, pokud to není správnímu orgánu zřejmé.²³

V § 39 odst. 2 AVG je tedy zahrnuto několik zásad – 1. maxima officiality (*Offizialmaxime*) nebo též zásada povinného úředního postupu (*Amtswezigkeit*), která se vztahuje k zahájení řízení a postupu v řízení, 2. zásada vyšetřovací (*Inquisitionsmaxime*) a 3. zásada materiální pravdy (*der Grundsatz der materiellen Wahrheit*), které se vztahují ke zjišťování skutečností a dokazování.

Zásada spojování řízení a koordinace

Jestliže realizace určitého záměru podle správních předpisů vy-

22 Viz např. rozhodnutí VwGH ze dne 21. 2. 2008, 2005/07/0105.

23 Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, das Verwaltungsstrafgesetz 1991, das Zustellgesetz, das Forstgesetz 1975, das Wasserrechtsgesetz 1959, das Abfallwirtschaftsgesetz, das Immissionsschutzgesetz - Luft, das Strahlenschutzgesetz, das Epidemiegesezt 1950, das Tuberkulosegesetz, das Ärztegesetz 1998, das Dentistengesetz, das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz, das MTD-Gesetz, das Hebammengesetz, das Apothekengesetz, das Arzneimittelgesetz, das Arzneiwareneinfuhrgesetz, das Krankenanstaltengesetz, das Tierseuchengesetz, das Kraftfahrergesetz 1967, das Schifffahrtsgesetz, das Luftfahrtgesetz, die Gewerbeordnung 1994 und das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen geändert, ein Bundes-Berichtspflichtengesetz erlassen sowie das Rattengesetz, das Bazillenausscheidergesetz, die Durchführungsverordnung zum Bazillenausscheidergesetz und das Bundesgesetz über natürliche Heilvorkommen und Kurorte aufgehoben werden (Verwaltungsreformgesetz 2001), BGBl. I Nr. 65/2002.

žaduje vícero povolení a jestliže byly zahrnuty do jednoho návrhu, správní úřad spojí tato řízení k jednomu projednání a rozhodnutí a s úřady příslušnými k vedení ostatních správních řízení svůj postup koordinuje. Oddělené vedení řízení je v takových případech možné, jen pokud je to v zájmu dosažení účelnosti, rychlosti, jednoduchosti řízení nebo úspornosti nákladů řízení (§ 39 odst. 2a AVG).

Zásada koordinace byla do AVG vložena „zákonem o správní reformě“²⁴ v roce 2001 pod heslem „one-stop-shop“, tj. s myšlenkou koncentrovat rozhodování o všech jednotlivých povoleních potřebných k realizaci určitého záměru u jediného příslušného úřadu a tím co nejvíce zkrátit čas potřebný k získání těchto povolení. Snaha takto adresátům správy zjednodušit vyřizování správních záležitostí ovšem má své meze, neboť možný je pouze přesun příslušnosti v rámci nepřímé spolkové správy na okresní hejtmanství. S ohledem na obsah samostatné působnosti obcí (čl. 118 odst. 2 a 3 B-VG) nemohlo být do příslušnosti okresních hejtmanství, a tudíž ani do zásady spojování řízení zahrnuto povolování staveb. Ve správní praxi naráží zásada spojování řízení na to, že okruhy účastníků tak, jak jsou stanoveny různými zákony, které mají být aplikovány, se nepřekrývají a společné řízení tak s ohledem na různé okruhy účastníků v jednotlivých řízeních, která mají být spojena, není možné.²⁵

Zásada slyšení účastníků

Správní úřad je povinen dát účastníkům řízení příležitost přednést vše, co jim svědčí k dobru, a jejich tvrzeními se důkladně zabývat. Tato zásada je obecně vyjádřena v § 37 AVG a v dalších ustanoveních zdůrazněna a konkretizována. Tak například § 45 odst. 3 AVG upravuje právo na vyjádření se k výsledkům dokazování, § 65 právo „protistrany odvolatele“ vyjádřit se k v odvolání nově tvrzeným skutečnostem a důkazům. Soudní dvůr správní na dodržování této zásady klade značný důraz, jde o „fundamentální zásadu správního řízení v právním státě“²⁶ a porušení tohoto práva považuje za závažnou procesní chybu. V praxi správních úřadů však jde o jednu z nejčastěji porušovaných zásad, o čemž svědčí i bohatost judikatury Soudního dvora správního k uvedeným ustanovením.

24 WIELINGER, Gerhart. op. cit. s. 23-24.

25 Rozhodnutí VwGH ze dne 16. 11. 1993, 90/07/0036. Obdobně též rozhodnutí VwGH 91/09/0177, 16. 1. 1992.

26 Rozhodnutí VwGH ze dne 27. 2. 2003, 2000/18/0040.

Jestliže je zásada slyšení porušena v prvoinstančním řízení, nemůže být tato vada zhojena tím, že účastník má možnost se k závěrům dokazování vyjádřit v odvolání.²⁷

Zásada slyšení dává účastníkovi právo zaujmout stanovisko a vyjádřit se k věci samé a k výsledkům dokazování za účelem obrany svých práv a právních zájmů, podkladem pro rozhodnutí nemohou být proto skutečnosti ani důkazy, k nimž účastník neměl možnost se vyjádřit; nevyžaduje však, aby se účastník před vydáním rozhodnutí vyjádřil též k právnímu hodnocení zjištěného skutkového stavu provedenému správním úřadem.²⁸ Účastníkům musí být výsledek provádění důkazů správním úřadem dán na vědomí a výslovně mají být vyzváni, aby ve stanovené lhůtě k výsledkům dokazování vyjádřili své stanovisko.²⁹ Zásadě slyšení je učiněno zadost, pokud je účastník seznámen s výsledky dokazování (zde s obsahem znaleckého posudku) a možnost vyjádřit se je mu poskytnuta jen ústně při jednání³⁰ nebo dokonce jen telefonicky, pokud to vyžaduje situace.³¹ Stanovení lhůty pro vyjádření musí být přiměřené, aby účastník měl reálnou možnost přednést případné protidůkazy.³² Soudní dvůr správní též zdůrazňuje, že nejen s výsledkem provádění určitého důkazního prostředku, nýbrž též s důkazními zdroji musí být účastník seznámen, např. s tím, který svědek, určitou výpověď učinil.³³ Právo na slyšení účastníka není dáno jen v prvoinstančním řízení, nýbrž v kompletním rozsahu platí též v řízení odvolacím.³⁴

Ústavněprávní garance práva slyšení účastníka sice neexistuje, ale Ústavní soudní dvůr toto právo považuje za imanentní součást zásady rovnosti³⁵.

27 Viz např. rozhodnutí VwGH ze dne 16. 11. 1993, 90/07/0036. Obdobně pro daňové řízení rozhodnutí VwGH 89/13/0111, 5. 2. 1992.

28 Rozhodnutí VwGH ze dne 5. 9. 1995, 95/08/0002.

29 Viz např. rozhodnutí VwGH ze dne 11.09.2003, 2002/07/0023.

30 Rozhodnutí VwGH ze dne 4. 4. 2002, 2002/08/0023.

31 Rozhodnutí VwGH ze dne 25. 7. 2002, 2001/07/0114.

32 Rozhodnutí VwGH ze dne 18. 10. 2000, 98/08/0304.

33 Rozhodnutí VwGH ze dne 10. 12. 1998, 98/07/0128. Podle VwGH ve správním řízení nepřichází v úvahu zvláštní ochrana svědka jako v řízení trestním.

34 Čl. 7 rakouské spolkové ústavy (B-VG) a v čl. 2 ústavního zákona (StGG).

35 Skutečnosti obecně nebo úředně známé (offenkundige Tatsachen) není třeba dokazovat (§ 45 odst. 1 AVG). Ke skutečnostem obecně a úředně známým blíže viz WALTER, Robert – MAYER, Heinz. Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts. 8. Auflage. Wien: Manzsche Verlags- Universitätsbuchhandlung, 2003. s. 165. Pokud ovšem má správní úřad určitou skutečnost za obecně

3. Zásady vztahující se k přípravnému řízení

Zásada volného hodnocení důkazů, zásada neomezeného dokazování, zásada stejné hodnoty všech důkazních prostředků

AVG nezná žádná pravidla, která by určovala, kdy má správní úřad považovat určitou skutečnost za prokázanou. Pokud se nejedná o obecně nebo úředně známé skutečnosti³⁶ nebo o zákonné domněnky (§ 45 odst. 1 AVG), má správní úřad po pečlivém zohlednění výsledků vyšetřovacího řízení podle volného přesvědčení zhodnotit, zda určitá skutečnost bude považována za prokázanou, či nikoliv (§ 45 odst. 2 AVG).

Správní úřad tedy není při hodnocení důkazů vázán pevnými pravidly, to ovšem neznamená libovůli správního úřadu. Správní úřad je povinen postupovat při vyvozování závěrů podle pravidel logiky a využívat vědecké poznatky, přírodních věd, psychologie apod., k posouzení, zda shromážděné důkazy závěr o existenci určité skutečnosti potvrzují.³⁷

Volné hodnocení důkazů předpokládá, že důkazy budou nejprve provedeny a teprve potom bude posuzována jejich důkazní hodnota. Hodnocení důkazů před jejich provedením je nepřipustné. Důkazní prostředek tedy nemůže být předem hodnocen jako prostředek bez vypovídací hodnoty. Nelze proto neprovést výslech svědka z toho důvodu, že se předpokládá, že půjde o „výpověď z laskavosti“.³⁸

Na zásadu volného hodnocení důkazů navazuje povinnost správního úřadu svá rozhodnutí odůvodnit (§ 60 AVG); správní úřad je povinen v odůvodnění rozhodnutí zrekonstruovatelným způsobem objasnit, proč určitý skutkový stav má za daný, nebo nikoli. Pouhé odvolání se na zásadu volného hodnocení důkazů v odůvodnění rozhodnutí nestačí.³⁹

Zásada neomezeného dokazování znamená, že důkazní prostředky jsou v AVG (§ 47–54) uvedeny pouze příkladmo a že jako důkazní

známou, je povinen i toto dát účastníkovi na vědomí (§ 43 odst. 4 AVG), rozhodnutí VwGH ze dne 17. 10. 1995, 94/08/0269, s výjimkou známých skutečností, o nichž jsi je správní úřad jistý, že jsou účastníkovi známy, rozhodnutí VwGH ze dne 26. 4. 2001, 98/16/0265.

36 Rozhodnutí VwGH ze dne 18. 4. 1977, 2942/76.

37 Rozhodnutí VwGH ze dne 26. 9. 1995, 94/08/52.

38 Rozhodnutí VwGH ze dne 29. 1. 1996, 96/16/0014.

39 VwGH ze dne 17. 4. 1991, 90/02/0166.

prostředek může být použito vše, co je ke zjištění rozhodného skutkového stavu podle povahy konkrétního případu účelné (§ 46 AVG). Použity tedy mohou být zásadně všechny důkazy získané v souladu s právem.⁴⁰

Správní úřad tak může použít např. předzvědné osoby nebo „předzvědné věci“; co bude v řízení použito jako důkaz záleží na správním úřadu, rozhodující přitom je pouze to, zda určitý důkazní prostředek může přispět k objasnění skutkového stavu.⁴¹ Soudní dvůr správní ovšem zaujal stanovisko, že jsou nepřijatelné „tajné důkazní prostředky“, např. anonymní výpovědi.⁴²

Ze zásady volného hodnocení důkazů a zásady neomezeného dokazování vyplývá též pravidlo, že hodnota všech důkazů je principiálně stejná a důkazní síla určitého důkazního prostředku není určována formální kvalifikací, nýbrž pravdivostí jeho obsahu.⁴³ Soudní dvůr správní k zásadě stejné hodnoty všech důkazních prostředků kupříkladu uvedl, že posudek „úředního znalce“ (§ 52 odst. 1 AVG) nemá vyšší důkazní hodnotu než posudek „neúředního znalce“ (§ 52 odst. 2 AVG), kterého si povolal účastník.⁴⁴ Pokud je svědkem správní orgán (úřední osoba) nepropůjčuje to jeho svědecké výpovědi automaticky vyšší důkazní hodnotu ve srovnání s výpovědí jiné, neúřední osoby; na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, že úřední osoba podléhá disciplinárnímu právu a nepravdivá svědecká výpověď je sankcionovatelná: svědecká výpověď na věci nezúčastněné úřední osoby, je proto spíše důvěryhodná než ospravedlňování obviněného, který se zcela přirozeně chce vyhnout trestu.

Zásada neomezeného dokazování ovšem neznamená, že zde neplatí zákazy, že určité důkazy nesmí být přijaty a že určité důkazy jsou jako podklad pro rozhodnutí nepřijatelné, např. odebrání krve řidiči pro zjištění alkoholu provedené v rozporu se zákonem.⁴⁵ Takovým nepřijatelným důkazem by též bylo porušení zákazu donucení

40 Např. rozhodnutí VwGH ze dne 17. 10. 2008, 2007/12/0203, shodně též rozhodnutí VwGH ze dne 4. 7. 2007, 2006/08/0193.

41 Rozhodnutí VwGH ze dne 20. 2. 1991, 90/02/0151.

42 Rozhodnutí VwGH ze dne 20. 12. 1990, 90/10/0134.

43 Rozhodnutí VwGH ze dne 15. 4. 1988, 85/17/0086.

44 Rozhodnutí VwGH ze dne 20. 1. 1986, 85/02/0245.

45 Viz § 5 StVO (Bundesgesetz vom 6. Juli 1960, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden (Straßenverkehrsordnung 1960, BGBL. Nr. 159/1960) a viz též rozhodnutí VwGH ze dne 11. 7. 1990, 89/03/0242.

k sebeobvinění⁴⁶, porušení pravidel pro odposlech⁴⁷, porušení zákazu mučení při získávání důkazů (čl. 15 Úmluvy proti mučení⁴⁸) apod.

Důkazním návrhům, které jsou zjevně neopodstatněné, správní úřad není povinen vyhovět (§ 46 odst. 2 AVG). Taková situace ovšem může podle Soudního dvora správního nastat jen tehdy, když navrhovaný důkazní prostředek objektivně vzato není vůbec způsobilý o předmětu dokazování důkaz podat.⁴⁹ Naopak opodstatněný je důkazní návrh tehdy, když označuje důkazní téma a důkazní prostředek a důkazní téma přitom může přispět k objasnění relevantního skutkového stavu.⁵⁰ S ohledem na zásadu procesní ekonomie má správní úřad dokazování ukončit v momentě, kdy si na základě existujících důkazů může učinit jasný obraz o relevantním skutkovém stavu.⁵¹

Určitou výjimku ze zásady stejné hodnoty všech důkazních prostředků představují veřejné listiny, jimž svědčí (vyvratitelná) domněnka správnosti (§ 47 AVG).

Nepřímé řízení

Řízení před správním úřadem není bezprostřední. Správní úřad může podle § 55 AVG dokazování provádět také prostřednictvím požádaných úřadů v rámci „vzájemné výpomoci úřadů“ (čl. 22 B-VG) nebo prostřednictvím podřízených úřadů, jimž tak uložil pokynem (čl. 20 odst. 1 B-VG), nebo prostřednictvím k tomu jednotlivě pověřených úředních orgánů. Může též doplňovat důkazy různým neformálním dotazováním.

46 Viz pravidla pro odposlech v § 120 StGB (Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch, BGBL. Nr. 60/1974) a viz též rozhodnutí VwGH ze dne 5. 7. 1993, 91/10/0130.

47 Kundmachung des Bundeskanzlers vom 30. Mai 1989 betreffend den Geltungsbereich des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, BGBL. Nr. 273/1989.

48 Rozhodnutí VwGH ze dne 15. 1. 1983, 82/11/0084.

49 Rozhodnutí VwGH ze dne 24. 1. 1996, 94/13/0152.

50 Rozhodnutí VwGH VwSlg. 3046 A/1953 cit. dle THIENEL, Rudolf. op. cit. s. 173.

51 V roce 1991 byl v návaznosti na čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBL. Nr. 210/1958) a požadavek nezávislosti a nestrannosti tribunálu v každé spolkové zemi zřízen jeden nezávislý správní senát. Jde o orgány soudního typu, které byly spolu s Azylovým soudním dvorem a Soudním dvorem správním zřízeny ke kontrole správy a zajištění právnosti činnosti správních úřadů (čl. 129 B-VG).

Bezprostřednost se však zásadně uplatňuje v řízení před nezávislými správními senáty⁵², neboť řízení před tímto „kolegiálním orgánem se soudním prvkem“⁵³ už musí beze zbytku splňovat požadavky spravedlivého procesu (čl. 6 Úmluvy).

4. Závěrem

Rakouská úprava zásad správního řízení i judikatura vychází ze zásady legality a jejích derivátů, a naplňuje tak požadavky demokratického právního státu, který respektuje práva jednotlivců. Rakouská monarchie byla baštou správy a dala právní základ i českému správnímu procesu. Přestože se v zásadách česká a rakouská úprava správního řízení podstatně neliší, zejména na judikatuře správních soudů je dosud znát rakouský náskok.

52 VfSlg. 11.336, 13.756 cit dle WALTER, Robert – MAYER, Heinz. op. cit. s. 172.

53 Úmluva o ochraně lidských práv a svobod (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl. Nr. 210/1958).

Principles of Austrian Administrative Proceedings

JUDr. Olga Pouperová

Annotation: Following submission is a summary of Austrian administrative procedure principles as they are mentioned by Austrian doctrine and the practice of the courts where through these principles, rough description of Austrian general administrative proceedings is provided. The list of principles of administrative procedure is based on enumerations of principles given in Austrian literature, in contrary to the Czech terminology, it does not strictly distinguish principles of administrative body's operation (s. 2 and 8 of Czech Administrative Procedure Code¹) and principles of administrative proceedings², furthermore, in addition to principles of Austrian "general administrative procedure code (AVG³)", it sets out certain principles that are not explicitly considered as administrative procedure principles but they are related to the entire operation of public administration, regulated mainly at constitutional level. Principles of operation are even more critical to the image of administrative procedure which is the reason of their enlistment. Goal of this submission is not to compare Czech and Austrian regulation of the administrative procedure principles; on the other hand, its aim is to shortly introduce legal regulation of Austrian general administrative proceedings. Every principle is supplemented with relevant case law of the Constitutional Court of Austria⁴ and especially the Administrative Court of Austria⁵ which interprets and puts the finishing touches to the normative principles.

- 1 Principles of administrative body's operation are given in the Code of Administrative procedure, Act no. 500/2004 Coll., as amended (hereinafter „CAP“), collectively in sections 2 – 8 and they refer to all actions of administrative bodies, including administrative proceedings, which leads to rendering a decision.
- 2 In contrary to "basic principles of administrative body's operation", principles of administrative proceedings refer exclusively to the administrative procedure (chapter I. CAP), they are regulated in CAP in provisions connected to a particular phase of administrative procedure they are related to. Summary of Czech administrative procedure principles can be found in, e.g. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. p. 76–85.
- 3 BGBL. Nr. 51/1991, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), hereinafter „AVG“.
- 4 „Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich“, hereinafter „VfGH“.
- 5 „Verwaltungsgerichtshof der Republik Österreich“, hereinafter „VwGH“; specialized court established to supervise the Administration. See Art. 129- Att. 136 B-VG, implemented by Act on Administrative Court (Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985, VwGG, BGBL. Nr. 10/1985).

Keywords: principles of administrative proceedings, Austrian administrative proceedings.

1. General principles of administrative operation

Separation of the Administration from the Judiciary

Administration and Judiciary are separated from each other at all levels (Art. 94 B-VG⁶). Art. 94 B-VG is an obstacle to the creation of mixed bodies; hence, everybody must be construed as either a court or an administrative body. Relationship of functional subordination where the administrative body would be bound by court's decision is inadmissible (the same *vice versa*), as well as combination of administration and judiciary during the stages of appeal. It is only possible that a body of the same kind renders decision, as far as appeal on a higher stage is concerned.⁷ However, review of administrative acts by the Administrative Judiciary is not inconsistent with the principle of separating the Administration and Judiciary because it is not the procedure of appellate stages that is followed in Administrative Court (or "independent administrative senate"⁸), to the contrary, it is a new "superstructure" proceeding, formally and institutionally different from administrative procedure which takes place in time when the protection of public subjective rights by the administrative bodies (and all their levels) turns out to be insufficient.

Authors are not unanimous whether this constitutional rule requires both organizational separation of Judiciary and Administration and the functional separation. R. Thienel states that explicit separation also in the material view is only given in criminal law matters.⁹ Courts are only reserved the power to resolve certain traditional issues¹⁰, in

6 BGBl. Nr. 1/1930, Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), hereinafter „B-VG“

7 See THIENEL, Rudolf. *Verwaltungsverfahrenrecht*. 3. Auflage. Wien: Verlag Österreich, 2004. p. 44.

8 Unabhängiges Verwaltungssenat (UVS).

9 THIENEL, Rudolf. *supra* note 7. p. 44, 376-380. Even in this view, I personally do not think it is strict that administrative bodies are given the authority to decide in the administrative offences law because in principle, the authority to decide upon administrative delinquencies is similar to the authority to decide upon crimes; it is determination whether the delinquency occurred, if all the features of a body given by the law are satisfied and who is delinquent; i.e. determination of guilt or innocence and prospective sanction.

10 Authors differ in the opinion on issues falling within the scope of courts' activities. See e.g. THIENEL, Rudolf. *supra* note 7. p. 44.

other ones, it is a common law-maker who is supposed to determine what issues to be decided are devolved to courts and which are devolved to administrative bodies.

Allegiance to the law – the principle of legality

Law is an expression of the people's will and in parliamentary democracy countries; allegiance of the Administration to the law is a necessary condition for democratically structured public administration. By enacting a law, Legislature determines the state administration, or of you like, the whole public administration limits in which the public administration may be exercised and as such, Legislature takes priority over public administration. Principle of legality indicates the relation between public administration and its addressees who are guaranteed that public administration shall only be exercised under the rule of law. Principle of legality is embedded in Art. 18 B-VG which states in its first paragraph that all state administration may only be exercised under the rule of law. Despite the fact that the Constitution only refers to the state administration, it is necessary to hold the postulate of legality out to whole public administration because the original subject of Administration is the State and other subjects of Administration may only exist if allowed for by the State. This other public administration represented by a public law subject different from the State may not have wider limits of its operation than the State itself.

Principle of firmly determined competency

In a way, this principle specifies the principle of legality. It expresses person's right to have only an administrative body competent to this person's matter deciding upon this particular matter. Breach of competency rules leads to a serious procedural fault that might be contested by a subject of the proceedings. Even the exceptions to principles of determining competency (delegation and devolution) are only allowed when they are provided for by the law. General rules for determining the subject-matter and territorial jurisdiction in the administrative proceedings are set in the provisions of s.1 – s. 6 AVG, these rules are applied secondarily; they are modified by special rules for determining the competency, given in special laws.

Furthermore, principle of firmly determined competency is a demonstration of the right to have the matter tried by a judge established

by law (Art. 83 (2) B-VG). Right to a judge established by law must be interpreted extensively; it does not only apply to Judiciary but also to Administration, namely, in situations where the administrative body authoritatively decides upon rights or duties of unsubordinated individuals. This constitutional principle binds both common lawmaker and the executive branch performer. Lawmaker is bound to set exact rules for determining both subject-matter and territorial competency of courts and administrative bodies in order to avoid the conflict of competency between different bodies and the Executive branch representatives including administrative bodies are obliged to respect the rules of competency and authority, given by the lawmaker.¹¹

Principle of equality

Requirement of equality before the law is expressed in Article 2 of the state organic law¹² and in Article 7 B-VG, where accordingly to these, all the state citizens are legally equal. Additionally, equal treatment of foreigners is regulated by a federal law on the elimination of racial discrimination which was passed in 1973.¹³ In case of a possibility to interpret the law in several ways, an administrative body may only apply the one which is consistent with the principle of equality. Conclusion leading to a contradiction with this principle can not be construed as a purpose of the law.¹⁴

In administrative proceedings, the equality principles safeguards, e.g. the obligation of legislator to follow certain criterions when determining the sphere of subjects of the proceedings, to whom procedural rights for the protection of their substantive rights will be attributed. If lawmaker attributes a subjective law to someone, this particular person must also be a subject of proceedings in which this subjective law might be injured.¹⁵

11 See THIENEL, Rudolf. *supra* note 7. p. 45-46. See decision VfGH on 18. 6. 2001, B1443/00 ua, available at <http://www.ris.bka.gv.at/Vfgh/>.

12 RGBl. Nr. 142/1867, Staatsgrundgesetz (StGG).

13 Bundesverfassungsgesetz vom 3. Juli 1973 zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, BGBl. Nr. 390/1973.

14 Decision VwGH on 20. 3. 1963, 0854/61, available <http://www.ris.bka.gv.at/Vwgh/>.

15 Decision VfGH VfSlg. 15.581/1999 cit. accordingly to THIENEL, Rudolf. *supra* note 7. p. 49.

Impartiality of an administrative body

Impartiality of an administrative body is secured through the institute of prejudice exclusion. In certain cases, AVG imposes an obligation of the administrative body to refrain itself from performing its activity and guarantee a substitution (s. 7 (1) AVG). In AVG, the term administrative body is used in a sense of „individual administrative body“¹⁶, therefore every person authorized to administer duties arising from the law who participates on the AVG proceedings (accordingly to s. 14 (1) first sentence CAP „person in authority“)¹⁷ is regarded as an administrative body for the purposes of prejudice exclusion provisions. If the impartiality is questioned, the administrative body must proceed *ex officio*; in contrast to the Czech administrative proceedings, Austrian AVG does not contain provision giving subjects right to raise an objection based on prejudice of the person in authority (see s. 14 (2) CAP) and the exclusion upon dubious impartiality may only occur under authority of the administrative body.¹⁸ Furthermore, in comparison to the Czech administrative proceeding, where a different person in authority who substitutes the excluded one is selected by the excluded person's superior, under AVG, it is the prejudiced person himself/herself (in AVG wording “prejudiced administrative body”) who is bound to provide “substitute person in authority” (administrative body). AVG recognizes four cases of doubts on impartiality which are in part the same with the ones regulated by the Czech CAP. They are: 1) own participation on the matter (connection to the matter, s. 14 (1) CAP); 2) participation of a family member or a person in custodianship (connection to the subjects which in accordance with the CAP needs not to be familial, i.e. this reason as it is embedded in CAP is materially broader than in AVG and in addition, CAP explicitly states that connection to an attorney of the subject is a reason to doubt the impartiality, too); 3) further involvement of a person who acts as the administrative body and at the same time, as the subject's attorney (power of attorney needs not to exist already); 4) other serious reasons for which the impartiality may be doubted. In the appellate proceedings, participation on delivering the appealed verdict

16 See e.g. MERKL, Adolf. *Obecné právo správní. Díl první*. Brno: Orbis, 1931. p. 146.

17 WIELINGER, Gerhart. *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrenrecht*, 10. Auflage. Graz: Leykam, 2006. p. 31.

18 However, prejudice objection may be raised against an interpreter or an expert, s. 39a and s. 53 AVG.

or participation on the “preliminary appellate decision” according to the s. 64a AVG is a reason for exclusion, as well. If there is danger in delay and it is not possible to secure substitution of the administrative body, the administrative body with doubted impartiality only carries out urgent official acts. Likewise, rules of excluding for doubts on impartiality are a demonstration of the right to have the matter tried by a judge established by law (Art. 83 (2) B-VG).¹⁹

2. Principles related to the preliminary procedure

Principle of arbitrary order

Principle of arbitrary order belongs to the principles related to preliminary procedure²⁰; by and large, it means that the sequence of particular procedural acts leading to discovery of the issue in fact is not legally determined and that from the commencement to the ending, the proceeding is regarded as one complex unit. If not provided otherwise in the administrative laws, it is up to the competent administrative body to specify the steps in the preliminary procedure while upholding the rules of the 2nd AVG part (“Preliminary procedure”). In order to achieve that, the administrative body may order an oral hearing on its own initiative or the motion of a subject; it may conjoin more administrative matters into a joint hearing or split them again. All the steps must be chosen with respect to the highest possible *expediency, speed, simplicity and saving costs* (s. 39 (2) AVG). In contrast to the court proceedings – civil and criminal – in the administrative proceedings, general imperative of immediacy and orality does not apply, it is actually *vice versa*. Administrative body only holds an oral hearing if it is considered expedient and the proceeding is not unnecessarily prolonged or the money is not being lavished.

Therefore, expediency, speed, simplicity and costs saving may all be further considered as principles of administrative proceedings. It is the quality of the proceedings explicitly (repeatedly) required by AVG which ought to be taken into account by the administrative body while selecting appropriate steps. Firstly, purposes of the proceeding have to be followed and these have to be measured by the require-

¹⁹ See THIENEL, Rudolf. *supra* note 7. p. 45–46.

²⁰ Preliminary, or if you like investigatory procedure, is aimed at discovering (investigating) information necessary for resolving the administrative matter and subjects are allowed to claim their rights and interests (s. 37 first sentence AVG).

ments of speed, costs saving and simplicity in a way making the administrative proceedings not only purposeful but efficient, too.

Just in case a properly discovered expert's opinions included in the decision are complete and logical in respect to the legal findings, the appellate body may deliver a verdict based on them in the sense of principles of expediency, speed, simplicity and costs saving. But generally, it is the task of an appellate body to decide the matter once again, especially if this matter had been decided upon for the first time.²¹

Principle of officiality, principle of material truth and investigatory principle

Officiality principle expresses the duty of an administrative body to proceed *ex officio* in situations where the law does not require motion, as it arises from s. 39 (2) (3) AVG. Officiality principle is connected to both the initiation of the proceedings and further steps in the proceedings, i.e. the competent administrative body is obliged to commence the proceedings and continue in it until the matter is resolved (by delivering a verdict) even without the motion of subjects, if not provided otherwise by the law. Officiality principle serves as a basis for the investigatory principle and the principle of material truth which are related to the evidentiary phase and they reflect the duty of an administrative body to objectively find relevant facts necessary for the resolution of the matter and to gather grounds for the decision *ex officio*. Primarily, the topic and object of the evidentiary phase must be assessed by the administrative body. Accordingly to the case law of the Administrative Court, the maxim of officiality presumes participation of the subjects to a certain extent. However, the duty of participation is not expressly regulated by AVG. Pursuant to the judicature, even in the preliminary procedure, rights attributed to the subjects to protect their interests must be actually exercised and the actions of the administrative body leading to discovering the issue in fact must be permitted by the subjects. If the subjects neglect their duty of participation, it is not possible to contest the incomplete discovery of the issue in fact by the administrative body. Respectively, Austrian Administrative Court stated: "Official duty to discover the issue in fact corresponds to the duty of subjects to co-operate with the

21 See e.g. decision VwGH 2007/05/0054 on 16. 12. 2008.

administrative body. Officiality maxim does not relieve subjects of the duty to contribute to discovering the issue in fact by providing factual statements if they are necessary. Where the administrative body is not capable to obtain factual basis necessary for its decision without the co-operation of a subject, it proceeds using the principle of participation. Participation duty demands more than just “overall factual statements”, it demands a certain extent of the subject’s statement concreteness; on basis of a motion, subjects must specify facts that are necessary for the judgment on legitimacy of the claim.”²² In a different decision, Administrative Court defines the officiality principle (as in steps taken *ex officio*) in a similar way and in particular, it states that in case the subject suggests the examination of a specifically named witness as an evidence, the “evidentiary topic” must be introduced, i.e. issues and questions to examine the witness with, as far as they are not clear to the administrative body.²³

Therefore s. 39 (2) AVG includes a number of principles – 1. maxim of officiality (*Offizialmaxime*) in other words, the principle of compulsory official proceeding (*Amtswegigkeit*) which is related to the commencement and further steps in the proceedings, 2. investigatory principle (*Inquisitionsmaxime*) and 3. principle of material truth (*der Grundsatz der materiellen Wahrheit*) which are related to the discovery of facts and evidence.

Principles of conjoining the proceedings and coordination

If the realization of certain intention requires a higher number of permissions under administrative law and if they were all included into one motion, then administration body shall conjoin these proceedings into one proceeding and one decision where all the steps are coordinated with other bodies, competent to other administrative proceedings. In such cases, separate proceedings are only possible if it is in the interest of reaching expediency, speed, simplicity of the proceedings and saving the costs of it (s. 39 (2a) AVG).

The principle of coordination was embedded in AVG by the “law on administrative reform”²⁴ in 2001 under “one-stop-shop” motto, i.e.

22 Decision VwGH on 26. 2. 2009, 2007/09/0105. See also decision VwGH 93/16/0120 on 18. 11. 1993.

23 See e.g. decision VwGH on 21. 2. 2008, 2005/07/0105.

24 Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, das Verwaltungsstrafgesetz 1991, das Zustellgesetz, das Forstgesetz 1975, das Wasser-

with the idea of concentrating decision-making about all the permissions necessary to carry out certain plan at one competent administrative body and to cut the time needed for obtaining the permissions to minimum. Nevertheless, there are limits to the effort of administrative matters simplification for all Administration's addressees because it is only possible to transfer competency within indirect federal administration, to the district office. With regard to the scope of individual municipal competency (Art. 118 (2) and (3) B-VG), building permissions could not be incorporated within the district offices' competency. In the administrative practice, the principle of conjoining the proceedings usually has to clash with the fact that the spheres of subjects given by different laws which have to be applied do not overlap and therefore conjoining of the proceedings is impossible due to dissimilar spheres of subjects in distinct proceedings that should be conjoined.²⁵

Principle of hearing the subjects

Administrative body is bound to give the subjects an opportunity to submit anything in support of their position and it is obligated to employ itself with these submissions. This principle is generally expressed in s. 37 AVG and in other provisions, it is stressed and concretized. For instance, s. 45 (3) AVG regulates the right to give a statement on the results of evidence, s. 65 speaks about the right of "appellant's counterparty" to give statement on new facts and evidence submitted in the appeal. Administrative Court stresses the significant importance of upholding this rule when describing it as "fundamental principle of administrative proceedings in legally consistent state"²⁶ and the breach of this right is considered as a serious procedural fault.

rechtsgesetz 1959, das Abfallwirtschaftsgesetz, das Immissionsschutzgesetz - Luft, das Strahlenschutzgesetz, das Epidemiegesetz 1950, das Tuberkulosegesetz, das Ärztegesetz 1998, das Dentistengesetz, das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz, das MTD-Gesetz, das Hebammengesetz, das Apothekengesetz, das Arzneimittelgesetz, das Arzneiwareneinfuhrgesetz, das Krankenanstaltengesetz, das Tierseuchengesetz, das Kraftfahrzeuggesetz 1967, das Schifffahrtsgesetz, das Luftfahrtgesetz, die Gewerbeordnung 1994 und das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen geändert, ein Bundes-Berichtspflichtengesetz erlassen sowie das Rattengesetz, das Bazillenausscheidergesetz, die Durchführungsverordnung zum Bazillenausscheidergesetz und das Bundesgesetz über natürliche Heilvorkommen und Kurorte aufgehoben werden (Verwaltungsreformgesetz 2001), BGBl. I Nr. 65/2002.

25 WIELINGER, Gerhart. *supra* note 17. p. 23–24.

26 Decision VwGH on 16.11.1993, 90/07/0036. Likewise decision VwGH 91/09/0177, 16. 1. 1992.

However, it is one of the mostly breached principles in the practice of administrative bodies which is indicated by rich case law of the Administrative Court related to these provisions.

If the principle of hearing is breached in the first-instance proceeding, this fault cannot be convalidated by the subject's opportunity give statement on the results of evidence in the appeal.²⁷

The principle of hearing gives subjects the right to present an opinion and put forward their views on the merits and on the results of evidence, in order to protect their rights and legal interests. If subject had no opportunity to comment certain facts and evidence, these may not serve as a basis for a decision; it is not required, however, that the subject gives statement on the legal evaluation of the issue in fact rendered by the administrative body.²⁸ Subjects must be given notice about the results of evidence and they must be explicitly invited to submit their statement in a given period of time.²⁹ The principle of hearing is satisfied if the subject is given notice about the results of evidence (content of the expert's opinion in this case) and an opportunity to comment on it is given during a hearing in an oral way³⁰ or only via telephone, where the situation requires such a step³¹. The period given for statement must be adequate to the subject's real possibility to submit prospective counter evidence.³² It is also stressed by the Administrative Court that it is not only the results that the subject has to be given notice about but the source of the evidence, as well, e. g. which witness testified as to specific information.³³ Subject's right to hearing is not limited exclusively to the first-instance proceedings; it must be followed completely in the appellate proceedings, too.³⁴

Even though there is no guarantee of the right to a hearing of subject on a constitutional level, Austrian Constitutional Court takes this right as an immanent part of the equality principle.³⁵

27 Decision VwGH on 27. 2. 2003, 2000/18/0040.

28 See e.g. decision VwGH on 16.11.1993, 90/07/0036. Likewise in a tax proceedings decision VwGH 89/13/0111, 5. 2. 1992.

29 Decision VwGH on 5. 9. 1995, 95/08/0002.

30 See e.g. decision VwGH on 11.09.2003, 2002/07/0023.

31 Decision VwGH on 4. 4. 2002, 2002/08/0023.

32 Decision VwGH on 25. 7. 2002, 2001/07/0114.

33 Decision VwGH on 18. 10. 2000, 98/08/0304.

34 Decision VwGH on 10. 12. 1998, 98/07/0128. According to VwGH special protection of a witness as used in criminal proceedings has no place in administrative proceedings.

35 Art. 7 of the Austrian Federal Constitution (B-VG) and Art. 2 of the Constitutional

3. Principles related to the preliminary proceeding

Free evaluation of evidence principle, principle of unlimited taking of evidence, Equal value of all the evidential items AVG has no rules determining the moment when certain fact might be considered as proved by the administrative body. If generally or officially known facts³⁶ or legal presumptions are not concerned (s. 45 (1) AVG), the administrative body must, in accordance with its free belief and careful appreciation of the investigatory proceeding, evaluate if a particular fact shall be considered as proved or not (§ 45 (2) AVG).

Thus, the administrative body is not bound by firm rules, when evaluating the evidence, nevertheless, that does not mean it can act arbitrarily. While coming to a conclusion, administrative body has to follow the rules of logic and it has to use pieces of scientific knowledge, e.g. natural sciences, psychology etc., during appraising whether or not the evidence taken suffices to conclude that certain fact is really existent.³⁷

Free evaluation of evidence presumes that the evidence be firstly taken and their evidential value appreciated afterwards. Appraisal of the evidence before their taking is unacceptable. In advance, item of evidence cannot be evaluated as an item without an evidential value. Therefore, it is not possible not to allow witness's examination because it is assumed that it shall only be a "courtesy testimony".³⁸

The principle of free evidence evaluating is connected to the duty of an administrative body to reason its decision (s. 60 AVG); in its reasoning, the administrative body must clarify in a restorable way, why it views particular issue in fact as proved or otherwise. Mere reference to the principle of free evidentiary evaluation in the reasoning does not suffice.³⁹

Law (StGG).

36 Facts generally or officially known (offenkundige Tatsachen) do not have to be proved (s. 45 (1) AVG). As to the facts generally or officially known see WALTER, Robert – MAYER, Heinz. Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts. 8. Auflage. Wien: Manzsche Verlags- Universitätsbuchhandlung, 2003. p. 165. However, if the administrative body regards certain fact as generally known, even this has to be given notice about to the subject (s 43 (4) AVG), decision VwGH on 17. 10. 1995, 94/08/0269, with the exception of known facts that the administrative body is sure the subject knows, decision VwGH on 26. 4. 2001, 98/16/0265.

37 Decision VwGH on 18. 4. 1977, 2942/76.

38 Decision VwGH on 26. 9. 1995, 94/08/52.

39 Decision VwGH on 29. 1. 1996, 96/16/0014.

The principle of unlimited taking of evidence means that the items of evidence are mentioned only demonstratively in the AVG (s. 47–54) and that everything purposeful for discovering the issue in fact might be used as an evidentiary item (s. 46 AVG). Hence in principle, all the evidences taken in conformity with the law are admissible.⁴⁰

The administrative body might therefore use, for example, “knowledgeable persons or things”; what shall be used as evidence in the proceedings is up to the administrative body, it only matters whether or not the particular evidentiary item may or may not contribute to the discovery of the issue in fact.⁴¹ However, Administrative Court presented an opinion stating that “secret evidentiary items”, such as anonymous testimonies, are inadmissible.⁴²

It also arises from the principles of free evidence evaluation and unlimited evidence taking that the value of all the evidence is basically identical and that the standard of proof of specific evidentiary item is determined not by a formal qualification but rather by the truthfulness of its content.⁴³ As far as the principle of equal evidence value of all the evidentiary items is concerned, the Administrative Court mentioned that opinion of an “official expert” (s. 52 (1) AVG) doesn’t have higher evidential value than the opinion of an “unofficial expert” (s 52 (2) AVG) appointed by the subject.⁴⁴ If an administrative body (person in authority) is the witness, the testimony does not automatically gain higher evidence value in comparison to the testimony of any other person without any authority; on the other hand, it must be taken into account that the person in authority is subject to disciplinary law and an untrue testimony might be sanctioned: testimony of person in authority who is not involved in the matter is thus more trustworthy than justification of the defendant who naturally wants to avoid the punishment.⁴⁵

Anyway, the principle of unlimited taking of evidence does not permit certain kinds of evidence to be taken or used as a basis for the decision, e.g. blood samples of the driver taken to determine the level

40 Decision VwGH on 17. 4. 1991, 90/02/0166.

41 See e.g. decision VwGH on 17. 10. 2008, 2007/12/0203, likewise decision VwGH on 4. 7. 2007, 2006/08/0193.

42 Decision VwGH on 20. 2. 1991, 90/02/0151.

43 Decision VwGH on 20. 12. 1990, 90/10/0134.

44 Decision VwGH on 15. 4. 1988, 85/17/0086.

45 Decision VwGH on 20. 1. 1986, 85/02/0245.

of alcohol which were acquired inconsistently with the law.⁴⁶ Another example of such inadmissible evidence would be breaking the ban of coercing the self-incrimination⁴⁷, breaking the rules for tapping telephone conversations⁴⁸, breaking the ban on torture while obtaining the evidence (Art. 15 Convention against torture⁴⁹) etc.

Suggestions of evidence which is clearly unsubstantiated need not be complied with by the administrative body (s. 46 (2) AVG). In Administrative Court's view, such situation may only occur if from the objective perspective, suggested evidentiary item is not capable of providing proof as to the object of evidencing whatsoever.⁵⁰ Contrarily, evidential suggestion is substantiated if it designates the evidential topic, evidential item and at the same time, the evidential topic might contribute to clarification of respective issue in fact.⁵¹ With regard to the principle of procedural economy, the administrative body is supposed to finalize taking of evidence in the moment when an obvious picture of the relevant issue in fact is clear, on the basis of existing evidence.⁵²

Public documents privileged with (rebuttable) presumption of correctness are quite an exception to the principle of equal value of all the evidentiary items (§ 47 AVG).

Indirect proceedings

Proceeding before the administrative body is not direct. Under the provision of s. 55 AVG, the administrative body may take evidence via the requested body within the "mutual aid of administrative bodies" (Art. 22 B-VG) or through subordinate bodies which have been

46 See s. 5 StVO (Bundesgesetz vom 6. Juli 1960, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden (Straßenverkehrsordnung 1960, BGBL. Nr. 159/1960) and as well see decision VwGH on 11. 7. 1990, 89/03/0242.

47 See Art. 90 (2) B-VG and likewise decision VfGH VfSlg. 9959/1984, 10.394/1985 cit. accordingly to THIENEL, Rudolf. *supra* note 7. p. 176.

48 See rules for tapping a telephone conversation in s 120 StGB (Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch, BGBL. Nr. 60/1974) and likewise decision VwGH on 5. 7. 1993, 91/10/0130.

49 Kundmachung des Bundeskanzlers vom 30. Mai 1989 betreffend den Geltungsbereich des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, BGBL. Nr. 273/1989.

50 Decision VwGH on 15. 1. 1983, 82/11/0084.

51 Decision VwGH on 24. 1. 1996, 94/13/0152.

52 Decision VwGH VwSlg. 3046 A/1953 cit. accordingly to THIENEL, Rudolf. *supra* note 7. p. 173.

ordered to do so (Art. 20 (1) B-VG), or by the medium of official bodies individually authorized to that. Evidence may even be supplemented by various informal questioning.

Notwithstanding that, immediacy is generally applied in the proceedings before independent administrative senates⁵³, because proceedings before this “collegiate body with court features”⁵⁴ have to fulfill all the conditions of fair procedure (Art. 6 Convention⁵⁵).

4. Conclusion

Austrian regulation of administrative procedure principles and related case law stem from the maxim of legality and its derivatives, requirements of democratic legally consistent state respecting rights of individuals are thus satisfied. Austrian monarchy used to be administrative flaunt and it provided a cornerstone for the Czech administrative procedure. Even though in principle there are not many distinctions between Austrian and Czech administrative procedure regulation, especially administrative courts’ judicature indicates current Austrian lead.

53 In 1991, in relation to Article 6 of the Convention on Human Rights (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl. Nr. 210/1958) and requirements of independence and impartiality, one independent administrative senate was established in every federal state. They are court-type bodies established together with Administrative Court and Asylum Court to supervise Administration and secure legality of administrative bodies’ actions (Art. 129 B-VG).

54 VfSlg. 11.336, 13.756 cit. accordingly to WALTER, Robert – MAYER, Heinz. *supra* note 36. p. 172.

55 Convention on Human Rights (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl. Nr. 210/1958).

České správní řízení v 1. stupni

Mgr. Petra Melotíková

Anotace: Účelem příspěvku je krátce rozebrat základní aspekty správního řízení v České republice. Práce si klade za cíl upozornit na některé důležité otázky při správním řízení v 1. stupni, zabývá se vymezením subjektů správního řízení, dále specifikací účastníků správního řízení. Důraz je kladen na správní řízení dle správního řádu.

Klíčová slova: správní řízení, subjekty řízení, účastníci, překážky řízení, přerušení a zastavení řízení.

1. Úvod

Účelem pojednání je popsat české prvoinstanční správní řízení, a to v základních rysech, nikoli vyčerpávajícím způsobem probrat veškerou problematiku a právní nástroje, které správní řád připouští. Pozornost bude soustředěna zejména na správní řízení podle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) s upozorněním, že zvláštní druhy správních řízení mohou být odlišné. Správní řád svou subsidiární povahou zaručuje, že bude použit v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

2. Správní řízení v 1. stupni

Subjekty českého správního řízení podle správního řádu jsou správní orgány a účastníci řízení. Zvláštní postavení mají také tzv. dotčené orgány, jedná se o odborné orgány nebo územní samosprávy – obce. Existují také osoby zúčastněné na řízení (znalci, překladatelé, svědci), jejich účast ve správním řízení je spojená s tím, že mají práva a povinnosti v řízení. Je potřeba také podotknout, že zvláštní zákony mohou stanovit okruh subjektů řízení odlišným způsobem, což souvisí se subsidiaritou správního řádu.¹

Pokusme se nyní vymežit jednotlivé skupiny subjektů. Správními orgány jsou orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků a jejich orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.² Je potřeba upozornit, že v případě, že jmenované orgány provádí úkony mimo oblast veřejné sprá-

1 Viz. § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

2 Viz. § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

vy, nevztahuje se na tyto úkony působnost správního řádu, bude se jednat o celou škálu úkonů soukromoprávní povahy, např. uzavírání pracovních smluv.³ Důležitým aspektem řádně vedeného správního řízení je také určení správního orgánu příslušného k vedení řízení, resp. určení věcné, místní a funkční příslušnosti. Věcná příslušnost správních orgánů je stanovena ve zvláštních zákonech.⁴ Místní příslušností se správní řád zabývá podrobněji a stanoví přesná pravidla pro její určení.⁵

Za účastníky správního řízení můžeme považovat čtyři níže uvedené skupiny osob. Určení, kdo je účastníkem řízení je důležité pro správní orgány, které vedou správní řízení, jen účastníci řízení mají totiž specifická procesní práva a povinnosti. Z Listiny základních práv a svobod vyplývá právo osob domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu nebo jiného orgánu.⁶

- i) Hlavní účastníci – účastníky v řízení o žádosti jsou žadatele a další dotčení osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, a v řízení z moci úřední jsou účastníky řízení dotčené osoby, jimž má rozhodnuté založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají nebo nemají.
- ii) Druhou skupinou jsou další dotčené osoby, pokud mají být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
- iii) Třetí skupinou jsou další osoby, o kterých stanoví zvláštní zákon.⁷
- iv) Čtvrtou skupinou jsou tzv. „tvrzení účastníci“, kdy za účastníka řízení je považován i ten, kdo o sobě tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.⁸

Nyní se dostáváme k samotnému zahájení řízení v prvním stupni. Existují dva způsoby zahájení správního řízení, a to buď na základě žádosti nebo z moci úřední.

Co se týče zahájení správního řízení na žádost, může kdokoli podat u správního orgánu žádost, kterou se něčeho domáhá nebo chce potvrdit svá práva. Příslušné správní řízení je pak zahájeno dnem, kdy

3 Negativní vymezení působnosti správního řádu viz. § 1 odst. 3 .

4 Správní řád ve svém § 10 nevymezuje vyčerpávajícím způsobem věcnou působnost všech správních orgánů vzhledem k jejich vysokému počtu. Ve zvláštních zákonech je vždy přesně stanovena.

5 Viz. § 11 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

6 Viz. Čl. 36 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

7 Srov. např. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

8 § 27 a § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

podání dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Žádost považujeme za určitý druh podání, tedy úkonu směřujícího ke správnímu orgánu. Po formální stránce musí žádost obsahovat některé povinné údaje a dále z ní musí být zřejmé, čeho se žadatel domáhá.

V některých zákonem jmenovaných případech zahajuje správní řízení samotný správní orgán. V tomto případě dochází k zahájení řízení zpravidla dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení hlavnímu účastníkovi doručením oznámením nebo ústním prohlášením.⁹ I toto oznámení musí stejně jako žádost obsahovat zákonem předepsané náležitosti.

Pokud hovoříme o prvostupňovém správním řízení, nesmíme opomenout problematiku překážek v řízení. Pokud se překážky v řízení vyskytnou, způsobí to nemožnost vést řízení, např. způsobí zastavení již zahájeného řízení¹⁰.

První překážkou je tzv. překážka litispendence, vyjadřuje zásadu, že zahájení řízení před správním orgánem neumožňuje zahájit další řízení z téhož důvodu v témže případě před jiným správním orgánem.

Druhou překážkou je překážka *rei iudicatae*, která vyjadřuje, že téže osobě může být z téhož důvodu přiznáno právo nebo uložena povinnost jen jednou.

Je potřeba připomenout, že správní řízení je ovládáno zásadou písemnosti, řízení má být vedeno písemnou formou. Ústní jednání je nepovinné a správní orgán jej nařizuje jen v případech uvedených v zákoně¹¹ nebo je-li to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníka nezbytné.

Pojďme se zabývat samotným procesem vydání rozhodnutí. Správní orgán musí při řízení jednat tak, aby zjistil skutkový stav bez jakékoliv pochybnosti. Podklady pro vydání rozhodnutí, které může správní orgán použít, jsou vyjmenovány ve správním řádu, ale ani jiné než zákonem jmenované podklady nejsou vyloučeny. Podkladem dle správního řádu mohou být návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů a skutečnosti obecně známé. Všechny důkazní prostředky, které jsou vhodné k zjištění stavu věci a nejsou získány v rozporu s právními předpisy, je možné použít k provedení důkazů. Zejména se bude jednat o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.¹²

9 Srov. § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

10 § 66 odst. 1. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

11 Srov. § 87 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

12 O nich srov. § 53–53 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Správní orgány mohou také během probíhajícího správního řízení použít prostředky, tedy zajišťovací prostředky k zajištění účelu a průběhu řízení. Těmito prostředky jsou jednak předvolání (slouží k předvolání osoby k provedení úkonu), předvedení (přichází v úvahu v případě, že se osoba nedostaví bez řádné omluvy nebo dostatečných omluvitelných důvodů na předvolání), předběžné opatření (správní orgán jej může nařídit, je-li třeba zatímně upravit poměry účastníků), pořádková pokuta (z důvodů závažného ztížení postupu řízení) a vykázaní z místa konání úkonu.¹³

Obvyklým vyústěním správního řízení je vydání rozhodnutí. V některých případech ale dojde k odlišnému ukončení řízení, může se jednat o přerušeni či zastavení řízení.

První možností je přerušeni řízení, kdy správní orgán může usnesením přerušit řízení. Fakultativně může správní orgán přerušit řízení spolu s výzvou k odstranění nedostatků žádosti nebo současně s výzvou k zaplacení správního poplatku. Obligatorně musí být řízení ukončeno např. na návrh účastníka řízení.

Dalším možným ukončením správního řízení je zastavení řízení. Správní orgán usnesením zastaví řízení ve zvláštních případech, např. v případě řízení zahájeném na žádost, kdy žadatel vzal svou žádost zpět.¹⁴

Správní řízení obvykle končí vydáním rozhodnutí, tomuto institutu se věnují jen orientačně. Rozhodnutím správní orgán zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva a povinnosti má nebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Samotné rozhodnutí se musí vždy skládat z výroku, odůvodnění a poučení o odvolání. Vyhotovuje se písemně.

3. Závěr

Závěrem připomínám, že správní řízení není vyčerpávajícím způsobem popsáno ve správním řádu. Správní řád svou subsidiární povahou přímo předpokládá využití dalších právních předpisů pro širokou oblast, která spadá pod správní právo. Příspěvek měl shrnout základní fakta a naznačit cestu k hlubšímu poznávání českého správního řízení.

13 Blíže k jednotlivým institutům § 59–63 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

14 § 64–66 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Czech First Instance Administrative Procedure

Mgr. Petra Melotíková

Annotation: The purpose of the paper is to learn basic aspects of the Czech first instance administrative procedure. This paper points out some interesting questions of the administrative procedure, and it is concerned with legal subjects, or participants in proceedings. The accent is put on the administrative procedure according to the Administrative Code.

Keywords: administrative procedure, legal subjects, participants, impediments on proceedings, suspension and discontinuance of proceedings

1. Introduction

The purpose of paper is to describe the Czech first instance administrative procedure. It is important to point out that the aim of this paper is to describe only the basic facts about the Czech administrative procedure and not to describe all of the problems and legal instruments. I focus on administrative procedure according to the Administrative Code (Act No. 500/2004 Sb.) and let's point out that special sorts of administrative procedures could be different. The Administrative Code is applicable except for where a different law determines different practise.

2. First Instance Administrative Procedure

Legal subjects of the Czech administrative procedure according to the Administrative Code are administrative bodies and participants in proceedings. Bodies concerned have the special position – there are the expert bodies or the municipalities. There also exist persons participating on proceeding (experts, interpreters, witnesses), their position is connected with existence of their procedural rights and procedural duties. Special laws determine different practice in stating persons who participates in proceeding. This rule is connected with the principle of subsidiarity of the Administrative Code.¹

1 S. 1 (2) of Act No. 500/2004 Sb., Administrative Code.

Let us describe the subjects of administrative procedure. The administrative bodies are executive bodies, bodies of territorial self-governing units, legal entities, and natural persons while performing their responsibilities within public administration.² We must draw attention to another important fact. If administrative bodies carry out the acts which are not connected with their responsibilities within public administration, the Administrative Code shall not apply, for example making employment contacts.³ Another important aspect of right administrative procedure is determination of subject-matter jurisdiction, territorial jurisdiction and functional jurisdiction. Subject-matter jurisdiction is stipulated in special laws.⁴ The territorial jurisdiction is determined in Administrative Code according to various reasons.⁵

Participants in proceedings could be divided into four groups listed below. An administrative body must know who is participant, because only participants have special procedural rights and duties. According to the Charter of fundamental rights and freedoms every person is entitled to demand his right by independent court or another body.⁶

- i) The first one is called main participants - Participants in proceedings to consider an application are applicant (person who applies for something) and other persons concerned in proceedings to deal with an application to whom the decision of administrative body will apply due to their privity of rights and duties. Participants in proceedings by virtue of office are persons concerned in proceedings whereby the decision shall be to create, alter or abolish their rights or duties or determine that they do not possess a respective right or duty.
- ii) The second group are persons concerned as far as their rights and duties may be directly prejudiced thereby.
- iii) The third group of participants is made up by persons stipulated by a special law.⁷

2 S. 1 (1) of Act No. 500/2004 Sb., Administrative Code.

3 S. 1 (3) of Act No. 500/2004 Sb., Administrative Code, which determines negative scope of the Administrative Code.

4 Administrative Code in S. 10 „Subject-matter jurisdiction“ doesn't name jurisdiction of all administrative bodies, because it is impossible, according to wide range of administrative bodies and special laws, to determine this jurisdiction in the Administrative Code.

5 Look at S. 11 of Act No. 500/2004 Sb., Administrative Code.

6 Art. 36 of the Charter of Fundamental rights and freedoms.

7 Look at Act no. 200/1990 Sb., Misdemeanours Act.

- iv) There is another special group of persons who assert their being a participant may be considered to be such, until the contrary is proved.⁸

And now let's talk about the first instance proceedings. There are two possibilities of commencement of proceedings (or beginning), i.e. commencement of proceedings to consider an application and commencement of proceedings by virtue of office

The commencement proceedings to consider an application means that any person can ask an administrative body to decide their dispute or award right. Proceedings to consider an application shall commence on the day when application or any other proposal reached the administrative body having subject-matter and territorial jurisdiction. The application is sort of filing, i.e. an act carried out to reach an administrative body. This application must contain special elements stipulated in the Code and it clearly shows what an applicant is applying for and seeking.

To commence the proceedings by virtue of office means that an administrative body decides to start decision-making process because of various reasons according to the Administrative Code. Commencement of proceedings by virtue of office shall commence on the day when an administrative body notifies the main participant by delivery of a written notification or orally.⁹ This notification must contain also special elements stipulated in Administrative Code.

While describing the first instance proceeding we must mention impediments to proceedings.

There are two impediments to proceedings, these impediments cause that proceedings cannot proceed. Administrative body cannot begin the proceeding or when the new proceeding has already begun must be discontinued.¹⁰

The first one is litispence which means, that the commencement of proceeding before one administrative body shall preclude commencement of proceedings for the same cause in the same case before another administrative body.

The second one is *rei iudicatae* which means, that one person may be awarded the same right or have imposed upon them the duty for the same reason only once.

8 S. 27 and S. 28 of Act No. 500/2004 Sb., Administrative Code.

9 S. 34 (1) of Act No. 500/2004 Sb., Administrative Code.

10 S. 66 (1) of Act No. 50/2004 Sb., Administrative Code.

Another important principle is principle of written proceedings, proceedings are held in written form. An oral hearing is extraordinary and is ordered by an administrative body in cases stipulated by the law¹¹ and also if it appears to be necessary so that the purpose of the proceedings may be fulfilled and the rights of participants exercised.

Let us talk about decision-making process. An administrative body must act in such a way as to ascertain the case status which is free of any unreasonable doubt. Grounds for the issuance of a decision of an administrative body are named in the Code, but there can be also other grounds. Grounds are proposals of participants, evidence, facts known to the administrative body in its official capacity, materials from other administrative bodies and generally known facts. Every means of proof which are convenient to ascertain the position of a matter and which are not obtained contrary to legislation may be used in evidence procedure. For example documents, examinations, witness testimonies and expert reports.¹²

Administrative bodies can use specific means, or ensuring means to ensure the purpose and the course of proceedings. These special means are summons (it means that administrative body shall summon a person whose participation is required), bringing a person before an administrative body (if a participant without proper apology or sufficient reasons fails to appear under a summons), preliminary measure (administrative body may order preliminary measure to be taken where such is needed temporarily regulate the relationship among the participants), procedural fine (because of serious obstruction into the course of proceedings), banishing a person from the place where an act is carried out.¹³

There exists another form of closure of the proceedings and it is suspension of proceedings and discontinuence of proceedings.

The first one is suspension of proceedings. Administrative body may suspend proceedings by resolution. Facultative suspension is possible for example along with a notice to correct an application or along with a notice to pay an administrative fee. Compulsory suspension is applied upon the request of the applicant in proceedings dealing with the application.

Discontinuence of proceedings is another possibility of closure

11 For example S. 87 of Act No. 183/2006 Sb., on Planning and Building Code.

12 S. 53–53 of Act No. 500/2004 Sb., Administrative Code.

13 S. 59–63 of Act No. 500/2004 Sb., Administrative Code.

of the administrative proceedings. In special cases the proceeding is discontinued by a resolution of administrative body, for example administrative body stops the proceeding in proceedings to deal with an application if an applicant has withdrawn his application.¹⁴

The usual closure of the proceedings is decision. An administrative body shall create, alter, or abolish rights and duties of a particular person or it shall declare in a certain case, that such a person does or does not have rights or duties, or it shall decide on procedural issues in cases stipulated by the law. Decision must contain special elements; it means holding, reasoning and notice to participants. It must be issued in writing.

3. Closing

It is necessary to point out that the Czech administrative procedure is not only inherent in the Administrative Code. The Administrative Code as mentioned before is subsidiary and presumes using other legal provisions for wide sphere of administrative law. The paper is only a summary of important facts and shows the way to deeper knowledge of the Czech administrative procedure.

14 S. 64–66 of Act No. 500/2004 Sb., Administrative Code.

Několik poznámek k obnově řízení jako opravnému a dozorčímu prostředku ve správním řízení

JUDr. Monika Horáková, Ph.D.

Anotace: Autorka se ve svém příspěvku zaměřila na obnovu řízení a tento institut rozebírá jednak z pohledu mimořádného opravného prostředku, ale také z pohledu důležitého nástroje kontroly ve veřejné správě, tedy tzv. dozorčího prostředku.

Klíčová slova: obnova řízení, opravný prostředek, dozorčí prostředek.

„Obnova řízení ve správním řízení je mimořádným opravným prostředkem, který umožňuje zásah do pravomocného správního rozhodnutí. K podmínkám obnovy patří: pravomocné správní rozhodnutí, přípustnost obnovy, alespoň jeden z taxativně stanovených důvodů obnovy, návrh účastníka na povolení obnovy nebo podnět k nařízení obnovy správním orgánem, dodržení objektivních i subjektivních lhůt stanovených správním řádem. Řízení o obnově má dvě stadia: prvním je řízení o povolení obnovy (*Iudicium rescindens*), druhým je vlastní obnovené řízení (*Iudicium rescissorium*), které nastupuje tehdy, když bylo pravomocně rozhodnuto o povolení obnovy. Obnovené řízení provádí ten správní orgán, jehož se týká důvod obnovy.“¹

Obnova řízení je především mimořádný opravný prostředek, který směřuje proti pravomocným správním rozhodnutím a směřuje k dosažení jejich nápravy.² Jejím smyslem je nové projednání věci, pokud účastník řízení, po uplynutí odvolací lhůty, celého odvolacího řízení, nebo poté co nabylo právní moci rozhodnutí, proti kterému není odvolání přípustné, zjistí, že procesní pochybení správního orgánu mohlo vést k vydání rozhodnutí, které není v jeho prospěch.³ Řízení může být obnoven na žádost účastníka řízení, nebo z moci úřední (*ex*

1 HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 2. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 496.

2 Umožňuje znovu ve věci rozhodnout i přes překážku *rei iudicatae*.

3 NSS in SJS 522/2005. Více VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 601.

officio).⁴ Důvodem pro obnovu řízení jsou nedostatky ve skutkových zjištěních, které vykazují již pravomocná správní rozhodnutí, nebo nedodržení procesních podmínek jmenovitě uvedených zákonem.⁵

Obnova řízení jako opravný prostředek je iniciována na žádost účastníka předchozího správního řízení. Podmínkou pro uplatnění je nejen existence rozhodnutí ve věci samé, ale toto rozhodnutí již muselo nabýt právní moci, dále je to žádost účastníka, existence alespoň jednoho důvodu obnovy řízení a stejně tak zachování lhůt.⁶

Předmětem obnovy řízení může být jakékoliv správní rozhodnutí, tedy rozhodnutí ve věci samé, pokud zákon možnost obnovy řízení výslovně nevyločil. Nemůže se jednat o usnesení, protože v tomto případě jde o rozhodnutí procesní povahy.⁷

Důvody obnovy řízení jsou taxativně stanoveny v ustanovení § 100 odst. 1 správního řádu. Jde o situace, kdy vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. Většinou se jedná o rozhodnutí o předběžné otázce.⁸

Na žádost účastníka původního správního řízení správní orgán řízení musí obnovit, pokud vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a účastník, jemuž jsou ku prospěchu, je nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými. Tento důvod slouží k opravě postupu správního orgánu, který dané rozhodnutí vydal, při zjišťování podkladů pro rozhodnutí. Tyto skutečnosti musely existovat v době původního řízení a účastník, kterému jsou ku prospěchu, je nemohl uplatnit.⁹ Stejně tak může jít o důkazy, které byly

4 Obnova řízení je tedy jak opravným, tak i dozorčím prostředkem.

5 Ustanovení § 100 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

6 HENDRYCH, Dušan. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 384.

7 Více VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 596. Rozhodnutí procesní povahy jsou z povahy věci vyloučena.

8 Jde o princip řetězení správních aktů.

9 Účastník řízení je buď neznal, nebo je nemohl použít. Stejně tak řízením je myšleno řízení u obou instancí. Účastník se nemůže domáhat obnovy řízení v případě, že

provedené, ale ukázaly se jako nepravdivé. A rovněž z hlediska materiálního mohly vést k jinému řešení otázky.¹⁰ Za novou skutečnost nelze považovat ty skutečnosti, které nastaly až po nabytí právní moci rozhodnutí ve správním řízení.¹¹ Rovněž nejde o odlišné právní názory, tedy o jiný výklad právního předpisu. Důkazy, které se ukázaly nepravdivými, jsou ty, které neodpovídají skutečnosti, a rozhodnutí se o ně opíralo.

Důvodem pro obnovu řízení je rovněž situace, kdy bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem pro rozhodnutí, např. rozhodnutí o předběžné otázce, zrušení nebo změna závazného stanoviska nebo zrušení nebo změna podmiňujících rozhodnutí.¹²

Při splnění podmínek stanovených zákonem má žadatel na obnovení řízení právní nárok. Je ovšem nutné připomenout, že podle zvláštních právních předpisů může být obnova řízení vyloučena.¹³

Účastník řízení může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do tří měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, v tomto případě jde o lhůtu subjektivní, a nejpozději do tří let ode dne právní moci rozhodnutí, zde jde o lhůtu objektivní.¹⁴ O obnově řízení rozhoduje ten správní orgán, který ve věci rozhodl naposledy, tedy v posledním stupni. K přijetí žádosti o povolení obnovy řízení je příslušný každý správní orgán, který ve věci rozhodoval. Většinou se jedná o orgán prvního stupně. Pokud proběhlo odvolací řízení, potom i orgán odvolací. Žádost musí splňovat zákonem stanovené podmínky.¹⁵ A to obecné důvody nalezneme ve zvláštních právních předpisech, např. soudní řád správní v § 101d odst. 3.

mu byla skutečnost známa a mohl ji uplatnit již v odvolacím řízení, nebo se o ní dozvěděl v okamžiku, kdy mohl ještě odvolání podat.

10 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 597.

11 Tyto skutečnosti mohou být důvodem pro „nové řízení“, jde o novou věc.

12 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 598. Další obecné důvody nalezneme ve zvláštních právních předpisech, např. soudní řád správní v § 101d odst. 3.

13 Např. zákon č. 231/2001 Sb., o rozhlasovém a televizním vysílání, v platném znění.

14 Po uplynutí tří let lze povolit obnovu řízení jen tehdy, bylo-li rozhodnutí dosaženo trestným činem. Tříletá objektivní lhůta se začíná počítat od dne následujícího po nabytí právní moci odsuzujícího rozsudku. Pro zachování lhůty postačí, byla-li žádost podána poslední den lhůty.

15 § 44, 45 odst. 1 a § 37 správního řádu.

Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh byl doručen správnímu orgánu, který je příslušný k přijetí žádosti. Pokud tento správní orgán není zároveň příslušný ve věci rozhodnout, je povinen postoupit žádost bezodkladně správnímu orgánu příslušnému rozhodnout a může rovněž přiložit své stanovisko.¹⁶

O obnově řízení je možné rozhodnout také z moci úřední.¹⁷ Příslušný rozhodnout je ten správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Podmínkou je, že musí existovat alespoň jeden z důvodů, pro který může návrh na obnovu řízení podat účastník, a rovněž důvody podle § 140 odstavce 7 Správního řádu. Materiální kritérium, tedy to, že skutečnosti, které jsou formálním důvodem nařízení obnovy, mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, zůstává zachováno, stejně tak kritérium další, vztahující se pouze k tomuto typu obnovy řízení, kterým je existence veřejného zájmu na nařízení nového řízení. Rozhodnutí o obnově řízení musí být v tomto řízení vydáno do tří let od právní moci rozhodnutí.¹⁸ Lhůta je tedy fakticky kratší než lhůta pro podání žádosti na povolení obnovy řízení podané účastníkem řízení. Na samotné řízení o obnově z moci úřední se vztahují ustanovení části druhé správního řádu. O obnově řízení z moci úřední rozhoduje, ve skutečnosti ji nařizuje příslušný správní orgán, to je ten, který ve věci rozhodl v posledním stupni, také v případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem, a to trestným činem spáchaným úřední osobou, nebo účastníkem řízení.¹⁹ V tomto případě lhůta pro vydání rozhodnutí o obnově řízení počíná běžet dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozsudku o trestném činu.²⁰

Na rozhodování o žádosti účastníka o povolení obnovy řízení a na rozhodování o nařízení obnovy řízení se použije ustanovení správního řádu na ochranu dobré víry, stejně tak je správní orgán povinen práva nabytá v dobré víře šetřit.²¹ Rozhodnutí o povolení či nařízení obnovy řízení samo o sobě není přímým zásahem do předchozího pravomocného rozhodnutí, dochází ale k určitému zpochybnění právního stavu založeného tímto původním rozhodnutím. Proto v případě obnovy

16 Pro počítání lhůt platí § 40 správního řádu.

17 § 100 odst. 3, 4 správního řádu.

18 Rozhodnutí v této lhůtě nemusí nabýt právní moci, postačí jeho vydání takovým způsobem, jak to stanoví § 71 odst. 2 správního řádu.

19 U úředních osob může jít o trestný čin zneužití pravomoci veřejného činitele, úplatkářství apod.

20 Srovnej ustanovení o předběžné otázce.

21 § 94 odst. 4 a 5 správního řádu.

řízení, pokud správní orgán po zahájení řízení o obnově dojde k závěru, že jsou dány důvody pro obnovu řízení, ale újma, která by vznikla některému z účastníků řízení, který nabyl z původního rozhodnutí práva v dobré víře, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla původním pravomocným rozhodnutím jinému účastníkovi nebo ve veřejném zájmu, řízení o obnově zastaví.²² Nejedná se o zamítnutí žádosti o povolení obnovy řízení. V tomto případě se vydává rozhodnutí ve věci samé podle § 100 odst. 6.

Žádosti účastníka řízení o obnovu řízení se přiznává odkladný účinek, pokud hrozí účastníkovi nebo veřejnému zájmu vážná újma.²³ Tento odkladný účinek může přiznat pouze správní orgán, který bude o povolení obnovy rozhodovat. Pokud je odkladný účinek přiznán, nenastává vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí, které buď k něčemu opravňuje, nebo které ukládá nějakou povinnost. Rozhodnutí o povolení obnovy řízení či o nařízení obnovy má odkladný účinek ve vztahu k původnímu rozhodnutí jen tehdy, pokud napadené rozhodnutí nebylo vykonáno, ať už formou nuceného výkonu rozhodnutí, nebo dobrovolného splnění povinnosti. Rozhodnutí o povolení obnovy řízení nemá odkladný účinek v případě, že ho správní orgán podle § 85 odst. 2 správního řádu vyloučil, ani v případě, kdy vykonatelnost nebo jiné účinky rozhodnutí ze zákona již zanikly.²⁴

Rozhodnutí, kterým se obnova řízení povoluje, je považováno za prvoinstanční rozhodnutí a je proto možné proti němu podat řádný opravný prostředek, a to odvolání. Rozhodnutí, kterým se žádost o obnovu řízení zamítá, se oznamuje pouze žadateli, a pouze ten má možnost se odvolat.²⁵

K provedení obnoveného řízení, na základě povolené obnovy, je věcně příslušný ten správní orgán, který ve věci rozhodoval v první instanci, pokud se důvody, pro které byla povolena obnova řízení, týkaly pouze řízení odvolacího, bude příslušný k provedení obnoveného řízení orgán druhé instance.²⁶ Obnovené řízení musí být prove-

22 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 604. Dále § 66 odst. 1 g).

23 Samotná žádost o obnovu řízení odkladný účinek nemá, může jí být přiznán, pravděpodobně podle § 158 odst. 1 správního řádu půjde o jiný správní úkon.

24 Většinou jde o uplynutí lhůty. Více VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 608.

25 HORZINKOVÁ, Eva – NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. Praha: Linde Praha, 2006. s. 203.

26 § 102 odst. 1 správního řádu.

deno bez dalšího pokynu správního orgánu, na základě právní moci rozhodnutí o povolení obnovy řízení. S původním řízením tvoří jeden celek, vztahují se na něj veškerá procesní ustanovení upravující proces rozhodování v prvním stupni.²⁷

Právní úprava nového řízení a rozhodnutí po povolení nebo nařízení obnovy řízení je poněkud nepřehledně propojena s § 101 správního řádu, který upravuje institut tzv. nového rozhodnutí. Pokud byla obnova řízení povolena, rozhoduje v „obnoveném“ řízení ten správní orgán, který byl příslušný provést řízení v prvním stupni, odvolací orgán jedině tehdy, pokud se důvody obnovy řízení týkaly řízení odvolacího. Řízení ve věci provede ten správní orgán, jehož rozhodnutí se důvod obnovy řízení týkal. O tom, kdo je účastníkem řízení, se rozhoduje podle právního stavu a skutkových okolností, existujících v době nového řízení. V tomto řízení je ale možné využít pro rozhodnutí jako podklady původní podklady pro rozhodnutí, podklady pro odvolání, ovšem pokud to nevyklučuje důvod nového řízení.²⁸

Nové rozhodnutí v obnoveném řízení je rozhodnutím prvostupňovým a je možné se proti němu odvolat. Původní rozhodnutí se ruší nabytím právní moci nového rozhodnutí ve věci. „Rozhodnutím o nařízení obnovy řízení nelze zrušit pravomocné rozhodnutí. Rozhodnutí vydané v řízení, jehož obnova byla povolena nebo nařízena, se ruší vydáním nového rozhodnutí ve druhém stadiu obnovy řízení.“²⁹ V něm by měl správní orgán výslovně určit účinky nového rozhodnutí, a to přihlédnutím k povaze konkrétního případu.³⁰

Obnova řízení jako opravný i dozorčí prostředek je důležitým prostředkem ochrany práv a rovněž neopomenutelným prostředkem kontroly ve veřejné správě.

27 HENDRYCH, Dušan. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. s. 388.

28 Více ČERNÝ, Pavel - DOHNAL, Vítězslav - KORBEL, František - PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. s. 288.

29 NSS ze dne 9. 10. 2003, čj. 7 A 50/2002-36. více SKULOVÁ, Soňa. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 293.

30 Více HORZINKOVÁ, Eva - NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. Praha: Linde Praha, 2006. s. 203. Účinky nového rozhodnutí mohou nastat zpětně od právní moci nebo předběžně vykonatelnosti původního rozhodnutí nebo od právní moci nebo předběžně vykonatelnosti rozhodnutí v novém řízení.

Several Remarks on Retrial as a Form of Legal Remedy and Supervision in Administrative Procedure

JUDr. Monika Horáková, Ph.D.

Annotation: The author focuses in her paper on the retrial and analyzes this institute as an extraordinary legal remedy and also as an important instrument of public administration supervision.

Keywords: retrial, legal remedy, supervision.

„In the administrative proceeding, retrial is a form of extraordinary legal remedy, which allows for intervention against final administrative decision. Conditions of retrial are: final administrative decision, admissibility of retrial, at least one of enumerative reasons of retrial, motion of a party for admission of retrial or motion for granting retrial by an administrative body, observing both objective and subjective time periods given by Administrative Procedure Code (hereinafter “APC”). Retrial procedure consists of two phases: the first one is on granting the retrial (Iudicium rescindens) and the second one covers the renewed procedure itself (Iudicium rescissorium) which takes place in case of admitting the retrial by a final decision. Renewed procedure is carried out by the administrative body which is connected with the reason of retrial.”¹

Above all, retrial is extraordinary legal remedy which is aimed at final administrative decisions and leads to their correction.² Its purpose is to repeatedly resolve the matter, if after expiration of the time period given for appeal, or after the appellate procedure, or if the incontestable decision became final, a party to the proceedings finds out that the procedural faults of an administrative body could have led to rendering a decision which is not favorable to this party.³ Proceedings may be renewed on motion of a party or *ex officio*.⁴ Retrial is usually reasoned by discrepancies in factual findings of final

1 HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 2. rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2003. s. 496.

2 It allows for repeated deciding on merits in spite of *rei iudicatae* estoppel.

3 SAC in SJS 522/2005. More in VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. p. 601.

4 Retrial is thus both a legal remedy and a form of supervision.

administrative decisions or failures to follow procedural conditions namely set in the law.⁵

Retrial as a legal remedy is initiated by motion of a party of preceding administrative proceedings. Application of retrial is conditioned not only by existence of a decision on merits but also by its finality and furthermore by a motion of a party, existence of one of the retrial reasons and observing time periods.⁶

Any administrative decision may become a subject of retrial, i.e. decision on merits, if the retrial is not explicitly excluded by law. Resolution is not concerned in this issue because it is a decision of procedural nature.⁷

Reasons for retrial are enumerated in s. 100 (1) APC. They include situations in which new facts and evidence came to light, they existed during the primary proceedings and they are favorable to a party which could not apply these facts and evidence in the primary proceedings. Furthermore, these facts and evidence substantiate different solution of an issue which was a subject of decision or they may cause that the evidence turns out to be untrue. In addition, the decision which served as basis for decision made in the proceedings which is to be renewed may be annulled or changed. That is related to the preliminary question proceedings.⁸

Upon motion of a party to the primary administrative proceedings, administrative body must renew the proceedings, if facts and evidence that were not familiar before appeared, if they existed in the time of the original proceedings and the party to whom they are advantageous, did not have a chance to use them or they lead to a displacement of truthfulness of an evidence. This reason serves to the reparation of administrative body's steps related to discovering grounds for a decision made. These facts must have existed in the time of primary proceedings and the party, who might benefit by virtue of them, must have been denied a possibility to raise them.⁹

5 § 100 APC.

6 HENDRYCH, Dušan. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. p. 384.

7 See VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. p. 596. Decisions of procedural nature are excluded *ipso facto*.

8 Principle of chaining administrative acts is concerned here.

9 Party to the proceedings either did not know them or could not use them. Likewise, the term "proceedings" refers to both instances. Party cannot demand retrial in case he knew the fact and could use it already in the appellate proceedings or

Likewise, evidence that has been exercised but proved to be wrong might be considered in this respect. Such evidence may also lead to a different conclusion on the merits.¹⁰ Facts which occurred after the administrative decision reached finality cannot be considered as new facts.¹¹ As well, diverse legal opinions, i.e. distinct interpretation of law is not a new fact. Evidence which turned out to be false is such evidence which does not correspond with reality and the decision relied upon it.

Next reason for retrial is a situation of annulment or a change of a decision which served as basis for the decision in the proceedings, e.g. decision on preliminary questions, annulment (change) of a binding opinion or annulment (change) of conditional decision.¹²

If all the conditions required by law are satisfied, applicant has a legal claim to retrial. However, it is important to remember that under special laws, retrial may be ruled out.¹³

Party to the proceedings may file a motion for retrial at any administrative body which decided in the matter, in the period of three months from the day it learned about a retrial reason, i.e. it is a subjective term, and at the latest, in three years from the day when decision became final, i.e. here it is the objective term.¹⁴ Administrative body which dealt with the matter in the last instance, i.e. the last one making a decision, renders a decision as to the retrial. Every administrative body which made a decision in the matter is competent to receiving the motion for a retrial. Usually, it is a first instance body. If the appellate proceedings took place, then the appellate body is included, too. Motion must fulfill requirements set by the law.¹⁵ Namely, general requirements and it also must be clear what the applicant demands. If retrial is demanded, reasons and facts for its granting must be submitted.

the party found it out in the moment he could still move for appeal.

10 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. p. 597.

11 These facts may give rise to a "new proceedings", it is a new matter.

12 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. p. 598. Other general reasons are to be found in special laws, e.g. Administrative Courts Procedure Code in s. 101d (3).

13 E.g. Act No. 231/2001 Coll., on radio and television broadcasting operation, as amended.

14 After expiration of the three years term, retrial may only be admitted, if the decision was made as a result of a crime. Three years long objective term starts on the day following finality of convicting judgment. Term is observed, even if the motion is submitted on its last day.

15 S. 44, 45(1) and s. 37 APC.

Proceeding is begun by a day when administrative body which is competent to receiving a motion is in a receipt of such a motion. If at the same time, this administrative body is not competent to decide in the matter, it must transfer the motion to the competent body without undue delay and it can also enclose its statement.¹⁶

Retrial may be ordered even *ex officio*.¹⁷ Administrative body which made a decision in the last instance is competent in this case. It is contingent on the existence of at least one of the retrial reasons that may be applied by a party and also reasons given by the provision of s. 140 (7) APC. Material criterion, i.e. facts being formal reasons for ordering retrial leading to a different solution of the matter, is preserved as well as other criterions related to this type of retrial which is the existence of public interest on ordering new proceedings. Decision on the retrial in this proceeding must be rendered in three years from the day of decision's finality.¹⁸ The term is thus actually shorter than the term for filing a motion for granting retrial by a party to the proceedings. Provisions of Part II APC are applicable to the *ex officio* retrial proceedings. However, retrial is actually ordered by a competent body (one deciding in the last instance) also in case the decision was influenced by a crime, namely a crime committed by an official person or a party to the proceedings.¹⁹ In this case, the time period for rendering a decision on retrial starts on the day following the day of conviction judgment finality.²⁰

Provisions of APC regarding the protection of good faith are applied to the proceedings on retrial motion of a party and ordering the retrial, therefore the administrative body is bound to observe rights obtained in good faith.²¹ Decision on granting or ordering retrial itself is not an intervention to the preceding final decision, nevertheless legal state set by the original decision is thus impugned. Therefore the retrial is dismissed, if after its commencement based on existent grounds, the administrative body concludes that the harm which would be caused to any of the parties who obtained rights in good faith in relation to the original decision, is in clear disproportion to

16 As to counting the terms, s. 40 APC is applied.

17 S. 100 (3) (4) APC.

18 Decision needs not to become final in this period, it suffices if it is rendered in a way given by s. 71 (2) APC.

19 Official persons may commit crimes like abuse of public agent's power, bribery etc.

20 See provisions on preliminary question.

21 S. 94 (4) (5) APC.

the harm which has been caused by the original final decision to other party or to the public interest.²² However, it is not a rejection of motion for granting retrial, in this case a decision on merits is rendered under s. 100 (6).

Motion of a party for retrial is attributed with devolutionary effect if there is a danger of harm to the party or public interest.²³ This devolutionary effect may only be awarded by an administrative body which would be deciding on granting the retrial. If the devolutionary effect is awarded, enforceability and other legal effects of the decision which provides rights or imposes a duty, do not occur. Decision on granting or ordering retrial has a devolutionary effect in respect to the original decision only if the contested decision had not been enforced whether in form of compulsory enforcement or voluntary satisfaction of a duty. Decision on granting retrial has no devolutionary effect in case it is excluded by an administrative body accordingly to s. 85 (2) APC and also in case the enforceability and other effect lapse *ex lege*.²⁴

Decision which grants retrial is regarded as a first instance decision and therefore it can be reviewed in appellate proceedings. Only the applicant is given notice about a decision which rejects retrial and the applicant is thus the only one who may appeal.²⁵

Materially competent body to the granted retrial is the body which decided the matter in the first instance, if the reasons causing retrial are only related to appellate proceedings, then the body of second instance has a material competency.²⁶ Renewed proceedings must be carried out without any further instruction of the administrative body, upon final decision on granting the retrial. Along with the primary proceedings it forms complex proceedings; all procedural provisions related to the first instance proceedings are applied.²⁷

22 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. p. 604. Further s. 66 (1) (g).

23 Motion for retrial does not have a devolutionary effect itself, it may be awarded, accordingly to s. 158 (1) APC it probably is a different administrative act.

24 It usually concerns lapsing of a time period, more in VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. p. 608.

25 HORZINKOVÁ, Eva - NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. Praha: Linde Praha, 2006. p. 203.

26 S. 102 (1) APC.

27 HENDRYCH, Dušan. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. p. 388.

Legal regulation of a new proceeding and decision after granting or ordering retrial is rather blindly connected to s. 101 APC which deals with the institute of so-called new decision. If the retrial is granted, then the body which would be competent to the proceedings in the first instance decides, appellate body is competent just in cases of the retrial reasons having connection to the appellate proceedings. Proceedings are carried out by the body in whose respect the retrial is granted. Determination of a party is influenced by the legal state and factual circumstances existent in the time of new proceedings. Original groundwork for decision or for appeal may be used in these proceedings in the extent they are not ruled out by the reason of new proceedings.²⁸

Newly made decision in the retrial is a first instance decision and it might be appealed. Original decision is annulled by the day of new decision on merits becoming final. *„Final decision cannot be annulled by the decision on ordering retrial. Second phase decision rendered in the granted or ordered renewed proceedings, annuls the decision made in the primary proceedings.“*²⁹ Legal effects of a new decision ought to be explicitly determined with respect to particular circumstances of the matter.³⁰

Retrial as a form of legal remedy and supervision is an important mean of rights protection and also a significant way of control in Public Administration.

28 See ČERNÝ, Pavel - DOHNAL, Vítězslav - KORBEL, František - PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. p. 288.

29 SAC on 9.10.2003, no. 7 A 50/2002-36. More in SKULOVÁ, Soňa. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. p. 293.

30 See HORZINKOVÁ, Eva - NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. Praha: Linde Praha, 2006. p. 203. Effect of a new decision may occur retroactively to the finality or preliminary enforceability of the original decision or alternatively by the finality or preliminary enforceability of decision made in new proceedings.

Pořádkové delikty (sankcionované správními orgány)

Mgr. Lucia Madleňáková

Anotace: Autorka se ve svém příspěvku zaměřila na problematiku pořádkových deliktů, které slouží zajištění řádného průběhu správního procesu. Autorka uvádí základní charakteristiku pořádkových deliktů dle platné právní úpravy i dostupné odborné literatury a věnuje se jak obecné právní úpravě pořádkových deliktů zakotvené ve správním řádu, tak vybraným zvláštním právním úpravám.

Klíčová slova: pořádkový delikt, správní řád, přestupkový zákon, živnostenský zákon.

1. Úvod

Pořádkové delikty představují jednu z kategorií správních deliktů, jež se od ostatních kategorií liší: pořádkové delikty jsou delikty procesními, ostatní kategorie deliktů jsou považovány za delikty hmotněprávní. Základním cílem ukládané pořádkové pokuty je zajištění řádného správního procesu. Prvotním cílem tedy není potrestání pachatele pořádkového deliktu.

Právní úpravu pořádkových deliktů lze najít v mnoha právních předpisech, upravujících správní proces, které prozatím nejsou ani částečně kodifikovány. Obecné zakotvení našly pořádkové delikty v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) v díle 4, hlavy VI, jeho druhé části: Zajištění účelu a průběhu řízení, v § 62. Základní cíl ukládání pořádkové pokuty lze tak zjistit i z jejího systematického zařazení do správního řádu.

2. Obecná charakteristika pořádkových deliktů

Před analýzou právní úpravy je potřebné obecněji charakterizovat pořádkové delikty. Všechny pořádkové delikty mají společné znaky skutkové podstaty. Objektem je účel a průběh správního řízení. Objektivní stránka spočívá v jednání, které zamezuje řádnému průběhu procesu a ohrožuje účel správního procesu. Subjektem pořádkových deliktů mohou být kromě fyzických osob také osoby právnické, na což

poukazuje i judikatura.¹ Subjektivní stránka je dosud předmětem diskuzí: na jedné straně stojí názory, že subjektivní stránku pořádkových deliktů tvoří zásadně zavinění, druhá skupina hovoří o objektivní odpovědnosti za pořádkové delikty.² Sankci ukládá správní orgán a představuje ji vždy pořádková pokuta (v některých předpisech označovaná pouze jako pokuta). Při ukládání pořádkových pokut se uplatňuje zásada oportunity, která vytváří pro správní orgán možnost, ne však povinnost, pokutu uložit. V některých právních předpisech nalezneme lhůty, ve kterých lze pokutu uložit. Správní řád se žádnou takovou lhůtou nepočítá. Některé právní předpisy stanoví i příslušnost orgánu k ukládání pokut a příslušnost k jejich vymáhání.

Vzhledem k tomu, že převažující funkcí pořádkových deliktů je funkce zajišťovací, je otázkou, jestli jde u pořádkových deliktů skutečně o delikty. Ústavní soud ČR se však k této otázce postavil záporně a konstatoval, že tato skupina správních deliktů nemá jen zajišťovací funkci, ale také silnou funkci represivní, a tak splňuje definici trestního obvinění podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.³

3. Právní úprava dle správního řádu

Jak bylo zmíněno výše, obecnou právní úpravu pořádkových deliktů nalezneme ve správním řádu, v části věnované zajišťovacím prostředkům. V souvislosti s jinými zajišťovacími prostředky tam upravenými můžeme konstatovat, že uložení pořádkové pokuty je krajním prostředkem zajišťování řádného průběhu správního procesu. Jelikož uložení pořádkové pokuty je prvním úkonem v řízení o pořádkovém deliktu, není možno zde mluvit o jiném druhu sankce, ukládané za pořádkové delikty. Vzhledem k tomu, že uložení pořádkové pokuty je prvním úkonem v řízení, nelze hovořit o ústním jednání a dokazování, předcházejícím uložení pokuty. Správní orgán také nezkoumá zavinění. Při ukládání pokuty musí být zjevné, že delikt byl spáchán a kdo ho spáchal.

Účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je pouze osoba, kteří má být pořádková pokuta uložena.⁴ Účastníka řízení o uložení

1 Například Rozhodnutí č. 880, In: Soudní judikatura ve věcech správních, 6/2001, s. 476.

2 MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. C. H. Beck, Praha 2008. s. 125.

3 Nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1999 publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 2/2000 Sb.

4 § 62 odst. 5 správního řádu.

ní pořádkové pokuty je třeba odlišovat od účastníka hlavního řízení (ve kterém byl spáchán pořádkový delikt). Účastníkem řízení o pořádkovém deliktu nemusí být jen účastník hlavního řízení. Pořádková pokuta může být uložena také svědkovi, znalci nebo jiné osobě, která má v řízení určitou procesní povinnost. Sankce je ukládána správním orgánem, který vede hlavní řízení.

Podle správního řádu může správní orgán rozhodnout o uložení pořádkové pokuty až do výše 50 000 Kč tomu, kdo závažně ztěžuje průběh řízení.⁵ V tomto ustanovení je zakotvena zásada oportunity. Pokuta uložena za správní delikt může činit nejvýše 50 000 Kč, může však být ukládána i opakovaně. Princip *ne bis in idem* se zde neuplatní. Výška uložené pokuty nemůže být v hrubém nepoměru k závažnosti následků a významu předmětu řízení.⁶ Jinými slovy, výše uložené sankce musí být odůvodněná. Jde o vyjádření principu proporcionality, zakotveném v části druhé správního řádu. Pokuta ukládána za pořádkový delikt nesmí být ani porovnatelná s pokutou uložitelkou v hlavním řízení.⁷

Silná zásada oportunity se dále projevuje v možnosti správního orgánu snížit nebo upustit od uložení pořádkové pokuty novým rozhodnutím.⁸ Může tak učinit z jakéhokoliv důvodu. Správní řád demonstrativně uvádí: naplnění procesních povinností pachatelem v dalším řízení. Právní úprava tak stále sleduje naplnění cíle, a to zajištění splnění povinností subjektem, tím také zajištění řádného průběhu řízení.

Obecně lze hovořit o třech (čtyřech) skutkových podstatách pořádkového deliktu v obecné právní úpravě:

- 1) Nedostavení se bez omluvy na předvolání ke správnímu orgánu;
- 2) Rušení pořádku navzdory předcházejícímu napomenutí;
- 3) Neuposlechnutí pokynu úřední osoby;
- 4) Učinění hrubě urážlivého podání.⁹

Jak vidno, každému uložení pořádkové pokuty předchází určité upozornění správním orgánem: předvolání, napomenutí, pokyn úřední osoby. Až v posledním případě správní orgán ukládá pokutu

5 § 62 odst. 1 správního řádu.

6 § 62 odst. 3 správního řádu.

7 VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon, Praha 2006. s. 374.

8 § 62 odst. 6 správního řádu.

9 § 62 odst. 1, 2 správního řádu.

– tak říkajíc – bez varování. Čtvrtý případ je také odlišný od zbývajících tří tím, že není vázán jen na řízení. Takové podání může být sankcionováno i dřív, než je vůbec řízení zahájeno.

První případ předpokládá, že správní orgán účastníka (jinou osobu) předvolal a účastník se bez řádné omluvy nedostavil. Správní řád nestanoví žádné náležitosti či jiné charakteristiky omluvy. Můžeme však říci, že řádná omluva není omluvou.¹⁰ Účastník tak není sankcionován, pokud se na předvolání dostaví, nebo se nedostaví, ale s řádnou omluvou.

Druhý případ se bude vyskytovat hlavně v řízení na místě, při ústním jednání nebo sepisování protokolu.

Podpurným pro uvedené dva případy je případ třetí¹¹, jelikož předvolání a napomenutí je v podstatě pokynem úřední osoby. Tento pokyn může být více či méně formální.

Všechny tři popisované případy mají společnou podmínku, že k naplnění znaků skutkové podstaty je potřebné předcházející upozornění (jakéhokoli druhu) správního orgánu a současně nesplnění vyžadované povinnosti subjektem, které narušuje řádný průběh správního procesu.¹²

Čtvrtý případ nepředpokládá závažné ztěžování průběhu správního procesu. Cílem tohoto ustanovení je předcházet hrubě urážlivým podáním, které mají jediný cíl, a to napadat úřední osobu nebo osoby. Hrubou urážlivost však úřední osoba nemůže hodnotit subjektivně.¹³

Odvolání podané proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty má vždy odkladný účinek.¹⁴

Pořádkový delikt je možné spáchat již před zahájením řízení. Správní řád v § 137 stanoví, že před zahájením řízení je každý povinný podat správnímu orgánu vysvětlení. Tomu, kdo bezdůvodně odepře podat vysvětlení, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5 000 Kč. V ostatním se bude v tomto řízení postupovat podle § 62 správního řádu.

10 MATES, Pavel. op. cit., s. 126.

11 MATES, Pavel. op. cit., s. 126.

12 VEDRAL, Josef. op. cit., s. 372.

13 VEDRAL, Josef. op. cit., s. 374.

14 § 62 odst. 5 správního řádu.

4. Speciální právní úprava pořádkových deliktů

V českém právním řádu existují také další právní předpisy upravující pořádkové delikty (pokuty). Takovou úpravu můžeme najít například v zákoně č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v platném znění (dále jen „živnostenský zákon“), v zákoně č. 143/2001 Sb., na ochranu hospodářské soutěže, v platném znění, v zákoně č. 200/1991 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen „přestupkový zákon“) a v zákonech dalších. Právní úpravu pořádkových deliktů je možné najít v podstatě v každém předpisu, upravujícím správní řízení (v užším smyslu). Vztahy a použití zvláštních a obecných předpisů při ukládání pořádkové pokuty se řídí zásadou speciality a zásadou subsidiarity.

Speciální úprava ukládání pořádkových pokud před zahájením řízení je upravena v přestupkovém zákoně. Tomu, kdo se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení, nebo tomu, kdo podání vysvětlení odmítá, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5 000 Kč.¹⁵

Podle živnostenského zákona může správní orgán uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo ztěžuje průběh řízení tak, že se nedostaví před správní orgán na předvolání bez závažného důvodu, ruší pořádek navzdory předcházejícímu upozornění, bezdůvodně odmítá svědectví nebo odmítá předložit listinu. Výška pořádkové pokuty je stanovena na 10 000 Kč a může být uložena i opakovaně. Výška uložitelné sankce je nižší než výška sankce podle správního řádu, ale sankcionovatelné jednání je uvedeno pouze demonstrativně. Právní úprava pořádkových deliktů v řízení před živnostenským úřadem v živnostenském zákoně je v poměru speciality k právní úpravě ve správním řádu; použití ustanovení správního řádu je výslovně vyloučeno.

5. Závěrem

Ukládání pořádkových pokut za pořádkové delikty je upraveno v mnoha dalších právních předpisech, obsahujících procesní pravidla. Tak jako pro jiné kategorie správních deliktů, tak i pro pořádkové delikty je žádoucí, když ne univerzální, tak alespoň jejich částečná kodifikace. Po schválení nového trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník) opět ožily snahy po kodifikaci správních deliktů.

¹⁵ § 60 přestupkového zákona.

Nedávno obnovila svoji činnost poradní komise ministerstva vnitra, která se má zabývat touto otázkou a připravit návrh kodifikace správních deliktů. Doufejme, že v dohledné době uvidíme pozitivní výsledek této snahy.

Delinquencies in Breach of Administrative Procedure

Mgr. Lucia Madleňáková

Annotation: The author focuses in her article on the so-called delinquencies in breach of administrative procedure, which are supposed to guarantee the proper course of administrative procedure. The author brings forward the primary characteristic of delinquencies in breach of administrative procedure according to up-to-date legislation and literature and addresses also the general and special legal regulation of delinquencies in breach of administrative procedure.

Keywords: delinquency in breach of administrative procedure, Code of Administrative Procedure .

Introduction

Delinquencies in breach of administrative procedure are a category of administrative infractions which differ from others. All other categories of administrative infractions relate to substantive law. Delinquencies in breach of procedure are so called procedural. The main aim of procedural fine (mostly imposed on these delinquencies) is to ensure proper administrative process. It is not to punish the subject.

We can find delinquencies in breach of procedure in different administrative processes. This category of delinquencies does not have its own specialized code. Its general adjustment is in the Code of Administrative Procedure, act no. 500/2004 Coll., in its Part 2, Chapter 4 "Ensuring the purpose and course of proceedings", section 62. From its systematical enlistment we can deduce its main aim mentioned above.

1. General Characteristics of Delinquencies in Breach of Administrative Procedure

Before we start to analyze the legal regulation in the Code of Administrative Procedure, we should characterize delinquencies in breach of procedure more generally. Common to all these delinquencies are attributes of the body of infraction. An object is the purpose and the course of an administrative proceeding. An objective aspect consists

of action that inhibits proper course of proceeding or endangers its purpose. A subject may not only be natural person but, according to judicature,¹ also a legal person. A subjective aspect is disputable, some authors claim there is a strict liability, and others claim there is a personal liability.² The sanction is imposed by an administrative body and it is always a procedural fine (sometimes called simply a fine). However, imposing the sanction is a right, not a duty of administrative body – here, the principle of opportunity is reflected. The term in which fine shall be imposed is stated in some acts. Sometimes it is said which administrative body is obliged to collect the fines and which body is obliged to impose them.

It is disputable, whether in the case of is delinquency in breach of procedure we can speak about infracts because of their security function. However, Czech Constitutional Court expresses in its decision³ that this category of is delinquency has not only security function but also strong repressive function and these delinquencies fulfill the definition of criminal accusation under the International Convention on protection of human rights and fundamental rights.

2. Legal Regulation in the Code of Administrative Procedure

As it was mentioned above, delinquencies in breach of administrative procedure have its general legal regulation in the Code of Administrative Procedure, in Part 2 with the other instruments for ensuring proper course and purpose of administrative procedure. In relation to these instruments we can say, procedural fine as the sanction for delinquency in breach of procedure is the ultra possibility for coercion of performance the duty. Because imposing of procedural fine is the first act of administrative body in procedure for delinquency in breach of procedure, we cannot talk about different sanctions. Imposing of procedural fine is the first act in proceeding and procedural fine is the only sanction that can be imposed in such proceeding. Because imposing the fine is the first act in the proceeding of imposing the procedural fine, an oral hearing and production of evidence in this proceeding does not come into question. Also, administrative body does

1 E. g. Decision no. 880. In Soudní judikatura ve věcech správních, 6/2001, p. 476.

2 MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. C. H. Beck, Praha 2008. p. 125.

3 Decision of Constitutional Court from November 23, 1999 published in the Collection of Laws under No. 2/2000 Coll.

not determine a fault. It must be evident that delinquency in breach of procedure was committed and who committed it.

“A participant in proceeding to impose a procedural fine is the only person upon whom the fine should be imposed.”⁴ But we should distinguish him/her from participant in main proceeding. A participant in proceeding to impose a procedural fine need not be only the participant of the main proceeding. It may be the witness, expert or other ones, who have some duty in main proceeding. The fine is imposed by the administrative body that leads the proceeding in which the delinquency in breach of procedure was caused.

According to Code of Administrative Procedure, an administrative body may decide, that a procedural fine of the amount of up to 50.000 CZK will be imposed upon one who seriously obstructs the course of proceedings⁵. In this clause we can clearly see the mentioned principle of opportunity. The highest amount of imposed fine is 50.000 CZK, but this amount can be imposed more than once. The principle *ne bis in idem* does not apply here. The amount of imposed fine cannot be grossly unreasonable with respect to the seriousness of the consequences and the significance of the subject-matter of the proceedings.⁶ In different words, the imposed fine shall be reasonable. This is expression of principle of balance that is enacted in Part 2 Code of Administrative Procedure. Imposed procedural fine cannot be comparable to fine impossible in main proceeding.⁷

The expression of strong principle of opportunity stems from the possibility of administrative body to waive or reduce the procedural fine by a new decision. It may do so from any reason, law gives it some: administrative body may take into account how the person fulfils his further duties during the course of proceedings.⁸ The legal regulation, in this case, pursues the aim of ensuring the fulfillment of the legal duty in the proceeding.

In the general regulation there are three (four) bodies of delinquency in breach of proceeding:

- i) The failure to appear upon the summons before the administrative body without just excuse;

4 Code of administrative procedure, sec. 62, par. 5.

5 Code of administrative procedure, sec. 62, par. 1.

6 Code of administrative procedure, sec. 62, par. 3.

7 VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon, Praha 2006. p. 374.

8 Code of administrative procedure, sec. 62, par. 6.

- ii) The disturbance of order, despite the earlier admonition;
- iii) The failure to obey the instructions of an official;
- iv) The submitting of a grossly contemptuous filing.⁹

As we can see, in all aforementioned cases, there is a previous acting of an administrative body: summons, earlier admonition, instruction of an official. Only the last one is punished by administrative body without warning. Fourth case is different also because of the fact that it is not related only to some proceeding. Such filing may be punished e. g. before certain procedure even starts.

First case presumes that there was a summons of administrative body and participant did not appear without just excuse. The Code of Administrative Procedure does not state the quality of such excuse. It is said, that improper excuse is not an excuse.¹⁰ To conclude, participant is not punished in case he either appears on summons before an administrative body or in the case he fails to appear but with proper excuse.

Second case occurs mostly in proceeding on site, oral hearing or making official report.

Third is subsidiary useful for two previous cases¹¹ because summons and admonition is in fact instruction of an official. Instruction may be more or less formal.

All three cases have in common, that to fulfill the body of the delinquency, there must be certain instruction of an official (of any kind) and at the same time there must be failure to obey this instruction that causes serious obstruction of the course of proceeding.¹²

Fourth case does not presume causing a serious obstruction of the course of proceeding. The aim of this provision is to avoid grossly contemptuous filing that basically have single goal – to insult official or officials. The Gross contemptuousness is not adjudicated subjectively by an insulted official.¹³

An appeal against a decision to impose a procedural fine shall always have suspensive effect.¹⁴

9 Code of administrative procedure, sec. 62, par. 1, 2

10 MATES, Pavel. *supra* note 2. p. 126.

11 *Ibid* at 126.

12 VEDRAL, Josef. *supra* note 7. p. 372.

13 *Ibid* at 374.

14 Code of administrative procedure, sec. 62, par. 5.

Delinquency in breach of proceeding may also occur before the procedure even starts, it is meant the procedure itself. It is enacted in section 137 of Code of Administrative Procedure, that in procedure before the commencement of proceedings, every person shall be obliged to submit explanations to an administrative body. A person who unreasonably refuses to do so may be imposed by an administrative body a procedural fine up to an amount of 5.000 CZK.

3. Special Legal Regulation of Delinquencies in Breach of Administrative Procedure

In Czech law there also exist other law regulations of delinquencies in breach of procedure. They are enacted in special acts, e. g. in Trade Act (Act no. 455/1991 Coll.), Act on the Protection of Economic Competition (Act no. 143/2001 Coll.), Administrative Infractions Act (Act no. 200/1990 Coll.) and others. Simply, we can find enactment of delinquency in breach of procedure in any act that arranges certain (special) administrative procedure. The relationship and the use of acts in case of special enactment is this: under the principle of speciality we first use the special act, and under the principle of subsidiarity we then use the Code of Administrative Procedure. In the event that provision of Code of Administrative Procedure is not in conformity with provision of special act, we use the special one.

Special regulation of delinquency in breach of procedure in procedure before the commencement of proceeding is in Administrative Infractions Act. Every person who fails to appear before administrative body on summons to give an explanation according to notification of infraction may be imposed by procedural fine up to 5.000 CZK.¹⁵

According to Trade Act, administrative body may impose procedural fine on one who obstructs the course of proceeding as follows: fails to appear upon summons before administrative body without serious reason, disturbs the order despite an earlier admonition, unreasonably refuses to make a testimony, and refuses to render a document. The amount of procedural fine may be up to 10.000 CZK and may be imposed repeatedly. The amount of impossible fine is lower than in Code of Administrative Procedure but enumeration of finable acting is only demonstrative. Legal regulation in Trade Act is special

15 Administrative Infractions Act, sec. 60.

to regulation in Code of Administrative Procedure, thus we do not use the general regulation for procedure before Trade License Office.

4. Conclusion

Imposing of procedural fine is amended in many other acts dealing with procedural provisions. As in case of other categories of administrative infractions, universal amendment of delinquency in breach of procedure is desirable. After enactment of new Criminal Code, endeavors appeared for enactment of codification of particular categories of administrative infracts. Advisory committee for codification of administrative punishing was established recently. Hopefully, in a short time, we will see a positive product of its endeavors.

Zavádění E-Governmentu podle rakouské právní úpravy

JUDr. Mag.iur. Michal Malacka, Ph.D., MBA

Anotace: Článek pojednává o zavádění procesů elektronické komunikace a moderních komunikačních technologií v Rakousku v oblasti správy, justice a legislativy. Ústředním tématem je pojem E-Government, jako ucelený systém použití elektronických databank, prostřednictvím kterých dochází k elektronickému zpracovávání dat a zároveň k elektronickému platebnímu styku ve správě, justici a legislativě. Pojednáno je o pohledu rakouské správní vědy na toto téma a hodnocení E-Governmentu v souvislosti se všemi procesy a možnostmi při nichž veřejný sektor vystupuje jakožto uplatňovatel informačních a komunikačních technologií.

Klíčová slova: E-Government, elektronická podání, elektronizace správy, identifikace občanů, elektronickému zpracovávání dat, vylepšení veřejných procesů a služeb, elektronický právního styk, elektronický spis, elektronický podpis.

1. Úvodem

Informační a komunikační technologie ovlivňují významnou mírou nejen oblast správního práva a správního řízení, ale také oblasti hospodářské, ekonomické a v důsledku aplikace postupů s nimi spojenými také oblast politickou. V oblasti správy a správního řízení se obecně očekává od zavedení elektronických prostředků komunikace výrazné zefektivnění celého systému a také výrazné úspory v oblasti finanční. Zejména uplatnění internetu v komunikaci občanů s úředními místy přináší zlepšení úrovně plnění úkolů vůči občanům. Tuto situaci reflektuje také evropská cesta do informační společnosti, stanovená strategií Evropské komise již v roce 1994 s finální implementací plánovanou na rok 2010.¹

Jednotlivé akční plány Evropské komise sledují postupné zavedení elektronizace v členských státech spolu s termíny jejich realizace,

1 AICHHOLZER, G., SCHMUTZER, R. E-Government: *Elektronische Informationsdienste auf Bundesebene in Österreich. Endbericht (Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts)*. Wien: Institut für Technikfolgen-Abschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaft, 1999.

zároveň byla zavedena kritéria kontroly plnění těchto kroků prostřednictvím systému „benchmarkingu“ umožňujícího srovnání mezi jednotlivými členskými státy.² V Rakousku byla éra zavádění moderních metod informačních a komunikačních technologií započata již v osmdesátých letech minulého století. V polovině devadesátých let byla v rakouské legislativě odstartována etapa legislativní přípravy vytvoření potřebného právního prostředí.³ V roce 1997 byl koncipován tzv. „Verwaltungs-Innovations Programm“ trefně označován jako VIP, předpokládající nasazení IT technologií a moderních metod komunikace.⁴ Tyto kroky byly provázány se unijním procesem elektronizace správy obecně prostřednictvím akčního plánu „e-Austria in e-Europe“, který byl již několikrát aktualizován.⁵ Na spolkové úrovni byla na každém ministerstvu vytvořena informační místa (CIO), která vytvořila Radu informačních a komunikačních technologií.⁶ Hlavním cílem bylo zavedení kompletní elektronické komunikace v úředních postupech do roku 2005. Přijata byla také Národní strategie E-Governmentu, která usnadnila přijetí zákona o elektronické komunikaci (*E-Government-Gesetz*). Tento zákon upravil identifikaci občanů a podnikatelů v elektronickém styku s úřady, elektronická podání a elektronické doručování a v neposlední řadě zavedl elektronický spis v úřadech. Spolu s tímto zákonem bylo také nutno upravit režim autenticity elektronického zveřejňování zákonů.⁷ S ohledem na spolkové uspořádání Rakouska byly taktéž upraveny kompetence spolku a spolkových zemí. Za účelem prevence vytvoření roztržitého řešení problematiky elektronické komunikace byla založena platforma spolupráce mezi spolkem, zeměmi a obcemi.⁸ V důsledku výše zmíněných opatření bylo Rakousko na evropské úrovni na třetí pozici v roce 2005 v EU.

2 Srov. eEurope Benchmarking zprávu z 5. 2. 2002, KOM (2002) s. 62, dále eEurope – 2005 z 18. 2. 2004 KOM (2004) s. 108.

3 THIENEL, R. E-Government in Österreich. In: *Acta Universitatis Wratislaviensis* Nr 2609. Przegląd Prawa i Administracji LIX, 2004, s. 49.

4 AICHHOLZER, G., SCHMUTZER, R., SEPP, D. One-Stop-Government in Austria, In: HAAGEN, M., KUBICEK, H. (Hg.). *One-Stop-Government in Europe: Results from 11 National Surveys*. Bremen: University of Bremen, s. 37-78.

5 Srov. <http://www.bka.gv.at>.

6 Srov. <http://www.digitales.oesterreich.gv.at>.

7 BGBl 2004/10.

8 Viz <http://reference.e-government.gv.at>, a v souvislosti s tím vytvoření e-Government-Masterplan.

2. E-Government

Pojem „E-Government“ označuje použití moderní informační a komunikační technologií v oblasti státní správy, zejména na úseku veřejné správy. E-Government představuje použití elektronických databank, prostřednictvím kterých dochází k elektronickému zpracování dat a zároveň k elektronickému platebnímu styku ve správě, justici a legislativě.⁹ Rakouská správní věda pod pojmem e-Government rozumí všechny procesy a možnosti, při nichž veřejný sektor vystupuje jakožto uplatňovatel informačních a komunikačních technologií.¹⁰ Dále také jako provádění služebních postupů v souvislosti s vrchnostenskou správou s pomocí informačních a komunikačních technologií přes elektronická média,¹¹ nebo provádění procesů účasti občanů na rozhodování a posouzení kvality výkonu v politice, státní sféře a správní oblasti při intenzivní využití informační technologie.¹² Evropská komise definuje tento pojem jako nasazení komunikačních a informačních technologií ve veřejné správě ve spojení s organizačními změnami a novými schopnostmi za účelem vylepšení veřejných procesů a služeb a usnadnění utváření a provádění státní politiky.¹³ Pro vysvětlení pojmu je nutno odlišit často zaměňovaný termín *E-Governance*. Tento je od ústředního pojmu odlišný zejména proto, že *Government* znamená a představuje aktivitu státu. *Governance* oproti tomu způsob vedení řízení nebo procesů, aplikovatelný na jakoukoliv organizaci a neomezený jen na okruh státního sektoru.¹⁴ *Governance* ve veřejném sektoru je chápána jako *public governance*, v soukromém sektoru jako *corporate governance* ve smyslu řízení a kontroly podnikání.¹⁵ *E-Governance* je tedy součástí *Governance*, která je věnována výzvám moderních informačních technologií, digitální revoluce a in-

9 SCHEDLER, K. eGovernment und neue Servicequalität der Verwaltung?. In: *eGovernment - Eine Standortbestimmung*. Bern: Haupt, 2000. Celé znění je dostupné na <http://www.alexandria.unisg.ch/Publikationen/13463>.

10 FRIEDRICH, S., HART, T., SCHMIDT, O. *E-Government. Effizient verwalten, demokratisch regieren*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2002.

11 REINERMANN, H., LUCKE, J. Definition von Electronic Government, In: REINERMANN, HEINRICH, JÖRN, LUCKE: *Electronic Government in Deutschland, Speyerer Forschungsbericht*, svazek 226. Speyer, s.1-8.

12 Viz http://www.giev.de/fileadmin/redaktion/Download/presse_memorandum.pdf.

13 KOM/2003/567.

14 Viz <http://verwaltungheute.wienerzeitung.at/vi02.pdf>.

15 Viz <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/SP-EGvce.pdf>.

formační společnosti.¹⁶ Veřejná E-Governance se tedy dotýká veřejného sektoru ve smyslu E-Governance realizované prostřednictvím státu a správy. E-Governance a E-Government od sebe ovšem striktně odděleny nejsou, i když se v E-Government zákoně objevují oba pojmy jako pojmy právní, v důsledku rozvoje vědy se ovšem postupně objevují termíny jako M-Government, M-Commerce¹⁷, úzce spjaté s mobilní technologií komunikace a mobilními telefony, což jistě dále zkomplikuje orientaci v této oblasti, nicméně mobilní komunikaci nemůžeme opomíjet ani v oblasti budoucího rozvoje veřejné správy a státního sektoru.

3. Uskutečňování E-Governmentu v rakouském soudnictví

Zavádění procesů souvisejících s E-Governmentu do rakouského soudnictví počalo již v sedmdesátých letech minulého století.¹⁸ Započat byl tento proces zaváděním nových informačních a komunikačních technologií do správních procesních norem. Již v sedmdesátých letech minulého století byl z iniciativy spolkového ministerstva spravedlnosti připraven koncept zavádění elektronického zpracovávání dat v oblasti justice. Po úspěšné elektronizaci pozemkové knihy¹⁹ byla započata automatizace procesu prostřednictvím elektronického úpadečného řízení.²⁰ V současnosti jsou všechny formy a typy řízení podporovány elektronickou automatizací. I když úpadečkové řízení a exekuční řízení vykazují vysokou úroveň elektronizace, jsou E-Government prvky včleněny do civilního procesního řádu a exekučního řádu. V souvislosti se správou je pojem elektronického právního styku poněkud skromněji implementován. Elektronizace je specifikována v zákoně o organizaci soudů, konkrétně v ustanovení § 89a, kde je poněkud nešikovně označen jen za „elektronická podání a jejich zpracování“. Rakouská justice se sama popisuje jako vůdčí, podle statistických údajů je 85% žalob u okresních soudů a více než 60% exekučních návrhů vyřízeno elektronicky.²¹

16 REINERMANN, H., LUCKE, J. Speyrer Definition von Electronic Government, In: REINERMANN, HEINRICH, JÖRN, LUCKE. op. cit. s.1-8.

17 Akční plán Komise eEurope, KOM/2004/380.

18 BGBl 1963/137.

19 Např. elektronizace pozemkových knih byla v Rakousku započata v roce 1981 a okresní soudy se s tímto procesem zcela vypořádaly až v roce 1992.

20 S procesem elektronizace insolventního řízení bylo započato v roce 1981.

21 Viz <http://www.justiz.gv.at>.

Veřejnoprávní soudnictví a jeho soudní instituce, jako Správní soudní dvůr a Ústavní soudní dvůr jsou ve smyslu rakouské ústavy soudy jako takovými. Jejich pravomoc vyplývá z ustanovení čl. 130 a 137 spolkové ústavy. Justiční správa Správního soudního dvora spadá pod kompetence prezidenta Správního soudního dvora v souladu s ustanovením § 9 odst. 1 zákona o Správním soudním dvoru. Organizace a chod Správního soudního dvora spadá podle § 10 a 19 téhož zákona pod jednacím řád vytvořený shromážděním všech členů Správního soudního dvora. Za justiční správu Správního soudního dvora odpovídá na základě § 2 zákona o spolkových ministerstvech sice spolkový kancléř, ale jednacím řády a jejich podoba jsou v souladu s rakouskou ústavou vyloučeny jako kolegiální otázka spojená se závaznými nařízeními spolkového kancléře. Zavádění moderních komunikačních technologií je tedy v případě správního soudnictví otázkou vnitřní organizace Správního soudního dvora a otázkou kolektivního rozhodování shromáždění všech členů Správního soudního dvora. Tato skutečnost zpomaluje elektronizaci jak u Ústavního soudního dvora, tak také u Správního soudního dvora.

Správní soudní dvůr nezavedl zcela elektronické zpracovávání dat, kdy by elektronická podoba dokumentu představovala originál, a papírové vyhotovení pouze kopii, nýbrž vede paralelně s autentickým papírovým vyhotovením také elektronický spis (Akt).²² Navíc jsou všechna podání s dokumenty u Správního soudního dvora uloženy do elektronické databáze, průběh celého správního soudního řízení je elektronicky dokumentován a spolu s rozhodnutím poté také do této databanky uložen. Databanka je propojena s evidenční kanceláří Správního soudního dvora, což usnadňuje například vyhotovení sbírky rozhodnutí a usnesení Správního soudního dvora.²³ Nejednalo se ovšem o postup bez logické příčiny či jakousi zklaměnost Správního soudního dvora, nýbrž o odložení realizace plného zavedení elektronického spisu až do doby plné připravenosti všech úřadů na elektronická podání a dokončení legislativního rámce, který umožní podávání elektronických stížností u Správního soudního dvora, což by mělo být v současnosti realizováno.²⁴

22 V kancelářském řádu Správního soudního dvora byl donedávna užíván termín listkový katalog.

23 Srovnej § 17 zákona o Správním soudním dvoru, srov. § 36 zákona o Správním soudním dvoru, Verwaltungserichtshofgesetz (VwGG) BGBl. Nr. 10/1985.

24 Do té doby byly spisy a dokumenty skenovány.

Aplikace ustanovení zákona o organizaci soudů, upravující aplikaci elektronického právního styku u řádných soudů, stejně jako subsidiární aplikaci jiných norem na řízení u Správního soudního dvora naráží na ustanovení zákona o správním soudním dvoru, která v mnohých případech předpokládají písemnou podobu podání, jako např. ustanovení § 24 odst. 2 tohoto zákona, které předpokládá u citovaných podání podpis advokáta, přičemž není pojednáno o elektronické formě takového podpisu a je tedy zřejmé, že spolu s ustanoveními pojednávajícími o počtech vyhotovení a totožných kopiích předpokládá písemné vyhotovení v papírové podobě. Zároveň předpokládá tato norma v ustanovení § 43 podpis rozhodnutí Správního soudního dvora předsedou senátu a zapisovatele, což také svědčí písemnému vyhotovení nálezů a usnesení.

V řízení před soudy veřejného práva mají správní úřady a také soudy za povinnost předkládat spisy. Toto předkládání probíhá prostřednictvím papírově vyhotovených originálů.²⁵ Případné předkládání elektronických aktů vyžaduje odpovídající zákonnou úpravu. Kompetenci k takovéto úpravě procesních norem má v souladu se spolkovou ústavou spolek a ten jako spolkový zákonodárce vydal odpovídající úpravu v ustanovení § 21 odst. 1 zákona o E-Governmentu. Na základě tohoto ustanovení musí každý úřad, za předpokladu že předává spisy či podklady jinému úřadu a tyto podklady či spisy jsou vyhotoveny elektronicky a v souladu se zákonem elektronicky přípustné, předložit tyto podklady v elektronické podobě, míněno v elektronickém originálu. Tato povinnost platí zejména pro spisy průběžně vedené elektronicky ve správním systému, přičemž spisy musí být předkládány ve standardním formátu. Dle výkladu ustanovení § 21 považuje zákon pod pojmem orgán správní orgány a soudní orgány. Je tedy možné a nutné aplikovat toto ustanovení také na soud a samozřejmě na Správní soudní dvůr. Výklad zákona o E-Governmentu se opírá o kompetenční ustanovení článku 10 odstavce 1 písm. 6 spolkové ústavy.

Elektronický podpis správních orgánů a úřadů

Elektronický podpis je důležitou součástí E-Governmentu nejen v civilním soudnictví, ale také ve správním soudnictví jako identifi-

²⁵ Srov. § 36 zákona o Správním soudním dvoru, Verwaltungsgerichtshofgesetz (VwGG) BGBl. Nr. 10/1985.

kační znak orgánu či úřadu. Elektronický podpis orgánů spolu s elektronickou pečeti označuje zákon o E-Governmentu jako „*Amtssignatur*“. Jako takový je považován za elektronický podpis ve smyslu rakouské platné právní úpravy, jehož zvláštní znaky jsou naplněny prostřednictvím elektronického certifikátu.²⁶ Přičemž elektronický podpis nahrazuje schvalující vlastnoruční podpis. Pro úřední postup a soudní řízení správní má tedy elektronický podpis významné uplatnění. Elektronický podpis ve správní řízení soudním a jeho právní úprava spadá do kompetence spolku. Zákon o E-Governmentu ovšem ve svém § 19 nezavazuje úřady k užívání elektronického podpisu a ponechává na jejich uvážení, zda použijí úřední podpis v elektronické podobě. Podobu elektronického podpisu a také obrazové známky ponechává zákonodárce na úřadu samotném s výjimkou spolkových správních úřadů.²⁷

Identifikace osob při elektronické komunikaci

Identifikace osob probíhá při standardním režimu prostřednictvím osobní legitimace či formou vlastnoručního podpisu na písemném podání. Při elektronické komunikaci je situace samozřejmě složitější. Elektronická komunikace vyžaduje nové způsoby identifikace osob a autentifikace podání. Takovouto identifikací byl v procesu elektronické komunikace elektronický kód.²⁸ Elektronický kód ovšem umožňoval komunikaci jen u určitých institucí a soudů a jeho užití je poměrně omezené. Budoucnost elektronické komunikace je nutno spatřovat v elektronickém podpisu.

V Rakousku byl právní rámec elektronického podpisu stanoven v souladu s evropskou legislativou zákonem o elektronickém podpisu a vyhláškou o elektronickém podpisu.²⁹ Po pojmem elektronický podpis rozumí tyto normy elektronická data, která jsou součástí elektronického dokumentu, nebo s ním logicky souvisí a která slouží k určení podpisovatele. Rakouský zákon o elektronickém podpisu

26 Viz <http://www.cio.gv.at>.

27 Viz <http://www.cio.gv.at>.

28 Srov. § 7 vyhlášky o elektronickém styku BGBl 331/2002 a § 4 vyhl. BGBl 592/2003.

29 MENZEL, T. Rechtsrahmen des E-Government. In: Juristische Ausbildung und Praxisvorbereitung 2001/2002. s. 250. MENZEL T. Zusätzliche Normen für e-Government? In: SCHWEIGHOFER – MENZEL – KREUZBAUER – LIEBWALD. *Zwischen Rechtstheorie und e-Government: Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik 2003*; Schriftenreihe Rechtsinformatik Band 7. Wien: Verlag Österreich, 2003. s. 103.

rozlišuje „normální“ elektronický podpis a „bezpečný“ elektronický podpis. Zvláštnost bezpečného elektronického podpisu spočívá v jistotě přiřazení elektronického dokumentu k jeho podpisovateli.

Podle zákona o elektronickém podpisu je tento druh podpisu postaven na úroveň vlastnoručního podpisu. Ustanovení § 4 odst. 1 tedy zakotvuje nový způsob identifikace pisatele, a byť je tento zákon primárně určen pro soukromoprávní oblast a zejména oblast *e-commerce*, platí jeho ustanovení v souladu s § 1 odst. 2, pokud není stanoveno jinak také pro elektronický styk s úřady a justicí. Samotné každodenní používání původního elektronického podpisu, tedy jeho bezpečné podoby bylo ovšem technicky velmi náročné. Pro uživatele znamenala jeho aplikace opatření čtecího zařízení, čipové identifikační karty a samozřejmě přístup na internet prostřednictvím počítače. V moderní době ovšem i po zakoupení či opatření zmíněného technického vybavení nastávaly potíže se záměnou identity v případě osob se shodným jménem a příjmením. S ohledem na tuto rizikovou oblast byl v Rakousku zaveden projekt „občanských karet“ jejichž zavedení a právní úprava je předmětem díkce výše zmíněného zákona o E-Governmentu.³⁰ Mnohé názory ovšem polemizují na téma systematickosti takovéto úpravy s kritickými poukazy na nesrozumitelnost některých ustanovení zákona a nadměrnou administrativní náročností při jeho realizaci.³¹ Občanské karty nejsou ve skutečnosti kartami, ale představují podobně jako v ostatních evropských zemích virtuální funkci, zapsanou na přenositelná média, která připadají v úvahu pro použití při elektronickém podpisu. Může být tedy uložena na bankovní kartě, či na čipové kartě mobilního telefonu.³² Správní úřady nejsou sice v souladu se zákonem o E-Governmentu povinny užívat tento druh identifikace, ovšem mnohá ustanovení rakouského Zust.G s ní pracují a předpokládají tedy aplikaci těchto „karet“. „Občanská karta slouží tedy ke zjištění „jednoznačné identity“³³ a autenticity elektronických podání v řízení, pro které byla zabezpečena adekvátní technická opatření k bezchybné identifikaci prostřednictvím osobní vázanosti.³⁴

30 Viz <http://www.cio.gv.at>.

31 Zde je na místě úvaha o rozporu zmiňované úpravy kompetencí spolku a spolkových zemí v kontextu rakouské ústavy.

32 Elektronické karty mají nahradit také průkazy pojištěnců, k tomu bližší <http://www.cio.gv.at>.

33 K tomu § 2 zákona o E-Governmentu.

34 BGBl. - vyhl.č.57/2005 a dále <http://www.cio.gv.at>.

4. Závěr

Problematika elektronizace veřejné správy je v poslední době hodně diskutovaným tématem také v České republice, nejen v souvislosti se zaváděním datových schránek. V posledních letech se ukazuje, že efektivní fungování státu je úzce spjato s elektronizací procesů ve veřejné správě, tedy s pojmem E-Government. Moderní společnost nemůže fungovat efektivně bez efektivní státní správy a samosprávy, které nemohou zaostávat za modernizací soukromého sektoru. Elektronický oběh dokumentů; základní procesní úkony v e-podobě, jednotný systém registrů, jejich vzájemná komunikace a výměna údajů a s těmito procesy spojené efektivní nakládání s veřejnými prostředky jsou vzájemně propojené nádoby. Základem efektivního fungování veřejného sektoru v České republice bude stejně jako v Rakousku především možnost elektronického oběhu dokumentů a dalších procesů, které jsou podmíněny úspěšnou realizací E-Governmentu.

Implementing E-Government under Austrian Legal Regulation

JUDr. Mag.iur. Michal Malacka, Ph.D., MBA

Annotation: This article discusses implementation of electronic communication processes and communication technologies in the area of Austrian administration, justice and legislature. Core topic of this article is the term E-Government, as an integrated system of using electronic databanks by the medium of which electronic processing of data occurs along with electronic system of payments in administration, justice and legislature. This article also discusses the view of Austrian administrative science as to this topic and evaluation of E-government in connection with all processes and possibilities for the public sector to perform as applier of information and communication technologies.

Keywords: E-Government, electronic submissions, electronization of administration, identification of citizens, electronic processing of data, improving public processes and services, electronic system of payments, electronic file, electronic signature.

1. Initial notes

Information and communication technologies significantly impact not only the area of administrative law and administrative procedure but also commercial and economic areas and as a consequence of application of related procedures, it impacts also the area of politics. In the area of administrative law and administrative procedure, it is expected that electronic means of communication will cause the whole system to be markedly more effective as well as achieving high cost economies in the financial area. Especially using the internet in communication of citizens with authorities brings improvement in fulfilling tasks towards citizens. This situation is reflected in European road to information society given by the strategy of European Union in 1994 with final implementation planned for 2010.¹

1 AICHHOLZER, G., SCHMUTZER, R. E-Government: *Elektronische Informationsdienste auf Bundesebene in Österreich. Endbericht (Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts)*. Wien: Institut für Technikfolgen-Abschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaft, 1999.

Individual action plans of the European Commission follow implementation of electronization in member states in conjunction with deadline of their realization, and simultaneously, criteria for control of fulfillment of these steps through the system of "benchmarking" allowing comparison between individual member states were implemented, too.² In Austria, the era of implementing modern methods of information and communication technologies has begun in 1980's. In the middle of 1990's, a period of legislative preparation for creation of necessary legal background was started in Austrian legislature.³ In 1997, so-called „*Verwaltungs-Innovations Programm*“ fittingly called VIP, was drawn up and it presumed the use of IT technologies and modern methods of communication.⁴ These steps were linked to Union process of administration electronization, generally through the action plan „*e-Austria in e-Europe*“, which has been numerously updated.⁵ On the federal level, every ministry created information places (CIO), which constituted the Council for information and communication technologies.⁶ Implementation of a complete electronic communication in official procedures until 2005 was a main goal. National E-government strategy was also adopted and it made enactment of Electronic communication Act (*E-Government-Gesetz*) easier. This act regulated the identification of citizens and entrepreneurs in electronic relations with authorities, electronic submissions and electronic delivery and last but not least, it introduced electronic files at authorities. Regime of authenticity of electronic publication of laws needed to be adjusted in connection with this act.⁷ With regard to the federal organization of Austria, competencies of the Federation and Federal states were amended. In order to prevent creation of comminuted solution of electronic communication issue, platform for cooperation between the Federation, Federal states and municipalities has been

2 Comp. eEurope Benchmarking report from 5. 2. 2002, KOM (2002) p. 62, further eEurope – 2005 from 18. 2. 2004 KOM (2004) p. 108.

3 THIENEL, R. E-Government in Österreich. In: *Acta Universitatis Wratislaviensis*, no. 2609. Przegląd Prawa i Administracji LIX, 2004, p. 49.

4 AICHHOLZER, G., SCHMUTZER, R., SEPP, D. One-Stop-Government in Austria, In: HAAGEN, M., KUBICEK, H. (Hg.). *One-Stop-Government in Europe: Results from 11 National Surveys*. Bremen: University of Bremen, p. 37-78.

5 Comp. <http://www.bka.gv.at>.

6 Comp. <http://www.digitales.oesterreich.gv.at>.

7 BGBl 2004/10.

established.⁸ As a consequence of the steps mentioned above, on the European level, Austria ranked third in 2005 in EU.

2. E-Government

The term „E-Government“ expresses the use of modern information and communication technologies in the area of state administration, especially in the branch of Public administration. E-Government represents the use of electronic databanks by the medium of which electronic processing of data occurs along with electronic system of payments in administration, justice and legislature.⁹ Austrian administrative science regards the term E-Government as all processes and possibilities for the public sector to perform as applier of information and communication technologies.¹⁰ Furthermore it is regarded as performance of official steps linked to the paramount administration with help of information and communication technologies through electronic media,¹¹ or practicing processes of citizens' participation on decision-making and reviewing the quality of performance in politics, state sphere and administrative area while intensively using information technology.¹² European Commission defines this term as putting communication and information technologies on in the Public administration in connection with organizational changes and new abilities improving public processes and services and facilitating creation and performance of state politics.¹³ In explication of the term, it is important to distinguish it from frequently confused term *E-Governance*. This one is different from the core term because Government means and represents activity of the state. To the contrary, Governance means and represents the way of directing procedures or processes, applica-

8 See <http://reference.e-government.gv.at>, and in connection with that, the creation of e-Government-Masterplan.

9 SCHEDLER, K. eGovernment und neue Servicequalität der Verwaltung? In: *eGovernment - Eine Standortbestimmung*. Bern: Haupt, 2000. – full text: <http://www.alexandria.unisg.ch/Publikationen/13463>.

10 FRIEDRICHS, S., HART, T., SCHMIDT, O. *E-Government. Effizient verwalten, demokratisch regieren*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2002.

11 REINERMANN, H., LUCKE, J. Definition von Electronic Government, In: REINERMANN, HEINRICH, JÖRN, LUCKE. *Electronic Government in Deutschland*, Speyrer Forschungsbericht, Band 226. Speyer, p.1-8.

12 See http://www.giev.de/fileadmin/redaktion/Download/presse_memorandum.pdf.

13 KOM/2003/567.

ble to any organization and not limited only to the state sector.¹⁴ Governance in the public sector is understood as *public governance*, in the private one as *corporate governance* in the sense of directing and control of business.¹⁵ E-Governance is therefore a part of Governance, which is dedicated to the challenges of modern information technologies, digital revolution and information.¹⁶ Public E-Governance is thus affecting the public sector in the sense of E-Governance realized by the medium of state and administration. However, E-Governance and E-Government are not strictly separated even though they both appear in the E-Government Act as legal terms, as a consequence of science development terms like M-Government, M-Commerce¹⁷ gradually appear though, they are closely connected with mobile technology of communication and mobile phones which further complicates orientation in this area, nevertheless, mobile communication cannot be left out even in the area of future development of Public administration and state sector.

3. Application of E-Government in Austrian judiciary

Implementation of processes connected to E-Government in Austrian judiciary started in 1970's.¹⁸ This process was commenced by implementation of new information and communication technologies in administrative procedural norms. In 1970's already, Federal Ministry of justice prepared concept for implementation of electronic processing of data in the area of justice. After successful electronization of land register¹⁹, automatization of the process through the electronic insolvency proceedings was initiated.²⁰ Currently, all forms and types of the proceedings are supported by electronic automatization. Although insolvency proceedings and execution proceedings embody high level of electronization, E-Government features are embedded in

14 See <http://verwaltungheute.wienerzeitung.at/vi02.pdf>.

15 See <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/SP-EGvce.pdf>.

16 REINERMANN, H., LUCKE, J. Speyrer Definition von Electronic Government, In: REINERMANN, HEINRICH, JÖRN, LUCKE: *Electronic Government in Deutschland*. Speyrer Forschungsbericht, Band. 226. Speyer, p.1-8.

17 Action plan of the European Commission, KOM/2004/380.

18 BGBl 1963/137.

19 E.g. electronization of land registers began in 1981 in Austria and district courts dealt with this as far as 1992.

20 Process of electronization of insolvency proceedings began in 1981.

civil procedure code and execution code. In connection with administration, the term of electronic system of payments is implemented in a more modest way. Electronization is specified in the law on organization of courts, particularly in s. 89a, where it is somewhat ineptly named as “electronic submissions and their processing”. In this aspect, Austrian judiciary calls itself a leader, because accordingly to statistic data, 85% of actions in district courts and more than 60% of execution motions are dealt with electronically.²¹

In the sense of the Austrian Constitution, Public law judiciary and its judicial institutions like Administrative Court or Constitutional Court are courts as such. Their authority arises from the provisions of Article 130 and Article 137 of the Federal Constitution. Judicial administration of Administrative Court falls within the competency of Administrative Court’s president accordingly to s. 9 (1) of the Act on Administrative Court. Organization and working of the Administrative Court is determined by the Rules of procedure created by the Assembly of all members of Administrative Court, as provided by s. 10 and 19 of the same act. Under s. 2 of Act on Federal ministries, Federal Chancellor is responsible for judicial administration of Administrative Court but Rules of procedure and their form are excluded accordingly to Austrian Constitution as a collegiate question connected with binding orders of Federal Chancellor. In Administrative judiciary, implementation of modern technologies is thus a question of internal organization of Administrative Court and a question of collective decision-making of Assembly of all Administrative Court’s members. This fact slows the electronization down both at the Constitutional Court and at the Administrative Court. Administrative Court has not instituted electronic processing of data fully where the electronic form of document constitutes the original and paper execution constitutes only a copy, it actually runs an electronic file (*Akt*) in parallel with its authentic paper execution.²² Furthermore, all submissions with documents are saved at the Administrative Court in electronic database, course of whole administrative court proceedings is electronically documented and together with a decision, it is saved in this databank. Databank is connected with the evidentiary office of Administrative Court which simplifies for instance the release of Col-

21 See <http://www.justiz.gv.at>.

22 In the office rule of Administrative Court, not a long time ago, there used to be a term “ticket catalogue”.

lection of judgments and rulings of Administrative Court.²³ However, they were not steps without logical cause or some kind of stoniness of Administrative Court but postponing of realization of full implementation of electronic file until all the authorities are fully ready for electronic submissions and finalization of legislative framework which enables filing electronic complaints at the Administrative Court which ought to be currently realized.²⁴

Application of the provisions of Act on organization of courts which regulates application of electronic payments system in ordinary courts, as well as subsidiary application of different norms to the proceedings before Administrative Court interfere with the provisions of Act on Administrative Court which presume written form of submissions in many cases, e.g. s. 24 (2) of this act which anticipates signature of an attorney on cited submissions whereas electronic form of such signature is not regulated and therefore it is clear that in conjunction with provisions regulating number of originals and identical copies this act presupposes paper execution. At the same time in s. 43, this norm anticipates signing the decision of Administrative Court by the presiding member of the senate and minute-man which is also an evidence of written execution of judgments and resolutions.

In the proceedings before courts of public law, administrative bodies and also courts are bound to submit files. These submissions are carried out in a paper form.²⁵ Prospective submission of electronic acts requires corresponding legal regulation. Accordingly to the Federal Constitution, Federation is authorized to such a regulation of procedural norms and as a federal legislator, it enacted sufficient regulation in s. 21 (1) of E-Government Act. Under this provision, every authority must submit data in electronic form, i.e. in electronic original, if it submits files or data to a different authority and these data or files are in an electronic form and are electronically admissible under the law. This duty applies especially to files continuously processed in electronic administrative system whereas files must be submitted in standard format. Under the interpretation of s. 21, the law understands the term authority as administrative bodies and judicial bod-

23 See s. 17 of Act on Administrative Court comp. s.36 Act on Administrative Court, Verwaltungsgerichtshofgesetz (VwGG) BGBl. Nr. 10/1985.

24 Until that time, the files were scanned.

25 Comp. s. 36 of the Act on Administrative Court, Verwaltungsgerichtshofgesetz (VwGG) BGBl. Nr. 10/1985.

ies. Thus it is possible and necessary to apply this provision to a court as well as to Administrative Court obviously. Interpretation of E-Government Act is based on the competency provision of Article 10 (1) paragraph no. 6 of the Austrian Constitution.

Electronic signature of administrative bodies and authorities

Electronic signature is an important part of E-Government not only in the civil judiciary but also in the administrative one as an identification sign of a body or an authority. Electronic signatures in conjunction with electronic signet are called "*Amtssignatur*" by the E-government Act. This term stands for an electronic signature under Austrian legal regulation whose special features are fulfilled by an electronic certificate.²⁶ Electronic signature substitutes a confirming signature in own hand. Electronic signature therefore has a high value for administrative court proceedings and official proceedings. Electronic signature in the administrative court proceedings and its legal regulation falls within the competency of Federation. However, E-Government Act in its provision of s. 19 does not bind authorities to use the electronic signature and the use of official signature in electronic form is left for their discretion. Form of electronic signature and picture marks are reserved to the authority itself by the legislator, with the exception of federal administrative authorities.²⁷

Identification of persons during electronic communication

Identification of persons is carried out in a standard regime via presenting personal ID or in the form of signing the written submission in own hand. During the electronic communication, this issue is a lot more complicated obviously. Electronic communication requires new ways of person identification and authentication of submissions. Electronic code used to serve as such identification in a process of electronic communication.²⁸ However, electronic code could be used only in certain institutions and courts where its use was relatively limited. Future of electronic communication is beheld in electronic signature.

26 See <http://www.cio.gv.at>.

27 See <http://www.cio.gv.at>.

28 Comp. s. 7 of Ordinance on electronic communication BGBl 331/2002 a s. 4 Ord.BGBl 592/2003.

In Austria, accordingly to the European law, electronic signature legal framework has been established by an Act on electronic signature and an Ordinance on electronic signature.²⁹ These norms understand the term electronic signature as electronic data which are a part of an electronic document or they are logically connected with this document and they serve as a determinant of the signer. Austrian Act on electronic signature distinguishes “ordinary” electronic signature and “safe” electronic signature. Specialty of the safe electronic signature rests in the security of allocation of an electronic document to its signer.

Under Act on electronic signature, this signature is regarded as equal to a signature in own hand. Provision of s. 4 (1) sets a new way of the writer’s identification and even though this act is primarily designated for the private law area and especially the area of *e-commerce*, its provisions are applicable to the electronic relations with authorities and judiciary under s. 1 (2) unless it is provided differently by law. Everyday use of the original electronic signature, i.e. its safe form was technically highly difficult. For users, its application meant procuring reader, chip identification card and obviously an access to internet on a computer. However, in modern times, after buying or procuring the mentioned equipment, there were troubles with confusion of identity regarding persons with the same first name and surname. With regard to this risky area, the project of “citizen cards” was introduced in Austria, their establishment and legal regulation is the subject of E-Government Act mentioned above.³⁰ Nevertheless, many opinions criticize this method of regulation referring to incomprehensibility of certain provisions of the act and excessive administrative demands for its realization.³¹ Citizen cards are not actual cards, like in other European countries, they stand for virtual function written in portable media which might be used with the electronic signature. It may be stored on a bank card, or the chip card of mobile phone.³² Under E-

29 MENZEL, T. Rechtsrahmen des E-Government. In: *Juristische Ausbildung und Praxisvorbereitung* 2001/2002, p. 250. MENZEL T. Zusätzliche Normen für e-Government? In: SCHWEIGHOFER – MENZEL – KREUZBAUER – LIEBWALD. *Zwischen Rechtstheorie und e-Government: Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik 2003*; Schriftenreihe Rechtsinformatik Band 7. Wien: Verlag Österreich, 2003. p.103

30 See <http://www.cio.gv.at>.

31 This causes quite an uncertainty as to the correspondence of mentioned regulation of competency of the Federation and Federal States under Austrian constitution.

32 Electronic cards are supposed to replace the cards of insured persons, for further informa-

Government Act, administrative bodies are not bound to use this kind of identification, however, many provisions of Austrian "Zust.G" work with it and therefore presuppose application of these "cards". Hence, citizen cards serve to determine an "unambiguous identity"³³ and authenticity of electronic submissions in the proceedings that were secured with adequate technical equipment for a flawless identification through personal bound.³⁴

4. Conclusion

Issue of electronization of Public administration has been recently also discussed in the Czech Republic not only in connection with implementation of databoxes. In the last couple of years, it seems that effective functioning of the state is closely linked with the electronization of processes in Public administration, i.e. with E-Government. Modern society cannot work effectively without effective state administration and self-government which cannot get behind the modernization of private sector. Electronic circulation of documents; basic procedural acts in e-form, unified system of registries, their mutual communication and exchange of data and effective treatment of public resources are all interconnected. In the Czech Republic as well as in Austria, electronic circulation of documents and other processes conditioned by successful realization of E-Government are the basis for effective functioning of public sector.

tion, see <http://www.cio.gv.at>.

33 Regarding that see s. 2 of the E-Government Act.

34 BGBl. - ord. no. 57/2005 and <http://www.cio.gv.at>.

Agentury EU: rozmáhající se síť nadnárodních správních orgánů

JUDr. PhDr. Robert Zbíral

Anotace: Agentury EU představují nezávislé správní orgány se samostatnou působností i pravomocí. Jejich aktivity mají významný dopad nejen na konání národních správních orgánů, ale přímo i fyzické a právnické osoby. Autor ve svém příspěvku přináší základní přehled evropských agentur, rozebírá důvody jejich vzniku, okruh jejich pravomocí a zamýšlí se nad možností jednotného právního rámce pro tzv. regulativní agentury.

Klíčová slova: agentury, regulativní agentury, výkonné agentury, Evropská agentura pro životní prostředí, Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu, Evropská agentura pro léčiva, Evropská agentura pro bezpečnost potravin.

1. Úvod

Vstup České republiky do EU znamenal pro náš právní řád zásadní přelom. Odhaduje se, že více než polovina národního práva má svůj původ v předpisech přijímaných na evropské úrovni. Přistoupení k EU se ale neprojevilo jen ve změnách psaného českého práva či rozšíření okruhu předpisů, které jsou na našem území účinné, proměnil se rovněž institucionální rámec výkonu a aplikace práva. Roli orgánů jako je Evropská komise či Soudní dvůr nelze podceňovat, možná i proto je jim v českém odborném prostředí věnována dostatečná pozornost, včetně jejich spolupráce s orgány národními. V EU však působí také subjekty, jejichž působení je v české literatuře do značné míry ignorováno. Jednou takovou skupinou jsou tzv. evropské agentury, což jsou nezávislé správní orgány se samostatnou působností i pravomocí. Aktivity mnohých z nich mají dopad nejen na konání národních správních orgánů, ale přímo fyzických a právnických osob.

Agentury jsou nezbytným prvkem řádného fungování každého moderního státu. Jejich počátek lze najít v druhé polovině 40. let ve Spojených státech, termín označuje části exekutivy nebo byrokracie, které jsou obecně nezávislé ve výkonu svých funkcí a mohou obvykle činit závazná rozhodnutí s dopadem na práva a povinnosti

jednotlivců.¹ Tradičně tuto činnost mohou vykonávat i jiné subjekty, například oddělení ministerstev nebo jiných orgánů státní správy, ty jsou však často pod politickým tlakem či zde chybí odborné zázemí. Proto se jeví vhodné delegovat jisté funkce státu na nezávislé agentury.² Tím se především zajistí dlouhodobá stálost závazků států, které nepodléhají měnícím se politickým zadáním, zároveň složky vlády nemusí řešit obvykle velmi odborné záležitosti, které zatěžují aparát, aniž by zde bylo možné získat významný politický kapitál.

Ačkoliv EU není státem, regulativní činnost je s ní neodmyslitelně spjata, zejména v oblastech jako je společný trh nebo zemědělská politika. Institucí, která plní tyto úkoly, je Komise, která má být ze své podstaty nezávislá a odborně zajištěná. Objem delegovaných pravomocí ovšem v čase neustále narůstal a Komise nebyla často schopná je zajistit, a to ani pomocí systému výborů zvaného komitologie. Navíc v poslední době je i nezávislost Komise narušována její pokračující politizací, jak co se týče osob samotných komisařů a jejich programu, tak i zvyšujícím se dozorem Evropského parlamentu (dále i Parlament). Za této situace není překvapivé, že k zakládání agentur začalo docházet i v EU. První agentury byly zřízeny již v 70. letech, skutečný rozmach ale přineslo až dokončení jednotného trhu v roce 1992, 90. léta proto přinesla tzv. druhou vlnu zakládání agentur, kterou následovala třetí vlna v novém tisíciletí. V současnosti proto působí v EU několik desítek agentur s různým zaměřením.

Účelem tohoto příspěvku je zaplnit bílé místo v české literatuře a přiblížit čtenáři činnost evropských agentur.³ Text je koncipován

- 1 Srov. SHAPIRO, M. The Problem of Independent Agencies in the United States and the European Union. *Journal of European Public Policy*, 1997, č. 1, s. 277–285; MAJONE, G. Managing Europeanization – The European Agencies. In: PETERSON, J., SHACKLETON, M. (eds.) *The Institutions of the European Union*. Oxford: OUP, 2006. s. 191–193.
- 2 V ČR jsou takovýmito agenturami např. Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Energetický regulační úřad.
- 3 Jediným mně známým textem, který byl u nás k agenturám publikován, je příspěvek do sborníku od Jakuba Handrlicy z roku 2008 (HANDRLICA, Jakub. Evropeizace správního práva prostřednictvím správně relevantního jednání evropských agentur. In: *Sborník z konference Dny práva 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. Dostupné na <http://www.law.muni.cz/edicni/dp08/files/pdf/sprava/handrlica.pdf>). Několik článků či stran knih bylo věnováno konkrétním agenturám, většinou však těm z druhého či třetího pilíře (Europol, Eurojust, Evropská obranná agentura). Sám jsem přehledu všech agentur věnoval kapitolu ve své práci *Institucionální rámec Evropské unie: právně-politologický pohled* (Praha: Linde, 2007, s. 171–195). Předkládaný příspěvek z dané kapitoly částečně vychází.

následovně. První část je spíše popisného charakteru a obsahuje klasifikaci agentur, jejich kvantitativní výčet, charakteristiky a hlavní rysy působení. Nejvýznamnější agentury se samostatnými správními pravomocemi jsou představeny podrobněji. Druhá část je analytická a zabývá se hlavními problémovými okruhy spjatými s činností agentur. Na závěr se zamýšlím nad budoucím vývojem agentur a jejich rolí v celkovém rámci EU. Práce je založena především na zahraniční literatuře, právních předpisech a také dokumentech institucí EU.

2. Přehled agentur

První dvě agentury byly zřízeny v Evropském společenství v roce 1975. Na dlouhou dobu se staly jedinými, na počátku 90. let došlo k druhé vlně zakládání agentur, kterou následoval další rozmach v novém tisíciletí. Důvody, které vedly ke zřízení agentur, jsou diskutovány v další kapitole. Jak již bylo řečeno, v současné době existuje několik desítek takových subjektů, které se od sebe liší dle významu, velikosti rozpočtu a počtu pracovníků nebo pravomocí. Základní dělení je následující.

- **Regulativní agentury.**⁴ Jsou často označovány též jako decentralizované nebo „tradiční“ agentury. Jsou samostatnými právníky osobami zřízenými předpisy sekundárního práva a těší se nezávislosti ohledně svého rozpočtu a částečně i v personálních záležitostech. Jejich hospodaření podléhá kontrole Účetního dvora a schvaluje jej Evropský parlament. Mají vždy nejvyšší možnou právní subjektivitu, a to rovněž v právních řádech členských států, tím se mimo jiné liší od klasických orgánů jako je Komise nebo Rada. Decentralizované se nazývají proto, že sídlí v různých částech EU.

Regulativní agentury se kromě faktických rozdílů dělí opět i z formálního hlediska podle pilířů, v rámci kterých vykonávají svou činnost. Agentury prvního pilíře (někdy Agentury Společenství)

4 Je třeba přiznat, že toto rozdělení není přijímáno nekriticky. Podle některých názorů lze za regulativní považovat pouze ty agentury, které mají formální pravomoc rozhodovat v konkrétních individuálních či obecných záležitostech, agentury s informační či koordinační úlohou jsou poté označeny jako neregulativní. Pro diskuzi srv. THATCHER, M., COEN, D. *Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis*. West European Politics, 2008, č. 4. s. 813–815.

mají nadnárodní povahu, jsou financovány z rozpočtu EU a vykonávají samozřejmě aktivity, které souvisí s prvním pilířem, tedy tzv. komunitarizovanými politikami. Naopak regulativní agentury druhého a třetího pilíře jsou svou charakteristikou mezivládní, státy si ponechávají hlavní slovo při jejich řízení a rozpočet agentur je často pokrýván přímo členskými zeměmi.

- **Výkonné agentury.** Oproti předchozí roztržité kategorii je jejich institucionální pozadí jednotnější, neboť všechny jsou založeny na základě nařízení Rady 58/2003.⁵ Zároveň mají daleko omezenější působnost i pravomoci. Zakládá je na dobu určitou Komise pro implementaci některých svých programů, ve stejné chvíli je odpovědná za naplnění rozpočtu agentur a výběr zaměstnanců. Tyto agentury sídlí v Bruselu nebo Lucemburku. Je zřejmé, že přes jistou dávku autonomie se jedná o subjekty, jejichž cílem je plnit úkoly přesně a úzce jim vymezené Komisí, jejímuž vedení přímo podléhají.

V následující tabulce jsou přiblíženy základní údaje o všech v současnosti aktivních agenturách podle roku počátku činnosti.

Tabulka 1: Přehled agentur Evropské unie

Jméno	Zakládací akt	Sídlo	Rozpočet (2008, v mil. euro)	Zaměstnanců (2008)	Pravomoci
Regulativní agentury (první pilíř)					
Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání (Cedefop)	Nařízení Rady 337/75 z 10. února 1975	Soluň, Řecko	17,1	99	výzkumné, informační, koordinační
Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek (EUROFOUND)	Nařízení Rady 1365/75 z 26. května 1975	Dublin, Irsko	21,2	101	informační, koordinační
Evropská agentura pro životní prostředí (EEA)	Nařízení Rady 1210/90 ze 7. května 1990	Kodaň, Dánsko	36,4	123	informační

5 Regulation 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in management of Community Programmes. OJ L 11, 16. ledna 2003, s. 1 a násl.

Evropská nadace odborného vzdělávání (ETF)	Nařízení Rady 1360/90 ze 7. května 1990	Turin, Itálie	18	96	koordinační
Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA)	Nařízení Rady 302/93 z 8. února 1993 (již neplatné)	Lisabon, Portugalsko	14,1	82	informační
Evropská agentura pro léčiva (EMA)	Nařízení Rady 2308/93 z 22. června 1993 (již neplatné)	Londýn, Velká Británie	164,5	475	koordinační, informační
Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu (OHIM)	Nařízení Rady 40/94 z 20. prosince 1993	Alicante, Španělsko	300,6	643	rozhodovací
Odrůdový úřad Společenství (CPVO)	Nařízení Rady 2100/94 z 27. června 1994	Angers, Francie	12,4	43	rozhodovací
Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci (EU-OSHA)	Nařízení Rady 2062/94 z 18. července 1994	Bilbao, Španělsko	14,7	44	koordinační, informační
Překladatelské středisko pro instituce Evropské unie (CDT)	Nařízení Rady 2965/94 z 28. listopadu 1994	Lucemburk, Lucemburško	42,3	233	pomocné
Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA)	Nařízení Rady 178/2002 z 28. ledna 2002	Parma, Itálie	63,5	335	výzkumné, informační
Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EMSA)	Nařízení Parlamentu a Rady 1406/2002 z 27. června 2002	Lisabon, Portugalsko	44,4	165	výzkumné, informační, koordinační
Evropská agentura pro leteckou bezpečnost (EASA)	Nařízení Parlamentu a Rady 1592/2002 z 15. července 2002	Kolín, Německo	85,3	452	výzkumné, informační, rozhodovací
Evropská agentura pro bezpečnost sítí a informací (ENISA)	Nařízení Parlamentu a Rady 460/2004 z 10. března 2004	Heraklion, Řecko	8,2	44	informační, koordinační
Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC)	Nařízení Parlamentu a Rady 851/2004 z 21. dubna 2004	Stockholm, Švédsko	39,1	130	výzkumné, informační
Evropská agentura pro železnice (ERA)	Nařízení Parlamentu a Rady 881/2004 z 29. dubna 2004	Lille, Francie	18	116	informační, koordinační
Evropský úřad pro dohled nad GNSS (GSA)	Nařízení Rady 1321/2004 z 12. července 2004	nerozhodnuto	10,6	50	koordinační
Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU (FRONTEX)	Nařízení Rady 2007/2004 z 26. října 2004	Varšava, Polsko	69	69	koordinační, informační

Agentura Společenství pro kontrolu rybolovu (CFCA)	Nařízení Rady 768/2005 z 26. dubna 2005	Vigo, Španělsko	7,3	49	koordináční, informační
Evropská agentura pro chemické látky (ECHA)	Nařízení Parlamentu a Rady 1907/2006 z 18. prosince 2006	Helsinky, Finsko	66,4	220	koordináční, rozhodovací
Evropský institut pro rovnost žen a mužů	Nařízení Parlamentu a Rady 1922/2006 z 20. prosince 2006	Vilnius, Litva	6,4	20	informační
Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA)	Nařízení Rady 168/2007 z 15. února 2007	Vídeň, Rakousko	15	49	informační
Celkem první pilíř			1074,5	3638	
Regulativní agentury (druhý pilíř)					
Satelitní středisko Evropské unie (EUSC)	Společná akce Rady 2001/555 z 20. července 2001	Torrejón, Španělsko	14,5	99	výzkumné, informační
Ústav Evropské unie pro studium bezpečnosti (ISS)	Společná akce Rady 2001/555 z 20. července 2001	Paříž, Francie	3,8	26	výzkumné, informační
Evropská obranná agentura (EDA)	Společná akce Rady 2004/551 z 12. července 2004.	Brusel, Belgie	27	120	koordináční
Celkem druhý pilíř			45,3	245	
Regulativní agentury (třetí pilíř)					
Evropská jednotka pro soudní spolupráci (Eurojust)	Rozhodnutí Rady 2002/187 z 28. února 2002.	Haag, Nizozemí	20	175	koordináční
Evropská policejní akademie (CEPOL)	Rozhodnutí Rady 2005/681 z 20. září 2005	Bramshill, Velká Británie	8,7	23	koordináční
Evropský policejní úřad (Europol)	Rozhodnutí Rady 2009/371 z 6. dubna 2009	Haag, Nizozemí	65,7	101	koordináční
Celkem 3. pilíř			94,4	299	
Výkonné agentury					
Výkonná agentura pro konkurenceschopnost a inovace (EACI)	Rozhodnutí Komise 2004/20 z 23. prosince 2003	Brusel, Belgie	15,3	36	pomocná
Výkonná agentura pro zdraví a spotřebitele (EAHC)	Rozhodnutí Komise 2004/858 z 15. prosince 2004	Lucemburk, Lucembursko	5,8	9	pomocná
Výkonná agentura pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast (EACEA)	Rozhodnutí Komise 2005/56 z 14. ledna 2005	Brusel, Belgie	41,8	91	pomocná

Výkonná agentura pro transevropskou dopravní síť (TEN-T EA)	Rozhodnutí Komise 2007/60 z 26. října 2006	Brusel, Belgie	10,2	40	pomocná
Výkonná agentura Evropské rady pro výzkum (ERC)	Rozhodnutí Komise 2008/37 z 14. prosince 2007	Brusel, Belgie	20	62	pomocná
Výkonná agentura pro výzkum (REA)	Rozhodnutí Komise 2008/46 z 14. prosince 2007	Brusel, Belgie	14,6	42	pomocná
Celkem výkonné agentury			107,7	280	
Agentury celkem			5744,8	4462	

Zdroj: Internetové stránky jednotlivých agentur; European Commission. Commission Staff Working Document accompanying the Communication European Agencies - The Way Forward. SEC(2008) 323, s. 2–22.

Pozn: EUROPOL se stane formálně regulativní agenturou až po 1. lednu 2010 poté, co nabude účinnosti rozhodnutí Rady 2009/371.

Z tabulky je patrný skutečně mohutný rozmach agentur v posledních letech, zvláště pak v oblasti regulativních agentur prvního pilíře. Zdroje, kterými agentury disponují, nejsou zanedbatelné, jejich počet dosahuje téměř 6 miliard euro ročně. V naprosté většině případů je plně pokryt z rozpočtu EU, některé agentury jsou ale více či méně finančně nezávislé, neboť mají příjmy z poplatků za své služby. V agenturách v současnosti pracuje přes čtyři tisíce zaměstnanců. Je zajímavé, že ačkoliv agentury v mnoha ohledech nahrazují činnost Komise, její počet zaměstnanců v čase úměrně neklesá, ve skutečnosti je tomu právě naopak. Rozvoj agentur tak nijak neohrožuje mocenskou pozici Komise z hlediska klíčových byrokratických ukazatelů moci (zaměstnanci, rozpočet).

Z právního hlediska jsou agentury samostatnými právními osobami zřízenými předpisy sekundárního práva a těší se nezávislosti ohledně svého rozpočtu a částečně i v personálních záležitostech. Mají vždy nejvyšší možnou právní subjektivitu i v právních řádech členských států, toto je jejich největší rozdíl oproti tradičním institucím jako jsou například Komise nebo Rada. Agentury mají navzájem podobnou vnitřní organizaci, nejvyšším orgánem je obvykle správní rada, ve které zasedají zástupci členských států a Komise a která přijímá nejdůležitější rozhodnutí včetně rozpočtu. Běžnou činnost zajišťuje výkonný ředitel, dále jsou agentury vnitřně děleny do oddělení podle svého zaměření. Některé z nich mají i další specializované orgány. Jedním z nejkontroverznějších problémů, který je s agenturami

spojen, je paradoxně určení jejich sídel. Každý členský stát chce mít ve své zemi alespoň jeden z těchto subjektů, většinou je dohoda o sídlech dosažena až po dlouhém jednání v Radě zasedající na úrovni hlav států a vlád, kdy kompromis je uzavřen balíčkovou metodou o sídlech vícero orgánů najednou.⁶

Obecně jsou pravomoci evropských agentur daleko nižší než jejich protějšků na národní úrovni. Většina z nich se musí spokojit s pomocnou úlohou, nejčastěji mají za úkol koordinovat přístup k určité otázce v konkrétní oblasti, získávat a rozšiřovat informace ve stylu dobré praxe či sloužit jako platforma pro diskuzi a výměnu zkušeností. Pouze několik agentur má reálné rozhodovací pravomoci. Důvody pro tato omezení jsou diskutovány v druhé části textu. Do činnosti agentur mohou být zapojeny rovněž jiné státy než členské. Na následujících řádcích se podrobněji zaměříme na vybrané agentury, které patří k těm v praxi nejdůležitějším.

2.1 Evropská agentura pro životní prostředí

Životní prostředí a snaha o jeho ochranu se od 80. let stávaly prioritami pro stále větší počet členských států a dostávaly se na agendu i Evropských společenství. Důvodem bylo propojení této problematiky s tématy jako společná zemědělská politika a vnitřní trh, zejména ale úvaha, že znečištění má často přeshraniční rozměr a je lépe proti němu bojovat společnými silami. Formálně byla důležitost ochrany životního prostředí na evropské úrovni přiznána v Jednotném evropském aktu. Potenciál nové politiky si dobře uvědomoval tehdejší předseda Komise Jacques Delors, který v roce 1989 navrhl vytvoření Evropské agentury pro životní prostředí (EEA), která podle něj měla vylepšit kontrolu a provádění této politiky v EU. Komise, Parlament, Německo a Nizozemí požadovaly zřízení silného nezávislého orgánu, který by měl rozhodovací i vynuocovací pravomoci, naopak zejména Británie a Španělsko trvaly na menších pravomocích. Po téměř ročním vyjednávání první skupina ustoupila a v roce

6 Srov. Decision of 29 October 1993 taken by common Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States, meeting at Head of State and Government level, on the location of the seats of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol. OJ C 323, 30. listopadu 1993, s. 1 a násl.; Decision taken by Common Agreement between the Representatives of the Member States, meeting at Head of State of Government Level of 13 December 2003 on the location of the seats of certain offices and agencies of the European Union. OJ L 29, 3. února 2004, s. 15.

1990 přijala Rada nařízení 1210/90 zřizující novou agenturu. Agentura začala fungovat ale až v roce 1994, poté co bylo Radou na úrovni hlav států a vlád rozhodnuto o umístění jejího sídla do Kodaně.⁷

V duchu shora uvedeného ústupku subjektů požadujících původně silnou nezávislou agenturu se činnost EEA omezuje pouze na shromažďování a následné poskytování spolehlivých a nezávislých informací o životním prostředí, tak aby bylo možné dalšími orgány EU i členskými státy činit správná legislativní i rozhodovací opatření v této oblasti.⁸ Hlavním zdrojem informací pro EEA je Eionet- Evropská informační a pozorovací síť pro životní prostředí, kterou EEA rozvíjí a koordinuje. Členy sítě jsou i národní agentury pro ochranu životního prostředí nebo ministerstva pro tutéž oblast. Ačkoliv původním záměrem bylo využití informací především pro instituce EU a orgány členských zemí, většina informací shromážděných EEA je volně dostupná veřejnosti, na internetových stránkách agentury je k dispozici nepřeborné množství statistik, grafů, map o stavu životního prostředí ve všech jeho sektorech, každoročně je publikována výroční zpráva.

Členy agentury jsou automaticky všechny členské státy EU, protože životní prostředí v Evropě je ale záležitostí všech zemí, členství je umožněno i nečlenskými státy (čl. 19 nařízení 1210/90). V současnosti této možnosti využívají Turecko, Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko (EEA tak má 32 členů), mnoho zemí především z Balkánu s EEA spolupracuje. Nejdůležitějším orgánem je správní rada, do které každý z členů EEA vysílá jednu osobu, dva zástupce má Komise a dva Parlament. Správní rada schvaluje rozpočet a hlavní programy agentury, jmenuje výkonného ředitele i vědecký výbor. Výkonný ředitel je zodpovědný za běžný chod EEA a správné provádění plánovaných programů, je volen na pět let a mandát je obnovitelný. V občasnosti zastává pozici Britka Jacqueline McGlade, opětovně jmenovaná v roce 2008. Odborné informa-

7 Podrobněji o vyjednávání kolem vzniku EEA a prvních letech její činnosti LA-DEUR, K.–H. *The New European Agencies. The European Environment Agency and Prospects for a European Network of Environmental Administrations*. EUI RSC Working Paper, 1996, č. 50, s. 6–16.

8 Pro detailní informace o fungování EEA a zhodnocení její efektivnosti SCHOUT, A. *The European Environment Agency (EEA): Heading Towards Maturity?* In: MAJONE, G. (ed.). *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governances*. Brussels: European Commission, 2000, s. 80–174; MARTENS, M. *Voice or loyalty? The evolution of the European Environmental Agency (EEA)*. In: *(Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism*. Utrecht: ECPR, 2008. Dostupné na <http://regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/mmartens.pdf>.

ce potřebné pro působení správního výboru i ředitele poskytuje Vědecký výbor, tvořený nezávislými experty z členských zemí EEA.

2.2 Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu (ochranné známky a průmyslové vzory)

Dokončení jednotného trhu v roce 1993 umožnilo podnikatelům volně působit na jednom z největších trhů na světě, k řádnému fungování ale nestačí jen omezení kvantitativních nebo tarifních překážek obchodu, jednou ze zásadních otázek je i dodržování a vynucování práv duševního vlastnictví, jehož součástí jsou i ochranné známky, pod kterými výrobci nabízejí své produkty na trh. Tradičně se ochranné známky registrovaly v každé členské zemi zvlášť, což bylo velmi náročné administrativně i finančně. Proto se Rada nařízením 40/94 rozhodla zřídit ochrannou známku Společenství, která na základě jedné žádosti platí po své registraci pro všechny státy EU. Stejným nařízením byl založen Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu (OHIM), jehož úkolem je přijímat jednotné žádosti, posuzovat je, registrovat ochranné známky Společenství a vést jejich úplný registr. Od roku 2003 OHIM plní stejnou funkci i pro průmyslové vzory. Svojí činností úřad přispívá k lepší vynutitelnosti práv průmyslového vlastnictví v EU, což dokládá i mimořádný zájem evropských i mimoevropských firem o zapsání svých ochranných známek a průmyslových vzorů. Celkem bylo od počátku fungování úřadu v roce 1996 do konce července 2009 podáno 786 tisíc žádostí, z nichž 563 tisíc bylo registrováno.⁹

Správní radu tvoří jeden zástupce za každý členský stát (většinou ředitel národního známkoprávního úřadu) a reprezentant Komise. Výkonný ředitel je jmenován na pět let Radou, mandát mu může být prodloužen. To se stalo i v roce 2005, kdy byl ve funkci potvrzen Wubbo de Boer (Nizozemí). Stejně jako u jiných agentur, jejichž rozhodnutí se dotýkají práv soukromých osob, je možné se odvolat k Odvolacímu senátu, pokud žadatel není spokojen ani s jeho závěry, je možné nechat případ posoudit Soud prvního stupně. Rozpočet úřadu je nejenže plně pokryt z plánovaných příjmů za registrace nebo prodlužování ochranných známek, ale je dokonce přebytkový, což dokazuje funkčnost celého systému.

⁹ Statistiky OHIM jsou dostupné na <http://oami.europa.eu/ows/rw/pages/OHIM/statistics.en.do> (navštíveno 11. září 2009).

2.3 Evropská agentura pro léčiva

Léčiva již ze své podstaty nelze považovat za běžné zboží, přesto je nutné řešit dopady zřízení jednotného trhu i na tuto oblast. Historicky byly léky a jiné léčivé prostředky schvalovány k použití na jednotlivých trzích národními úřady, tato praxe byla ale finančně náročná a neodpovídala plně požadavkům fungujícího vnitřního trhu. Díky specifičnosti léčiv nebylo ale vhodné používat ani jinak obvyklý princip vzájemného uznávání. Z těchto důvodů již od 70. let probíhala snaha o koordinaci národních postojů, byl zřízen výbor v rámci komitologie a tzv. koncertová procedura, která požadovala registraci nových léků u národních úřadů i u příslušného výboru. Toto řešení se ale příliš neosvědčilo, proto v rámci nového přístupu k autorizaci léčiv a umožnění jejich volného oběhu byla nařízením Rady 2309/93 v roce 1993 zřízena Evropská agentura pro hodnocení lékařských produktů. V roce 2004 byla agentura přejmenována na Evropskou agenturu pro léčiva (EMA). V EU jsou v současnosti léčiva registrována dvojnásobným způsobem. Centralizovaný přístup předpokládá jednotnou žádost a udělení registrace pro všechny státy EU, používá se u léčiv vzniklých biotechnologickými postupy či dalšími moderními technikami, u léků pro nejzávažnější lidské nemoci (HIV, rakovina atd.) a vzácná onemocnění. Stejně tak centralizovaný postup vyžadují přípravky podporující růst zvířat nebo jejich produkci. U léčiv mimo tyto kategorie je centrální žádost pouze nepovinná a společnosti je mohou podávat i pouze v některých státech. EMA je orgánem, který centralizované žádosti přijímá, posuzuje jejich účinnost a dopady na lidské zdraví a následně uděluje registraci.¹⁰ Agentura shromažďuje informace o bezpečnosti již schválených léčiv a pokud se ukáže možné nebezpečí užívání, přijme příslušná opatření. Zároveň poskytuje data sloužící k výzkumu ve farmaceutickém sektoru a vydává standardy určující rámec kvality a bezpečnosti pro testování léčiv. Úzce spolupracuje s příslušnými národními úřady v zemích EU a Norsku, Švýcarsku a Islandu.

10 Pro detailní informace o fungování EMA a zhodnocení její efektivnosti srov. METCALFE, L. EMA: Innovation in European Public Management. In: MAJONE, G., 2000, s. 175–217; GEHRING, T., KRAPOHL, S. Supranational Regulatory Agencies between Independence and Control: The EMA and the Authorization of Pharmaceuticals in the European Single Market. *Journal of European Public Policy*, 2008, č. 2, s. 208–226.

Správní radu tvoří zástupci členských států, Komise a Parlamentu a schvaluje rozpočet a hlavní program agentury, dále má EMEA čtyři specializované výbory (pro lidská léčiva, veterinární, pro rozvoj léčiv pro vzácná onemocnění, tradiční rostlinné přípravky), které hodnotí registrace příslušných léčiv. Ve výborech jsou odborníci jmenovaní členskými státy, jejich práce je dále podpořena spoluprací s čtyřmi tisíci odborníky ze všech států EU. Každodenní provozní záležitosti jsou v pravomoci výkonného ředitele Thomase Lönngrena (Švédsko), kterému byl v roce 2005 obnoven pětiletý mandát.

2.4 Evropská agentura pro bezpečnost potravin

Bezpečnost potravin je oblastí, která je velmi úzce navázaná na činnost EU, ať již skrze společnou zemědělskou politiku nebo sektor vnitřního trhu. Zpočátku byla za bezpečnost potravin zodpovědná Komise s pomocí množství výborů v rámci komitologie, po krizi spojené s nemocí šílených krav (viz dále) a změnách v přístupu k bezpečnosti potravin jako součást nové strategie v roce 2002 Rada spolu s Parlamentem schválila nařízení, kterým byla založena Evropská agentura pro bezpečnost potravin (EFSA). Po svém vzniku agentura působila prozatímne v Bruselu, neboť o její stálé sídlo byl veden tuhý politický boj mezi Itálií (požadující sídlo v Parmě) a Finskem (Helsinky). Konečné rozhodnutí bylo přijato Evropskou radou až v prosinci 2003 a od října 2005 agentura sídlí v Parmě. EFSA poskytuje nezávislé hodnocení rizik ve všech záležitostech, které mají dopad na bezpečnost potravin, včetně zdraví zvířat a ochrany rostlin. Zjištěné informace jsou využívány ostatními institucemi EU (zejména Komisí) jako základ pro legislativní a regulační opatření nutná pro zajištění ochrany spotřebitele z hlediska bezpečnosti potravin.¹¹

Agentura se skládá ze čtyř orgánů, nejdůležitější je správní rada, kterou tvoří 14 členů jmenovaných Radou po konzultaci s Parlamentem ze seznamu navrženým Komisí, 15. člen je zástupcem Komise.

11 Pro podrobnější informace o dopadech činnosti EFSA RANDALL, E. Not that soft or informal: a response to Eberlein and Grande's account of regulatory governance in the EU with special reference to the European Food Safety Authority (EFSA). *Journal of European Public Policy*, 2006, č. 3, s. 402–419; pro srovnání působení agentur v oblasti bezpečnosti léků (EMEA) a potravin (EFSA) KRAHPOL, S. Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs. *European Law Journal*, 2004, č. 5, s. 518–538.

Žádný z členů není zástupcem členského státu, naopak čtyři z nich zastupují zájmy spotřebitelů. Jako v jedné z mála agentur tak není nejdůležitější orgán ovládan členskými státy. Správní rada se stará o řádné fungování agentury, schvaluje její rozpočet a program, kontroluje jejich provádění a jmenuje další orgány, včetně výkonného ředitele. Ten je zákonným zástupcem agentury a odpovídá za její každodenní řízení. Je jmenován na pět let, mandát je obnovitelný. Od roku 2006 vykonává tuto funkci Catherine Geslain-Lanéelle (Francie). Ředitel má k dispozici poradní sbor složený z vedoucích úřadů s podobnou náplní ze všech členských států. Konečně vědecký výbor poskytuje odborná stanoviska a doporučení a koordinuje práci devíti vědeckých komisí, zodpovědných za hodnocení rizik ve specializovaných oblastech.

3. Důvody vzniku agentur

Mohutný rozmach agentur od počátku 90. let s sebou přináší otázku, co bylo podnětem pro tento vývoj a jak ho lze teoreticky vysvětlit. Proč vznikají subjekty, na které jsou delegovány pravomoci a logicky proto buď zasahují do aktivit členských států, nebo tradičních institucí EU? Odborníci nabízejí několik přístupů, které se snaží postihnout zřízení agentur, ty si na následujících řádkách stručně představíme.¹²

Nejčastěji je vznik agentur objasňován pomoci funkcionálních tezí. V určitých oblastech je řešení problémů spojeno s vysokými transakčními náklady, společná dohoda aktérů není snadná, například pro to, že jejich zájmy jsou příliš různorodé. V EU v takových případech bylo rozhodování přeneseno na Komisi, která jako nezávislý orgán měla hrát roli neutrálního „rozhodce“. V souvislosti s dokončením projektu jednotného trhu v roce 1992 a rozvojem dalších politik na evropské úrovni však počet úkolů pro Komisi exponenciálně stoupal, navíc ve stejné době Komise začínala být stále více politizována.

Není proto překvapením, že Komise začala zvažovat delegaci některých svých pravomocí na autonomní tělesa. Zvláště zajímavé to pro ni bylo v oblastech, kde se jednalo o úkoly vysoce odborného charakteru bez politických dopadů. Komise v takových případech

12 Srv. také EGENBERG, M., MARTENS, M. TRONDAL, J. *Building Executive Power at the European Level: On the role of EU-level agencies*. ARENA Working Paper, 2009, č. 10, s. 12–14.

mohla přenést na nové orgány záležitosti, které by příliš zatěžovaly její aparát, ale přitom by s nimi nebyly spojeny žádné politické zisky. Nelze také přehlédnout, že podle mnohých názorů Komise již nebyla kvůli zmíněné politizaci považována za zcela nezávislou, proto členské státy upřednostnily vznik agentur jako subjektů bez politických ambicí.

Podle některých názorů není vznik agentur spojen ani tak s rozvojem pravomocí EU a nutností řešit nové problémy, ale je jednoduše výsledkem trendu, který se odehrával ve většině demokratických států. V těch docházelo od 80. let ke stálému přesunu výkonu veřejné správy na nezávislé a polonezávislé agentury s cílem zvýšit legitimitu a výkonnost vládnutí.¹³ Dle daných názorů EU pouze následovala vývoj v členských státech, aniž by to nutně odráželo skutečné potřeby.¹⁴ Domnívám se, že teorie „replikace vývoje“ není v rozporu s předchozí funkcionální, naopak se doplňují.

Zatímco o obecném teoretickém pozadí vzniku agentur je možné diskutovat (od toho ostatně teorie jsou), u některých agentur z nich jsme schopni dohledat bezprostřední faktory vedoucí k jejich založení. Nejlepšími příklady jsou EFSA a EMEA.¹⁵ Počátky první z nich mají zřejmou spojitost s následky skandálu kolem nemoci šílených krav v polovině 90. let. Vyšetřovací výbor Evropského parlamentu, který zkoumal příčiny krize a hledal viníky, ve své zprávě uvedl, že Komise i Rada na nátlak Velké Británie zanedbaly své povinnosti při veterinárních kontrolách a bránily zveřejnění znepokojivých výsledků inspekcí. Komise reagovala na kritiku částečnou změnou své politiky, v Bílé knize o bezpečnosti potravin následně navrhla vytvoření nezávislé agentury, která by byla zodpovědná za hodnocení rizik u potravin a jejich sdělování. O několik let později došlo k několika katastrofám v oblasti lodní dopravy (trajekt Estonia, tankery Erika a Prestige). Výsledky vyšetřování poukázaly na zmatečný a nekoordinovaný přístup k lodní dopravě ze strany členských států a požadovaly přijetí jednotného rámce pro lodní dopravu, včetně příslušné regulace a kontroly. Zastřešující organizací se stala právě EMEA.

13 Například program „Next Step“ ve Velké Británii započatý v roce 1988 Margaret Thatcherovou.

14 TARRANT, A., KELEMEN, D. Building the Eurocracy: The Politics of EU Agencies and Networks. In: *Biennial European Union Studies Association Convention*. Montreal: EUSA, 2007. Dostupné na <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/kelemen-d-08h.pdf>.

15 Viz zdroje citované u příslušných agentur.

4. Působení agentur a jejich pravomoci

V členských státech jsou agentury často velmi mocnými subjekty, do značné míry nezávislémi na politickém prostředí, mohou přijímat nejen individuální správní rozhodnutí, ale i předpisy obecného charakteru. Naproti tomu evropské agentury jsou sice nezávislé a mají vlastní právní subjektivitu, zároveň je ale míra jejich pravomocí omezená a nedosahuje míry, které se těší regulativní orgány v členských státech. Jak bylo patrné z předchozího přehledu, ve valně většině případů mají agentury funkci zejména poradní, koordinační či přípravnou a nemají plně regulativní oprávnění, ať již skrze možnost vydávat právně závazná rozhodnutí nebo vlastní legislativní činnost. Tato omezení pravomocí vychází z několika důvodů, které můžeme rozdělit na právní a politické.

Právní důvody jsou do značné míry formálního charakteru.¹⁶ Podle čl. 7 SES mohou vykonávat úkoly Společenství pouze tam uvedené instituce, mezi které agentury nepatří. Z toho zdánlivě vyplývá, že není možné, aby jiné orgány byly vůbec zřizovány, toto ale odmítl Soudní dvůr již v jednom ze svých prvních rozhodnutí, zároveň ovšem uložil, že delegace určitých výkonných pravomocí na jiné orgány je možná pouze při splnění pevně daných podmínek (tzv. Meroni doktrína).¹⁷ Až na výjimky, kdy agentury jsou založeny na základě zvláštního článku SES nebo SEU,¹⁸ je většina agentur výše zmíněných právně založena s pomocí čl. 308 SES, který umožňuje Radě k dosažení cílů EU přijmout příslušná opatření, i pokud k tomu SES neposkytuje nezbytné pravomoci přímo. V těchto případech se stává jasné vymezení funkcí agentur ještě důležitější. V tomto duchu, alespoň tak argumentuje zejména Právní služba Komise, především není možné, aby agentury měly široký prostor pro uvážení při své činnosti, který je jinak spojen s politickou odpovědností, kterou agentury nemají.

16 Více k nim např. CRAIG, P. The Constitutionalisation of Community Administration. *European Law Review*, 2003, č. 6, s. 848-54 nebo CHITI, E. The Emergence of Community Administration: The Case of European agencies. *Common Market Law Review*, 2000, č. 3, s. 309-343.

17 Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. června 1958, Meroni, 9/56, Recueil, s. 35-44.

18 Například EASA na základě čl. 80 odst. 2 SES.

Podle hojně zastávaných názorů je však už v dnešní době doktrína Meroni překonaná.¹⁹ Přestože tento pohled je sporný,²⁰ lze souhlasit, že hlavní důvod pro omezené pravomoci evropských agentur je nutné hledat v politické rovině. EU je složitým mechanismem často přirovnávaným k víceúrovňovému systému vládnutí, kde důležitým prvkem je zachování rovnováhy mezi zájmy členských států a institucemi EU i horizontálně mezi institucemi EU navzájem.²¹ Tímto prizmatem je potřebné vnímat i shora uvedenou otázku, proč instituce souhlasí se zřizováním agentur, když tím omezují své pravomoci. Odpověď je jednoduchá: většina agentur funguje tak, že mocensky ostatní orgány neoslabují.

Jak již bylo několikrát zdůrazněno, nejvíce exponovanou institucí vůči agenturám je Komise. Ta na jednu stranu podporuje vznik agentur, neboť tím „outsourcuje“ na vnější subjekty činnost vysoce odborného charakteru, zároveň se ale snaží ponechat si nad delegovanými pravomocemi dohled. Jasně je tento postoj vyjadřován v mnohých dokumentech vydaných Komisí. Obšrně se tématu věnuje Bílá kniha o evropském vládnutí, ve které se mimo jiné píše, že „agentury... nemohou vydávat obecná regulativní opatření“ ani jim „nemůže být svěřena odpovědnost v oblastech, ve kterých SES svěřuje právo rozhodnout Komisi“.²² Podobně v návrhu Interinstitucionální dohody v roce 2005 Komise argumentuje, že hlavním úkolem agentur je „poskytovat zejména Komisi nezbytné zkušenosti a posudky, aby mohla plně vykonávat svou výkonnou odpovědnost Společenství“ a obecně zdůrazňuje jejich převažující pomocnou funkci.²³ Zároveň je proti přílišnému posilování agentur a jejich skutečné nezávislosti při rozhodování Evropský parlament i členské státy, o čemž nejlépe

19 Například DEHOUSSE, R. *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance*. Jean Monnet Working Paper, 2002, č. 2, s. 12–13.

20 Neboť Soudní dvůr ji potvrzuje i v některých novějších rozsudcích, zmínit lze třeba rozsudek ze dne 26. května 2005 Carmine Salvatore Tralli proti Evropské centrální bance, C-301/02 P, Sb. rozh. s. I-4071, body 41–44.

21 Zásada institucionální rovnováhy je pevně zakotvená v judikatuře Soudního dvora i doktríně (pro historický vývoj pojmu JACQUÉ, J.-P. *The Principle of Institutional Balance*. *Common Market Law Review*, 2004, č. 3, s. 387–391.

22 European Commission. *European Governance: A White Paper*. COM(2001) 428 final, s. 24.

23 Komise Evropských společenství. *Předloha interinstitucionální dohody o vytvoření rámce pro evropské regulační agentury*. KOM(2005) 59 v konečném znění, s. 5 a násl.

svědčí jejich dominantní role ve správních radách, které v praxi aktivně využívají všech svých možností při řízení agentur.²⁴

Za této situace není překvapivé, že většina agentur se skutečně omezuje jen na shromažďování a distribuci dat a informací, případně koordinační činnost. U některých z nich to je přirozeným vyústěním vývoje.²⁵ U jiných to tak samozřejmě nebylo. Již zmíněné byly okolnosti vzniku agentury EFSA. Za skandál s nemocí šílených krav byly odpovědné Komise i členské státy, proto nová agentura měla být nezávislá na průmyslových, zemědělských a politických zájmech a otevřená kontrole veřejnosti. Zároveň měla mít co nejširší rozhodovací pravomoci. Zatímco první prioritou byla v praxi do značné míry naplněna (viz struktura EFSA zmíněná výše), u rozsahu pravomocí tomu tak díky zásahu Komise nebylo. Agentuře přísluší hodnotit bezpečnost potravin i potenciální rizika, ale již nerozhoduje o řešení rizik nebo opatřeních pro jejich snížení, tuto funkci vykonává sama Komise.²⁶ Podobně u EASA bylo původně plánováno, že získá významné rozhodovací pravomoci a bude mít možnost provádět širokou inspekční činnost v letecké dopravě, tyto ambice ale byly v průběhu jednání snižovány a v konečném návrhu zakládacího předpisu EASA z nich zůstalo jen velmi málo.²⁷

Jelikož jsou agentury součástí institucionálního rámce EU a žádný orgán nemůže delegovat více pravomocí, než má on sám, musí agentury plnit při svém rozhodování stejné podmínky jako ostatní instituce. Zejména musí uvádět, na základě kterých důvodů svá rozhodnutí zakládají (čl. 253 SES) a musí být sdělena příslušným adresátům (čl. 254 SES). Všechna rozhodnutí s právními následky jsou podrobena soudnímu přezkumu.²⁸ U mnoha agentur je nejdříve k dispozici přezkum rozhodnutí nebo aktu Komise, její vyjádření pak následně je možné přezkoumat soudně.²⁹ U vybraných agentur

24 K aktivnímu působení správních rad Egenberg, M. a kol., 2009, s. 17–18.

25 Za všechny již zmíněná EEA. U EMCDDA je například v zakládacím aktu přímo řečeno, že „Centrum nesmí v žádném případě přijímat opatření jdoucí za rámec informací a jejich zpracování.“ (čl. 1 odst. 4 nařízení Rady 302/93).

26 DEHOUSSE, R. Delegation of Powers in the European Union: The Need for Multiprincipals Model. *West European Politics*, 2008, č. 4, s.798.

27 Podrobněji SCHOUT, A. Inspecting Aviation Safety in the EU: EASA as an Administrative Innovation?. In: VOS, E (ed.). *European Risk Governance: Its Science, its Inclusiveness and its Effectiveness*. Mannheim: MZES, 2008, s. 266–272.

28 Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. června 1958, Meroni, 9/56, Recueil, s. 46.

29 U mnoha agentur je toto právo dáno přímo jejich zakládacím aktem (viz příslušná nařízení v tabulce u jednotlivých agentur), obecně rozsudky Soudu prvního stup-

je k dispozici vlastní odvolací orgán, proti jehož rozhodnutí je možné podat odvolání k Soudu prvního stupně.³⁰

Jaký je tedy reálný vliv agentur? Rozhodovací pravomoci má jen málo z nich a to ještě ve velmi omezeném okruhu případů. Žádná samozřejmě nepřijímá obecně závazné předpisy. Přesto nelze vliv agentur zcela marginalizovat. Dosavadní zkušenosti s jejich činností naznačují, že i informační a koordinační role může mít praktický dopad, evropské agentury úzce spolupracují nejen z Komisí, ale také národními agenturami ve stejných oborech a tudíž přímo ovlivňují praxi na vnitrostátní úrovni.³¹ Ukazuje se rovněž, že poradně-expertní charakter agentur bez rozhodovací pravomoci přináší neočekávané důsledky. Jestliže agentura prokáže, že její doporučení či výsledky výzkumu jsou nezávislé a odborně na výši, nemohou orgány se skutečně rozhodovací rolí (zejména Komise) učinit nic jiného, než se doporučením řídit a potvrdit ho. Je to potom ve skutečnosti vlastně agentura, která rozhoduje. Podobný vývoj se potvrzuje například u působení EMEA v oblasti léků, EFSA u potravin nebo u EEA při ochraně životního prostředí.³²

5. Jednotný právní rámec pro regulativní agentury?

Překotný rozvoj agentur a s tím výše uvedené problematické otázky vyvolávaly již delší dobu potřebu, hlavně ze strany Komise, vytvořit pro celý systém jednotný rámec, který by zastřešoval právně i obsahově jednotlivé agentury a jejich činnost. Přednosti takového řešení jsou myslím každému pozorovateli zřejmé. Určité průzkumné kroky Komise učinila již ve vzpomínané Bílé knize o vládnutí, své priority dále zpřesnila ve sdělení v prosinci 2002.³³ K tomu se vyjádřily rovněž některé další orgány ES s různými připomínkami.

ně ze dne 19. února 1998 DIR International Film v Commission, T-369/94 a T-85/95, Recueil II-357, body 52–122.

30 Jedná se o tyto agentury: OHIM, EASA, CPVO.

31 Podle některých názorů se tak přímo podílejí na vytváření rámce pro implementaci evropského práva na národní úrovni a zapříchují, že národní agentury jsou evropeizovány. EGENBERG, M., TRONDAL, J. *National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Drive nor Networked?* ARENA Working Papers Series, 2007, č. 17, s. 3–17.

32 Více k tomu kromě shora citované literatury také BARBIERI, D., ONTARI, E. *EU agencies: what is common and what is distinctive compares with national-level public agencies. International Review of Administrative Sciences*, 2008, č. 3, s. 395–420.

33 European Commission. *The operating framework for the European Regulatory Agencies*. COM(2002) 718 final.

Úsilí Komise našlo své vyústění v roce 2005, kdy představila předlohu Interinstitucionální dohody Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise o vytvoření rámce pro evropské regulační agentury.³⁴ Cílem návrhu bylo vytvořit rámec, v rámci kterého by agentury působily, včetně podmínek pro jejich zřízení a kontrolu. Důvody, které Komisi k návrhu vedly, již byly zmíněny, slovy Komise: „Pokud jsou... agentury zřizovány nepřehledným způsobem bez společného rámce, hrozí, že jejich nesjednocené využívání vyústí v málo průhlednou situaci, špatně pochopitelnou pro občana a v každém případě škodlivou pro právní jistotu.“³⁵

Obsah návrhu bude představen je stručně.³⁶ Při zřízení agentur měly být naplněny základní zásady: 1) důkladné zhodnocení, zda je agentura potřeba pro řešení daných problémů, 2) k omezení neustálých sporů by agentury měly být právně založeny vždy na konkrétních právních základech daných primárním právem v dané věci, nikoliv čl. 308 SES, 3) sporná otázka sídla by měla být řešena již v samotném zřizovacím aktu. Inovace byly obsaženy i v řízení agentur. Ve správních radách by měla mít Komise paritu s členskými státy, které by přitom nemusely být vždy zastoupeny všechny. Parlament neměl mít své zástupce ve správních radách vůbec, jeho role byla limitována na kontrolu.

Postoj Parlamentu k navržené interinstitucionální debatě byl nejasný. Na jednu stranu nepovažoval současný stav z hlediska transparentnosti a legitimacy za uspokojivý, na druhou nesouhlasil s názorem Komise, aby hrál pouze roli externího kontrolora a nebyl zapojen do řízení agentur.³⁷ Obecně však byly pravomoci Parlamentu v této fázi zasáhnout omezené, hlavní zbraní se stala možnost nechválení rozpočtových prostředků pro agentury. To bylo dokonce zvažováno u nově zřizovaných agentur v roce 2006, ale vzhledem k tomu, že Parlament považuje agentury obecně za užitečné, potenciál pro nátlak byl mizivý.

Členské státy v Radě jednaly o návrhu v Pracovní komisi pro obecné záležitosti 27. května 2005. Jedním ze základů pro diskuzi byl

34 Komise Evropských společenství, 2005.

35 Tamtéž, s. 2.

36 Pro podrobnější výtah viz HANDRLICA, Jakub., 2008.

37 Rozprava z 15. listopadu 2006 (rámec evropských regulačních agentur). Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20061115&secondRef=ITEM-014&format=XML&language=EN> (navštíveno 11. září 2009).

posudek Právní služby Rady, která schválení interinstitucionální dohody nedoporučila, dle její analýzy by se příliš posílila úloha Komise a byla narušena institucionální rovnováha v EU.³⁸ V pracovní skupině se pro přijetí dohody vyslovily pouze Slovensko a Maďarsko, velká část delegací byla otevřeně proti,³⁹ odmítnuta byla i varianta nařízení přijatého na základě čl. 308 SES.⁴⁰ O návrhu se nicméně dále jednalo, finské předsednictví v druhé polovině roku 2006 se snažilo posunout celý proces vpřed, v čemž pokračovalo též následující předsednictví německé. Nicméně ačkoli se delegace obecně shodovaly, že by bylo dobré přijmout určité horizontální zakotvení pro činnost agentur, zůstávalo množství sporných bodů a konsenzu nebylo dosaženo. Členské státy uzavřely, že s ohledem na to není možné zahájit rozhovory s ostatními institucemi o daném návrhu.⁴¹

Komise reagovala na zablokování návrhu interinstitucionální dohody v březnu 2008 novým sdělením nazvaným Evropské agentury – cesta vpřed,⁴² ve kterém shrnula dosavadní stav v oblasti agentur, znovu zdůraznila potřebu přijetí jednotného rámce a vyzvala Parlament i Radu k dialogu, nejlépe pomocí zřízení interinstitucionální pracovní skupiny. Komise se rozhodla provést komplexní zhodnocení činnosti a efektivity všech regulačních agentur do konce roku 2009, přičemž se zároveň zavázala, že nebude do té doby navrhopvat zřízení nových agentur.⁴³ Komise samozřejmě formálně stáhla i v tuto dobu již mrtvý návrh výše diskutované interinstitucionální dohody.⁴⁴

Budoucí podobu jednotného rámce pro agentury není vůbec jednoduché odhadnout. V první řadě je zde otázka, zda podobný návrh

38 Council of the European Union. Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies – choice of legal act and legal basis. Document no. 7861/05. Jak už to u posudků Právní služby Rady bývá, posudek nebyl zveřejněn a proto je možné se v jeho interpretaci spolehat pouze na náznaky v dalších dokumentech Rady a informace uniklé do médií.

39 Protestovaly logicky zejména proti těm částem návrhu, které omezovaly jejich pravomoci (viz výše).

40 Council of the European Union. Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies – Outcome of proceedings in the Working Party on General Affairs on 27 May 2005. Document no. 9738/05.

41 Council of the European Union. European regulatory agencies - State of play of the dossier in the Working Party on General Affairs during the German Presidency. Document no. 10675/07.

42 Komise Evropských společenství. Evropské agentury – cesta vpřed. KOM(2008) 135.

43 Tamtéž, s. 9. Agentury, o jejichž zřízení se již jedná, pod daný závazek nespádají.

44 Úř. věst. C 71, 25. března 2009, s. 17.

bude vůbec přijat v jakékoliv podobě. Ačkoliv současný stav je po živelném vývoji v poslední dekádě dosti zmatečný zvláště pro veřejnost, funguje do jisté míry uspokojivě a zejména vyhovuje všem institucím EU, protože v neprůhledné konstelaci si každá z nich zachovává možnost zasáhnout a je tak udržována institucionální rovnováha. Přes verbální snahu Parlamentu i Komise po přijetí jednotného rámce se proto někteří odborníci domnívají, že skutečným cílem akterů je zachovat panující status quo.⁴⁵ Po mém soudu naopak ve střednědobé rovině jednotný rámec přijat bude, jeho obsah ale bude velmi obecný, aby zaprvé mohl pojmut různé funkce i cíle jednotlivých akterů, zadruhé aby umožnil dostatečnou flexibilitu pro řídicí i kontrolní vliv institucí EU. Nezbyvá než doufat, že to bude další krok k zprůhlednění a zvětšení efektivity v současné době poněkud zmateného a právně nepřehledného prostředí evropských agentur.

45 Například DEHOUSSE, R., 2006, s. 803; stejně CRAIG, P. *European Administrative Law*. Oxford: OUP, 2007, s. 183.

Agencies of the EU: THE Emerging Network of Supranational administrative bodies

JUDr. PhDr. Robert Zbíral

Annotation: The EU agencies represent independent administrative institutions with their own scope of action and competences. Their activities have a significant impact not only on operations of national administrative bodies, but also on natural and legal persons. In his paper the author presents a general overview of EU agencies, analyzes the reasons of their establishment and the scope of their competencies and considers the possibility of the uniform legal framework for the so-called regulatory agencies.

Keywords: agencies, regulatory agencies, executive agencies, European Environmental Agency, Office for Harmonization in the Internal Market, European Medicines Agency, European Food Safety Agency.

1. Introduction

The accession of the Czech Republic to the EU caused radical overhaul of her legal system. It is estimated that more than half of national law has its origin in acts agreed on European level. EU accession has not resulted only in changes of written Czech law or broadening of range of acts valid on Czech soil, but the institutional framework of application and enforcement of law has been transformed as well. The role of institutions such as European Commission or Court of Justice cannot be underestimated, maybe it is the reason why these subjects are widely covered by Czech scholars, including their interactions with national counterparts. On the other hand, there are subjects operating in the EU, which activities are vastly ignored in Czech literature. One such group is represented by the so called European agencies that are independent administrative institutions with their own scope of action and competences. Activities of these subjects have impact not only on operations of national administrative bodies, but also legal and natural persons.

Agencies are essential part of proper functioning of each modern state. Their origin could be found in second part of 1940s in the United

States, the term describes sections of executive or bureaucracy, which are generally independent in exercising their functions and which can usually make binding decisions influencing rights and duties of individuals.¹ Traditionally this role can be exercised by other subjects as well, for example by departments of ministries or other institutions of public administration, these subjects are however often under political influence or lack expert background. In lights of these facts it is convenient to delegate certain functions of state to the independent agencies.² This assures long-term stability of state's obligations, which are not influenced by fluctuating political priorities. At the same time, the government does not need to solve highly technical issues that burden the bureaucracy without any potential for noticeable political gains.

Although the Union is not yet a state, regulatory activities are inherently tied to her, mainly in sectors such as common market or agricultural policy. Commission is the institution that performs these duties as it is from her nature independent and expertly equipped. The amount of delegated competences has however continually increased over time and the Commission was often not able to fulfil them, not even with the aid of the system of committees called comitology. Moreover, lately the independent status of Commission has become compromised by its deepening politicisation. In this situation it is not surprising that founding of agencies started also in the Union. First agencies were established already in 1970s, the real boom however came with the finalization of Common Market in 1992, 1990s therefore brought the so-called second wave of agencies' establishment, which was followed by the third wave in new millennium. At present there are several dozens agencies operating in the EU with different goals.

The main aim of this contribution it to fill the weak spot in Czech literature and explain to the reader the questions related to European agencies.³ Text is structured as follows: The first part is more of

- 1 See SHAPIRO, M. The Problem of Independent Agencies in the United States and the European Union. *Journal of European Public Policy*, 1997, no. 1, p. 277–285; MAJONE, G. Managing Europeanization – The European Agencies. In: PETERSON, J., SHACKLETON, M. (eds.) *The Institutions of the European Union*. Oxford: OUP, 2006, p. 191–193.
- 2 In the Czech Republic, the similar subjects are represented e.g. by the Czech Trade Inspection Authority, the Czech Environmental Inspectorate or Energy Regulatory Office.
- 3 The only Czech text known to me that deals with agencies is a contribution to

a descriptive character and contains the classification of agencies, its quantitative specifications, character and main features of their operations. The most important agencies with independent administrative competences are presented in more detail. Other parts are analytical and deal with main problematic issues tied to the agencies' operations. Article is based predominantly on foreign literature, legal acts and also document of EU institutions.

2. Overview of Agencies

The first two agencies were established in the European Communities in 1975. For the long time there were the only one, at the beginning of 1990s a second wave occurred, followed by another expansion in new millennium. Reasons behind this trend are discussed in subsequent chapter. As was already said, contemporarily several dozens such subjects exist, which vary in importance, size of budget, number of employees or competences. The basic division is as follows:

- **Regulatory agencies.**⁴ They are often also labelled as decentralized or “traditional” agencies. They are independent legal persons established by acts of secondary law and enjoy autonomy in budgetary sphere and to certain extent also in personal issues. Their financial management is subject to control of the Court of Auditors and is sanctioned by European Parliament. They have always the highest possible legal personality, even including in the legal systems of the Member States, here lies the difference from traditional institutions such as Commission or Council. They are

the conference proceedings written by Jakub Handrlica in 2008 (HANDRLICA, Jakub. *Evropeizace správního práva prostřednictvím správně relevantního jednání evropských agentur*. In: *Sborník z konference Dny práva 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. Available from <http://www.law.muni.cz/edicni/dp08/files/pdf/sprava/handrlica.pdf>). Several articles or part of books were dedicated to concrete agencies, predominantly from second and third pillar (Europol, Eurojust, European Defence Agency). I personally wrote a special chapter describing all agencies in my book *Institucionální rámec Evropské unie: právně-politologický pohled* (Praha: Linde, 2007, p. 171–195). This text partly uses information from that chapter.

- 4 It has to be said that this division is not universally shared. According to some view regulatory agencies are only those that have formal power to decide in individual or general cases, agencies with advisory or coordinating tasks are then called non regulatory. For discussion see THATCHER, M., COEN, D. *Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis*. *West European Politics*, 2008, no. 4, p. 813–815.

called decentralized because their seats are spread across the EU. Apart from factual differences, regulatory agencies are formally distinguished by the pillars, in which they operate. Agencies of the first pillar (sometimes called Agencies of the Community) have supranational nature, are financed by the EU budget and of course perform their duties under first pillar (communitarian policies). On the other hand, regulatory agencies of second and third pillars are intergovernmental, the Member States retain their influence on operations and budget of these agencies is sometimes covered directly by states.

- **Executive agencies.** Unlike in previous category, their institutional background is unified, because all of them are established on the basis of Council Regulation 58/2003.⁵ At the same time they have much more restricted scope of action and competences. They are founded by Commission on limited time period for implementation of her programmes, Commission is responsible for financing of these agencies and selection of employees. Agencies are located in Brussels or Luxembourg. It is clear that despite certain amount of autonomy the main goal of these bodies is to fulfil tasks that are set narrowly and in detail by Commission, under which supervision they work.

In the subsequent table the basic facts of all presently active agencies are displayed sorted by the year of establishment.

Table 1: Overview of EU agencies

Name	Founding act	Seat	Budget (2008, mil. €)	Employees (2008)	Role
Regulatory agencies (first pillar)					
European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop)	Council Regulation 337/75 from 10. February 1975	Thessaloniki, Greece	17,1	99	scientific, informative, coordinating

⁵ Regulation 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in management of Community Programmes. OJ L 11, 16. January 2003, p. 1.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND)	Council Regulation 1365/75 from 26. May 1975	Dublin, Ireland	21,2	101	informative, coordinating
European Environment Agency (EEA)	Council Regulation 1210/90 from 7. May 1990	Copenhagen, Denmark	36,4	123	informative
European Training Foundation (ETF)	Council Regulation 1360/90 from 7. May 1990	Turin, Italy	18	96	coordinating
European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)	Council Regulation 302/93 from 8. June 1993 (no more valid)	Lisbon, Portugal	14,1	82	informative
European Medicines Agency (EMA)	Council Regulation 2308/93 from 22. June 1993 (no more valid)	London, Great Britain	164,5	475	informative, coordinating
Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM)	Council Regulation 40/94 from 20. December 1993	Alicante, Spain	300,6	643	decision-making
Community Plant Variety Office (CPVO)	Council Regulation 2100/94 from 27. June 1994	Angers, France	12,4	43	decision-making
European Agency for Occupational Safety and Health (EU-OSHA)	Council Regulation 2062/94 from 18. July 1994	Bilbao, Spain	14,7	44	informative, coordinating
Translation Centre for the Bodies of the EU (CDT)	Council Regulation 2965/94 from 28. November 1994	Luxembourg, Luxembourg	42,3	233	subsidiary
European Food Safety Authority (EFSA)	Council Regulation 178/2002 from 28. January 2002	Parma, Italy	63,5	335	scientific, informative
European Maritime Safety Agency (EMSA)	Regulation of Parliament and Council 1406/2002 from 27. June 2002	Lisbon, Portugal	44,4	165	scientific, informative, coordinating
European Aviation Safety Agency (EASA)	Regulation of Parliament and Council 1592/2002 from 15. July 2002	Köln, Germany	85,3	452	scientific, informative, decision-making
European Network and Information Security Agency (ENISA)	Regulation of Parliament and Council 460/2004 from 10. March 2004	Heraklion, Greece	8,2	44	informative, coordinating
European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)	Regulation of Parliament and Council 851/2004 from 21. April 2004	Stockholm, Sweden	39,1	130	scientific, informative

European Railway Agency (ERA)	Regulation of Parliament and Council 881/2004 from 29. April 2004	Lille, France	18	116	informative, coordinating
European GNSS Supervisory Authority (GSA)	Council Regulation 1321/2004 from 12. July 2004	not yet decided	10,6	50	coordinating
European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU (FRONTEX)	Council Regulation 2007/2004 from 26. October 2004	Warsaw, Poland	69	69	informative, coordinating
Community Fisheries Control Agency (CFCA)	Council Regulation 768/2005 from 26. April 2005	Vigo, Spain	7,3	49	informative, coordinating
European Chemicals Agency (ECHA)	Regulation of Parliament and Council 1907/2006 from 18. December 2006	Helsinki, Finland	66,4	220	informative, decision-making
European Institute for Gender Equality (EIGE)	Regulation of Parliament and Council 1922/2006 from 20. December 2006	Vilnius, Lithuania	6,4	20	informative
Fundamental Rights Agency (FRA)	Council Regulation 168/2007 from 15. February 2007	Vienna, Austria	15	49	informative
First pillar overall			1074,5	3638	
Regulatory agencies (second pillar)					
European Union Satellite Centre (EUSC)	Council common action 2001/555 from 20. July 2001	Torrejón, Spain	14,5	99	scientific, informative
European Institute for Security Studies (ISS)	Council common action 2001/555 from 20. July 2001	Paris, France	3,8	26	scientific, informative
European Defence Agency (EDA)	Council common action 2004/551 from 12. July 2004.	Brussels, Belgium	27	120	coordinating
Second pillar overall			45,3	245	
Regulatory agencies (second pillar)					
European Body for the Enhancement of Judicial Co-operation (Eurojust)	Council Decision 2002/187 from 28. February 2002.	The Hague, The Netherlands	20	175	coordinating

European Police College (CEPOL)	Council Decision 2005/681 from 20. September 2005	Bramshill, Great Britain	8,7	23	coordinating
European Police Office (Europol)	Council Decision 2009/371 from 6. April 2009	The Hague, The Netherlands	65,7	101	coordinating
Third pillar overall			94,4	299	
Executive agencies					
Executive Agency for Competitiveness and Innovation Programme (EACI)	Commission Decision 2004/20 from 23. December 2003	Brussels, Belgium	15,3	36	subsidiary
Executive Agency for Health and Consumers (EAHC)	Commission Decision 2004/858 from 15. December 2004	Lucemburk, Lucembursko	5,8	9	subsidiary
Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)	Commission Decision 2005/56 from 14. December 2005	Brussels, Belgium	41,8	91	subsidiary
Trans-European Transport Network Executive Agency (TEN-T EA)	Commission Decision 2007/60 from 26. December 2006	Brussels, Belgium	10,2	40	subsidiary
European Research Council Executive Agency (ERC)	Commission Decision 2008/37 from 14. December 2007	Brussels, Belgium	20	62	subsidiary
Research Executive Agency (REA)	Commission Decision 2008/46 from 14. December 2007	Brussels, Belgium	14,6	42	subsidiary
Executive agencies overall			107,7	280	
Agencies overall			5744,8	4462	

Source: Webpages of agencies; *European Commission*. Commission Staff Working Document accompanying the Communication European Agencies - The Way Forward. SEC(2008) 323, p. 2-22.

Note: EUROPOL will formally become regulatory agency only after 1st January 2010, after the Council Decision 2009/371 becomes effective.

Table confirms noticeable boom of agencies in the last couple of years, namely in the area of regulatory agencies of first pillar. Agencies manage considerable resources, their overall annual budget reaches almost six billion euro. In almost all cases is fully covered by the EU budget, but several agencies are more or less financially independent, as they have income from fees for their services. About four thousand

employees currently work in the agencies. It is interesting that while the agencies substitute in many aspects operations of Commission, the number of her employees is not decreasing accordingly, in practice the opposite trend is visible. The development of agencies therefore does not threaten the power position of Commission in light of key bureaucratic power figures (budget, human resources).

All agencies have quite similar internal organisation, the highest governing body is usually called management board, in which representatives of Member States and Commission are seated and which adopts the most important decisions including the budget. Regular operations fall under auspices of executive director, the agencies are further internally divided into specialized departments. Some agencies also have other bodies such as scientific boards. One of the most controversial issues connected to agencies is paradoxically the location of their seats. Each Member State demands to have at least one seat on its soil, usually the agreement is reached only after prolonged negotiations on the highest level of Council meeting at Head of State and Government level, where the compromise is made using a package deal containing location of seats of several subjects.⁶

Generally the competences of European agencies are much lower than of their national level counterparts. The majority of them must be content with subsidiary role, in most cases their duty is to coordinate action in certain area, acquire and disseminate information of good practice or serve as a platform for discussion and exchange of experience. Only several agencies boast real decision-making powers. Reasons for these limitations are discussed in the third chapter. Other non-member states could also participate on agencies' operations. On the following pages we present the most important agencies in more details.

6 See Decision of 29 October 1993 taken by common Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States, meeting at Head of State and Government level, on the location of the seats of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol. OJ C 323, 30. November 1993, p. 1; Decision taken by Common Agreement between the Representatives of the Member States, meeting at Head of State of Government Level of 13 December 2003 on the location of the seats of certain offices and agencies of the European Union. OJ L 29, 3. February 2004, p. 15.

2.1 European Environmental Agency

Environment and efforts to protect it have since 1980s become priorities for growing number of Member States and started to reach an agenda of the European Communities. The reason behind it was the interconnection of this topic with issues such as Common Agricultural Policy and internal market, but namely the notion that pollution had transboundary nature and it made sense to fight it jointly. The importance of environment was formally expressed on the European level in the Single European Act. Potential of new policy was well understood by then President of the Commission Jacques Delors, who in 1989 proposed establishment of European Environmental Agency (EEA), which according to him should improve control and exercise of this policy in the EU. Commission, Parliament, Germany and the Netherlands demand establishment of strong independent institution with decision-making and enforcement powers, on the other hand Great Britain and Spain promoted lesser powers. After almost one year long negotiations the first group retreated and in 1990 Council adopted its regulation 1210/90 founding a new agency. It started to work only in 1994, after the Heads of State and Government decided to locate its seat to Copenhagen.⁷

Reflecting the abovementioned concession of supporters of strong independent agency, EEA actions are limited to collection and subsequent dissemination of reliable and independent information on environment, so that other institutions of the EU and Member States can make effective legislative and administrative decisions in this sector.⁸ The main information source for EEA is Eionet (European Environment Information and Observation Network), which is managed and developed by EEA. National agencies for environment and environmental ministries are also members of this net. Although the initial

7 For detailed overview of EEA establishment negotiations and first years of activities see LADEUR, K.-H. *The New European Agencies. The European Environment Agency and Prospects for a European Network of Environmental Administrations*. EUI RSC Working Paper, 1996, no. 50, p. 6–16.

8 Detailed information on EEA functioning and evaluation of its effectiveness SCHOUT, A. *The European Environment Agency (EEA): Heading Towards Maturity?* In: MAJONE, G. (ed.). *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*. Brussels: European Commission, 2000, p. 80–174; MARTENS, M. *Voice or loyalty? The evolution of the European Environmental Agency (EEA)*. In: *(Re) Regulation in the Wake of Neoliberalism*. Utrecht: ECP, 2008. Available from <http://regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/mmartenp.pdf>.

idea was to provide information namely to EU institutions and Member States, almost all information collected by EEA is freely accessible to public, the agency's webpage is full of statistics, graphs, maps on state of environment in all its sectors. Agency publishes very informative annual report.

All EU Member States are automatically members of EEA, but as environment is an issue for all European countries, membership is open also to non-member states (Art. 19 of Regulation 1210/90). Currently this opportunity is enjoyed by Turkey, Iceland, Lichtenstein, Norway and Switzerland (EEA therefore has 32 members), many countries mainly from the Balkans cooperate with EEA. The most important body is Managing Board, each EEA member delegates one person, two representatives are sent by Commission and two by Parliament. Managing Board adopts budget and main programmes of agency, appoints Executive Director and Scientific Board. Executive Director is responsible for day to day operations of EEA and correct exercise of planned programmes, she is appointed for five years and her mandate is renewable. Presently the position is held by British Jacqueline McGlade, she was reappointed in 2008. Expertise needed for effective operation of Managing Board and Executive Director is provided by Scientific Board, consisting of independent experts from EEA members.

2.2 Office for Harmonisation in the Internal Market

The finalization of internal market in 1992 allowed the businesses to freely operate at one of the largest markets in the world, but to guarantee its effective functioning it is not sufficient only to prohibit quantitative and tariff barriers, one of the key question is to enforce intellectual rights including trademarks, under which the producers offer their goods. Traditionally trademarks were registered individually in each country, but this was very demanding administratively and financially. Therefore the Council decided to adopt Regulation 40/94 and establish the Community trademark, which based on one application is valid for all EU countries. With the same regulation the Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM) was founded, its objective is to assess applications, register Community trademarks and look after the database of trademarks. Since 1993 the same

function is performed by OHIM for industrial designs. The activities of OHIM contribute to better enforcement of industrial intellectual rights in the EU, which is confirmed by extraordinary interest of European and non-European firms to register their trademarks and industrial designs. Overall since 1996 to end of July 2009, more than 786 thousand applications was submitted, of which 563 thousand was registered.⁹

The Managing Board consists of one representative per Member State and one from Commission. Executive Director is appointed for five years by the Council, its mandate can be renewed. This happened also in 2005, the position was reclaimed by Wubbo de Boer (the Netherlands). Similarly to other agencies, whose decisions have impact on rights of individual persons, it is possible to file an appeal to Board of Appeal, if the applicant is not content with its decision, it is possible to review the case by the Court of First Instance. OHIM's budget is not only fully covered by fees from registration and prolongation of trademarks, but in practice it produces surpluses, which confirms the effectiveness of the system.

2.3 European Medicines Agency

Medicines are from their nature not regular goods, in spite of this it is necessary to address the impact of Common Market on this area. Historically medicines and other similar items were sanctioned by national bodies to be allowed on markets of each country, but this practice was financially demanding and did not fully reflect the demands of internal market. Thanks to the specificity of medicines it was not conceivable to use usual method of mutual recognition. In light of this already since 1970s there were efforts to coordinate national approaches, a new comitology committee was established and the so called "concert" procedure developed, which required registering new medicines both at national authorities and new committee. This solution was however not very successful, in order to propose new approach to authorizing medicines, new European Agency for Evaluating Medicine Products was established by Council Regulation 2309/93. In 2004 this agency was renamed to European Medicines Agency (EMA).

⁹ OHIM statistics are available from <http://oami.europa.eu/ows/rw/pages/OHIM/statistic.en.do> (visited on 11th September 2009).

Currently there are two procedures how to register medicines. Centralized procedure predicts one application and awarding registration for all EU countries, it is used for medicines produced by biotechnological processes or other modern techniques, for pharmaceuticals for most serious diseases (HIV, cancer etc.) and rare diseases. Centralized procedure is also used for preparations supporting growth of animals. In other cases the centralized application is only voluntary a companies could also apply only in selected countries. EMEA is a body receiving the applications, evaluates the impact of medicines on human health and subsequently awards registration.¹⁰ Agency collects information about safety of already registered medicines and if there is any danger, it takes the necessary measures. At the same time it provides data used in pharmaceutical research and publish standards of quality and safety for testing medicines. It closely cooperates with relevant national authorities in all Member States and Norway, Switzerland and Iceland.

Managing Board consist of representatives of Member States, Commission and Parliament, it adopts budget and main programme of agency. EMEA has four specialized committees (for human medicines, veterinary, for development of medicines for rare diseases, traditional herbal preparations), which evaluates registrations of relevant medicines. Committees are formed by experts from Member States and supported by more than four thousand external experts. General management is performed by Executive Director Thomas Löngrenn (Sweden), reappointed in 2005.

2.4 European Food Safety Agency

Safety of food is a sector that is closely tied to EU actions, be it through Common Agricultural Policy or internal market. At the beginning the issue fell within the responsibility of Commission that use the comitology procedures, but after the mad cow (BSE) crisis (see below) and subsequent changes in approaches to food safety a new

10 For detailed overview of EEA establishment negotiations and first years of activities see METCALFE, L. EMEA: Innovation in European Public Management. In: MAJONE, G., 2000, p. 175-217; GEHRING, T., KRAHPOL, S. Supranational Regulatory Agencies between Independence and Control: The EMEA and the Authorization of Pharmaceuticals in the European Single Market. *Journal of European Public Policy*, 2008, no. 2, p. 208–226.

strategy was formed, which included establishment of European Food Safety Agency (EFSA) in 2002. After its inception the agency provisionally operated from Brussels, because a fierce battle proceeded between Italy and Finland over the location of its seat. The final decision was made only in 2005 by European Council and EFSA was located in Parma. Agency provides independent risk evaluation in all issues with impact on food safety, including the health of animal and plant protection. Collected information is used by other EU institutions (namely Commission) as a basis for legislative and regulative measures required for guaranteeing protection of consumers.¹¹

Agency is composed of four bodies, the most important is Managing Board, its 14 members are appointed by the Council after consultation with Parliament from the list proposed by Commission, 15th member is appointed by Commission. None of the members represent Member States, on the other hand at least four represent interests of consumers. Therefore EFSA is one of the few agencies, which main body is not controlled by Member States. Managing Board adopts EFSA's budget and programme and appoints Executive Director. She is a legal representative of the agency and is responsible for its general operations. Her five-year mandate is renewable, since 2006 it is held by Catherine Geslain-Lanéelle (France). Director has her own advisory board consisting of heads of bodies from nation states with similar remit. Finally the Scientific Board provides expertise and recommendation and coordinates the activities of nine scientific commissions, responsible for risk evaluation in specialized fields.

3. Reasons behind Agencies' Establishment

Perceptible boom of agencies since the beginning of 1990s raises the question what is the driver behind this development and how to explain it theoretically. Why new subjects emerge with delegated

11 For detailed information on EFSA impact RANDALL, E. Not that soft or informal: a response to Eberlein and Grande's account of regulatory governance in the EU with special reference to the European Food Safety Authority (EFSA). *Journal of European Public Policy*, 2006, no. 3, p. 402-419; for comparison of agencies' operations in the sector of medicine safety (EMEA) and food safety (EFSA) see KRAHPOL, P. Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffp. *European Law Journal*, 2004, no. 5, p. 518-538.

competences, which logically either directly infringe into activities of Member States or traditional EU institutions? Experts try to offer several opinions that clarify the phenomenon, we shortly present them in this section.¹²

Most often the establishment of agencies is explained with the use of functional thesis. In certain sector the problem-solving is accompanied with high transaction costs and mutual agreement of actors is not easy, for example because their interests are diverse. In such cases in the EU the decision-making was delegated to Commission, which as an independent body shall play the role of impartial broker. However after the finalization of Common Market in 1992 and development of other communitarian policies the number of tasks for Commission grew exponentially, moreover the Commission began to be politicised.

It is thus not surprising that Commission started to consider delegation of certain own competences on autonomous bodies. Especially interesting for her it was in sectors, where the tasks were of highly expert character, but without political impact. In these cases Commission could delegate power on new subjects which will be very burdensome for her own bureaucracy but where the potential for political gains was low. It also could not be ignored that because of politicisation Commission was no longer considered as independent as before, the Member States might have preferred to establish agencies as bodies with no political ambitions.

According to some competing views the emergence of agencies is not so tied to development of EU powers or necessity to solve new problems, but it is simply the result of trend going under way in majority of democratic states, in which since the beginning of 1980s the exercise of public administration was more and more transferred to independent and semi-independent agencies in order to raise legitimacy and effectiveness of governance.¹³ In light of this explanation the EU only replicated development in Member States without any serious need of it on its side.¹⁴ I think that the “replication of develo-

12 Compare also EGENBERG, M., MARTENS, M. TRONDAL, J. *Building Executive Power at the European Level: On the role of EU-level agencies*. ARENA Working Paper, 2009, no. 10, p. 12–14.

13 E.g. programme „Next Step“ founded by Margaret Thatcher in Great Britain in 1988.

14 TARRANT, A., KELEMEN, D. *Building the Eurocracy: The Politics of EU Agencies and Networkp*. In: *Biennial European Union Studies Association Convention*. Mon-

ment" theory is not contradicting the functional one, they are rather complimentary.

While it is possible to discuss theoretical background of agencies' establishment (that is why we have theories), in case of several agencies we are even able to find imminent factors leading to their founding. The best examples are represented by EFSA and EMEA.¹⁵ The origins of the former have connection to the consequences of BSE scandal in the middle of 1990s. The Commission of Inquiry of European Parliament that searched for the causes of crisis and responsible culprits informed in its report that both Commission and Council conceded to the pressure of Great Britain and neglected their duties in veterinary controls and block any publishing of alarming results of inspection. Commission reacted to the critique by changing its policy, in its White Paper on Food Safety subsequently proposed establishment of independent agency which will be responsible for risk assessment for food products. A couple of years later several catastrophes happened in the sector of maritime transport (ferry Estonia, tankers Erica and Prestige). The results of investigation referred to messy and uncoordinated approach to maritime transport from Member States authorities and call for adoption of common framework of maritime transport, including regulation and control. EMEA was founded as the overseeing organisation.

4. Role of Agencies and their competences

National agencies operating in Member States are often very powerful subjects, to noticeable extent independent of political influence, they can adopt not only individual administrative decisions, but also acts of general nature. Similarly EU agencies are independent and have legal personality, but at the same time the amount of their competences is limited and does not reach the level enjoyed by regulatory bodies in Member States. As was clear from previous review, in most cases EU agencies fulfil only advisory, coordinating or preparatory roles and do not have full regulatory powers, be it through authority to issue legally binding decisions or legislative acts. These limitations

treal: EUSA, 2007. Available from <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/kelemen-d-08h.pdf>.

15 See the sources cited at discussed agencies.

emanate from several factors, which could be divided to legal and political.

Legal reasons are to great extent formal.¹⁶ According to Art. 7 TEC the tasks of Communities shall be performed only by institutions mentioned in that article, and agencies are not among them. Seemingly it means, one could argue, that no other bodies could be set up at all, but this interpretation was rejected by the Court of Justice in one of its first judgment, at the same time it however ruled that delegation of executive competences is possible only after certain strict conditions are met (the so called Meroni doctrine).¹⁷ Few agencies are founded on the basis of concrete special articles of TEC or TEU,¹⁸ but majority of them is founded with the aid of Art. 308 TEC, which allows the Council to adopt certain measures, even if the TEC does not provide explicit competences to it. In these instances the precise delimitation of agencies' functions becomes even more important. In this line of argumentation, pursued namely by the Legal Service of Commission, agencies above all could not enjoy broad leeway in their activities, because they do not have any political responsibility.

On the other hand, according to numerous opinions Meroni doctrine is nowadays already outdated.¹⁹ While this view is controversial,²⁰ one may agree that the main reason for limited competences of EU agencies lies in political arena. EU is complex mechanism often equated to multi-level system of governance, where an important aspect is to keep balance between the interests of Member States and EU institutions as well as horizontally among EU institutions one to another.²¹ The abovementioned question of "why institutions agree to

16 In more detail e.g. CRAIG, P. The Constitutionalisation of Community Administration. *European Law Review*, 2003, no. 6, p. 848-54 or CHITI, E. The Emergence of Community Administration: The Case of European agencies. *Common Market Law Review*, 2000, no. 3, p. 309-343.

17 Case 9/56 Meroni [1958] ECR, p. 35-44.

18 E.g. EASA on the basis of Art. 80 para 2 TEC.

19 E.g. DEHOUSSE, R. *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance*. Jean Monnet Working Paper, 2002, no. 2, p. 12-13.

20 Because Court of Justice has confirmed the doctrine in its newer judgments, we can mention case C-301/02 P Carmine Salvatore Tralli against European Central Bank [2005] ECR I-4071, para 41-44.

21 The principle of institutional balance is firmly established both in Court of Justice jurisprudence and doctrine (for historical development of the term JACQUÉ, J.-P. The Principle of Institutional Balance. *Common Market Law Review*, 2004, no. 3, p. 387-391).

establish bodies which lower their competences” must be perceived with this in mind. Answer is simple: the majority of agencies operate in a manner that does not weaken other institutions.

As was already highlighted several times, institution most affected by spread of agencies is Commission. She at the one side supports the establishment of agencies, taking it as an opportunity to outsource activities of highly technical nature, but at the same time she tries to keep control of delegated powers. This attitude is clearly expressed in numerous documents issued by the Commission. In detail this topic is covered in the White Paper on European Governance, where it is for example written, that “agencies [...] cannot adopt general regulatory measures” nor can they “be given responsibilities for which the TEC confers direct power of decision to the Commission”.²² Similarly in the 2005 proposal of Interinstitutional agreement the Commission argues that the main task of agencies is to “provide the Commission, in particular, with the experience and expertise it needs so that it can fully meet its responsibilities as the Community executive” and generally emphasize their predominantly subsidiary role.²³ Equally sceptical to any strengthening of agencies and their real independence in decision-making is European Parliament and Member States, the latter is best proved by dominant role of states in managing boards, which they use to actively influence the key decisions.²⁴

In this situation it is hardly surprising that majority of agencies is limited to collection and distribution of data and information, eventually coordinating activities. In many cases it was natural outcome of development.²⁵ In other it was not so expected. Already mentioned were the consequences of EFSA establishment. As the responsibility for BSE scandal fell on both Commission and Member States, new agency should have been completely independent from industrial, agricultural and political interests and open to public control. At the same time it shall enjoy broad decision-making powers. While the

22 European Commission. European Governance: A White Paper. COM(2001) 428 final, p. 24.

23 European Commission. Draft interinstitutional agreement on the operating framework for the European regulatory agencies. COM(2005) 59 final, p. 5.

24 Active role of management board is described in EGENBERG, M. et al, 2009, p. 17–18.

25 Discussed EEA serves as a clear example. In case of EMCDDA it is even said in the founding act that “The Centre may not take any measure which in any way goes beyond the sphere of information and the processing thereof.” (Art. 1 para 4 of Council Regulation 302/93).

first condition was to certain extent met, the range of competences was curtailed after the interference of Commission. EFSA is entitled to evaluate food safety and potential risks, but it does not decide on risk management and potential solutions to problems, this task is reserved to Commission.²⁶ Similarly it was planned that EASA acquire important decision-making powers, namely the inspection activities in aviation transport, these ambitions were lowered during negotiations and in the final proposal only traces of them remained.²⁷

As the agencies are part of the EU institutional framework and no body could delegate more powers it has on its own, agencies have to follow in their activities the same conditions as other institutions. Firstly they must state on what grounds they base their decisions (Art. 253 TEC) and must inform the concerned addressee (Art. 254 TEC). All decision with legal impact might be reviewed by courts.²⁸ In some cases there is internal review panel, whose decisions could be appealed at the Court of First Instance.²⁹

How big is the practical influence of agencies? Decision-making powers are granted only to few of them and even in these cases only in limited list of cases. Present experience with their operations however confirms that even advisory or coordinating role might have practical impact. EU agencies closely cooperate not only with the Commission, but also with national agencies within the same sectors and therefore directly influence practice on the national level.³⁰ It also seems that the advisory-expertise character of agencies without decision-making powers brings unexpected results. If the agency proves that its recommendations or results of research are independent and of high-stan-

26 DEHOUSSE, R. Delegation of Powers in the European Union: The Need for Multi-principals Model. *West European Politics*, 2008, no. 4, p.798.

27 In detail see SCHOUT, A. Inspecting Aviation Safety in the EU: EASA as an Administrative Innovation?. In: VOS, E (ed.). *European Risk Governance: Its Science, its Inclusiveness and its Effectiveness*. Mannheim: MZES, 2008, p. 266–272.

28 In case of many agencies this right is given directly by their founding acts (see the relevant regulations in the table above), generally see the decisions of Court of First Instance T-369/94 a T-85/95 *DIR International Film v Commission* [1998] ECR II-357, para 52–122.

29 It concerns the following agencies: OHIM, EASA, CPVO.

30 According to some views agencies therefore directly participate on the creation of framework of European Law implementation at the national level and cause the Europeanization of national agencies. EGENBERG, M., TRONDAL, J. *National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Drive nor Networked?* ARENA Working Papers Series, 2007, no. 17, p. 3–17.

dard professionally, the institutions with real decision-making role (mainly Commission) could not do anything else then follow the recommendations and confirm them. In reality it is then the agency that decides. Described development is noticeable for example in EMEA activities in the medicines sector, EFSA in food sector or EEA in case of environment.³¹

5. Single Legal Framework for Regulatory Agencies?

Inflated development of agencies and discussed problematic aspects that accompany this trend have already for some time caused need, namely from the side of Commission, to create single framework for the whole system, which will cover legally and substantially all agencies and their operations. Advantages of this solution are in my view clear. Certain exploratory steps were made by Commission already in the mentioned White Book on Governance, she specified her priorities in the Communication published in December 2002.³² This document was commented by other EU institutions.

Efforts of Commission found their peak in 2005, when she unveiled the draft Interinstitutional agreement of European Parliament, Council and Commission on the operating framework for the European regulatory agencies.³³ The objective of the draft was to create framework, under which the agencies operate, including the conditions for their establishment and control. Reasons, which lead the Commission to issue the proposal, were already discussed, in her own words: "If these agencies are set up in an uncoordinated manner, without a common framework having been defined, this is likely to result in a situation which is rather untransparent, difficult for the public to understand, and, at all events, detrimental to legal certainty."³⁴

The content of the proposal will be introduced only briefly.³⁵ Establishment of agencies shall be constrained by certain basic rules:

31 Apart from the above cited literature see also BARBIERI, D., ONTARI, E. EU agencies: what is common and what is distinctive compares with national-level public agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 2008, no. 3, p. 395–420.

32 European Commission. The operating framework for the European Regulatory Agencies. COM(2002) 718 final.

33 European Commission, 2005.

34 Ibid, p. 2.

35 For more detailed overview viz HANDRLICA, Jakub. 2008.

1) thorough examination, if the agency is really needed for solution of given problems, 2) in order to eradicate the incessant disputes, agencies should be founded only on the basis of concrete substantive articles of TEC, not general Art. 308 TEC, 3) question of seat location shall be solved already in the founding act. Innovations were contained even in the agencies' management. In managing boards Commission should have parity with the Member States, of which not all of them will have to be represented. Parliament is to be exempted from the managing boards altogether, its role is limited to control.

The position of Parliament to the proposed interinstitutional agreement was mixed. On the one hand it did not consider the present state of affairs satisfactory in light of its (un)transparency and (il)legitimacy, on the other it did not agree with the viewpoint of Commission that it should only play role of external controller and not to be included in management.³⁶ However generally speaking the powers of Parliament to intervene in this phase were limited, its main weapon was to reject budgetary resources to agencies. This was even considered for new agencies in 2006, but in light of the fact that Parliament viewed agencies as useful, potential for coercion was low.

Member States in the Council discussed the proposal in the Working Group for General Affairs on 27th May 2005. One of the basis was debate was the opinion of Council Legal Service, which did not recommend adoption of the agreement, according to its analysis the Commission role will be too strengthened and consequently the institutional balance compromised.³⁷ Adoption of the proposal in the working group was supported only by Slovakia and Hungary, the majority of delegations was openly against,³⁸ also rejected was an option of regulation adopted on the basis of Art. 308 TEC.³⁹ The draft

36 Debate from 15th November 2006 (Framework for European regulatory agencies). Available from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20061115&secondRef=ITEM-014&format=XML&language=EN> (visited on 11th September 2009).

37 Council of the European Union. Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies – choice of legal act and legal basis. Document no. 7861/05. As it is common in Council Legal Service opinions, it was not publicised and therefore its interpretation could be invoked only from indications in other Council's documents, media and secondary literature.

38 States logically contested mainly those parts of proposal which limited their powers (see above).

39 Council of the European Union. Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies – Outcome of proceedings in

however continued to be negotiated, Finnish Presidency in the second part of 2006 tried to move the whole process forward, these efforts were supported also by the consequent German Presidency. Nonetheless, although the delegations generally agreed that it will be beneficial to accept some horizontal framework for agencies' activities, many contentious points remained and consensus was not reached. The Member States concluded that in light of this there is no chance to initiate negotiations on the proposal with other institutions.⁴⁰

Commission reacted to the blocked interinstitutional agreement in March 2008 with new communication called "European agencies – the way forward",⁴¹ in which she summarised the actual state of affairs in the sector of agencies, again stressed the need for single framework and asked Parliament and Council to negotiate, the best option according to her will be through establishment of interinstitutional working group. Commission decided to pursue complex evaluation of activities of agencies and their effectiveness by the end of 2009, at the same time she promised not to propose founding of new agencies.⁴² The Commission of course also formally withdrew at that time already dead draft of discussed interinstitutional agreement.⁴³

The future nature of single framework for agencies is not easy to foreseen. Firstly there is a question whether similar proposal is to be accepted at any shape. Although the contemporary situation after hastened development in the last decade it unsatisfactory mainly for the public, it works sufficiently well and suits all EU institutions, because in untransparent constellation each of them retains its possibility to intervene and the institutional balance is guaranteed. Despite verbal calls from Commission and Parliament to adopt single framework some experts believe that the main goal of these actors is to preserve status quo.⁴⁴ In my opposite view it is likely that in medium-term time

the Working Party on General Affairs on 27 May 2005. Document no. 9738/05.

40 Council of the European Union. European regulatory agencies - State of play of the dossier in the Working Party on General Affairs during the German Presidency. Document no. 10675/07.

41 European Commission. European Agencies – The Way Forward. COM(2008) 135 final.

42 Ibid, p. 9. Agencies, which establishment is currently negotiated do not fall under this obligation.

43 OJ C 71, 25th March 2009, p. 17.

44 E.g. DEHOUSSE, R., 2006, p. 803; similarly CRAIG, P. *European Administrative Law*. Oxford: OUP, 2007, p. 183.

range the single framework will be agreed, but only of very general kind. This solution could firstly accommodate various functions and goals of different actors, secondly it would provide adequate flexibility for managing and controlling influence of EU institutions. It could be only hoped that it would suffice to make the so far messy and legally incomprehensible environment of European agencies more transparent and effective.

Contemporary Administrative Law Studies

Volume 4, Number 4, 2009, published in December 2009

Editor

Monika Horáková – Palacký University, Olomouc, Czech Republic

Veronika Tomoszková – Palacký University, Olomouc, Czech Republic

Editorial Board

Vladimír Sládeček – Palacký University, Olomouc, Czech Republic

Vlastimil Fiala – Palacký University, Olomouc, Czech Republic

Iva Pařízková – Masaryk University, Brno, Czech Republic

Petr Mrkývka – Masaryk University, Brno, Czech Republic

Filip Dienstbier – Palacký University, Olomouc, Czech Republic

DTP

Lukáš Walek

Editorial Office

Palacký University, Olomouc

Faculty of Law

tř. 17. listopadu 8

771 11, Olomouc, Czech Republic

Publisher

Iuridicum Olomoucense, o.p.s.,

tř. 17. listopadu 8

771 11, Olomouc, Czech Republic

Print

Česká reprografická s. r. o.,

Dvořákova 588/13, 602 00 Brno-město

Czech Republic

www.ceska-reprograficka.cz

1st edition

ISBN 978-80-87382-03-5