

2.7 Působení práva EU ve sféře českého správního práva a práva finančního. Oblast správního práva a práva finančního – obecný základ

Soňa Skulová, Petr Mrkývka, Ivana Pařízková, Jana Jurníková*

1) Výchozí stav práva EU na počátku řešení VZ, změny práva EU v období let 2005–2011 a jejich vliv na oblast správního a finančního práva ve sledovaných odvětvích a aspektech

Základní premisou, a také charakteristickým znakem, v oblasti správního práva, ke kterému pro účely tohoto výstupu, s určitou licencí, přiřazujeme oblast práva finančního, je skutečnost již značně rozvinuté právní regulace evropského práva, které svým obsahovým zaměřením spadá převážně do rámce práva správního, v době přistoupení České republiky. Lze hovořit o již do značné míry konstituovaném a harmonizovaném, a dále se rozvíjejícím evropském správním prostoru, vycházejícím ze základních cílů, resp. svobod ES/EU, a také finančním prostoru, reprezentovaném vznikem a fungováním hospodářské a měnové unie.

V rámci Výzkumného záměru nebyl zkoumán dopad evropského práva do oblasti správního a finančního práva v celém jejich rozsahu, resp. všech jejich částí ovlivněných právem EU. Takový úkol by byl mj. institucionálně a personálně obtížně realizovatelný. V rámci evropského správního práva a finančního práva v uvedených dimenzích byla jako dílčí, a zároveň věcná, či odvětvová témata zkoumána problematika veřejných financí a finanční správy, a dále institutu mezinárodní ochrany (azylového práva). Obě uvedené oblasti jsou významnými, a stále aktuálními, tématy evropské politiky, a také podstatnými oblastmi regulace právem EU, ale také součástí širšího procesu evropeizace.

Třetí dílčí téma z oblasti správního práva bylo zaměřeno na průřezovou oblast diskreční pravomoci veřejné správy. Uvedená oblast, resp. součást pravomoci správních orgánů, procházela v českém správním právu procesem výrazných proměn, možno říci kultivace, který zdaleka neskončil, avšak odehrává se v prostředí již strukturovaném, a opřeném o již do značné míry prosazené principy, a nastavené standardy. Zejména

v této oblasti probíhala evropeizace nejen na bázi práva EU, ale v širším evropském právním kontextu.

Správní a finanční právo byly vystaveny působení evropského správního práva, a postupně se s tímto právním prostředím propojovaly, již od počátku 90. let. Pro správné, tedy plné pochopení uvedeného procesu, a postižení jeho hlavních projevů a tendencí ve sledovaných oblastech, bylo nutno vypořádat se samotným pojmem „evropského správního práva“, jenž nese vícero význam, resp. lze je vymezit trojím způsobem, resp. ve třech, nikoliv navzájem izolovaných, pojetích¹. Nejprve jde o vlastní *správní právo Evropské unie, resp. unijní právo*, jehož náplní je převážně právo sekundární. Z obsahového hlediska se jedná o závaznou úpravu, se snahou harmonizovat přesně vymezené oblasti, resp. odvětví veřejné správy (správního práva), spadajících pod regulaci práva EU.

Druhý ze shora zmíněných konceptů evropského správního práva již přesahuje rámec práva EU, když evropské správní právo chápe jako *právo společného správního prostoru a právo administrativní spolupráce*, jež se může pohybovat na bázi práva EU, ale může je také překračovat; jeho subjekty jsou vedle států také veřejnosprávní korporace nebo nevládní organizace.

Pro plné uchopení tématu evropeizace bylo však nutno adekvátně sledovat také další, třetí rozměr evropského práva, jako *ius commune*, dotvářejícího širší kontext evropského správního práva, vycházejícího zejména z dokumentů Rady Evropy, mezi nimi zejména Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („EÚLZPS“), jakož i judikatury Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“), jež právo EU rovněž reflektovalo. Uvedené pojetí evropského správního práva akcentuje zejména nastavení vztahu správních orgánů k adresátům správního působení, zejména v rovině základních práv a svobod, včetně základních aspektů procesních (právo na řádný proces). Zdrojem evropeizace se staly rovněž takové dokumenty, jako je Charta územní samosprávy a Charta regionální samosprávy, apod., jež působí nejen směrem k podpoře regi-

* Doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., vedoucí řešitelského týmu.

JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D., JUDr. Jana Jurníková, Ph.D., další řešitelé.

¹ Z obdobného členění vychází již dlouhodobě R. POMAHAČ. Srov. např. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 755–756.

onální politiky, místní a regionální demokracie, ale také ekonomické a finanční autonomie.

2) Podstata a dopad změn práva EU ve sledovaném období (2004–2011) na české právo. Reálný proces evropeizace českého práva a jeho výsledky ve sledovaném období v legislativě, aplikační praxi a soudním přezkumu

Působení širší dimenze evropského práva (tedy práva ES/EU, a přínosu Rady Evropy, resp. jejích dokumentů a orgánů, včetně ESLP) na české právo se projevovalo již před v stupem do EU, v průběhu 90. let minulého století, i když nikoliv obecně, a na všech úrovních veřejné správy a jejího soudního přezkumu. Tento proces byl pro sledované dílčí oblasti patrný zejména v judikatuře Ústavního soudu, a jeho projevem byla zejména aplikace obecných principů, jež vymezují vztah veřejné správy vůči spravovaným subjektům, včetně hodnotově orientované interpretace, a také prosazováním „prozařovací“ úlohy práva ústavního, a později také práva ES/EU.

Základní východiska a hodnotové zaměření evropského správního práva, vlastní také právu EU, vycházející ze společných základů právního státu respektujícího základní práva, a obecné požadavky na dobrou správní činnost, prosazovaly se postupně již v předvstupním období, zejména na přelomu tisíciletí a v následujících letech, v postupně přijímaných či novelizovaných právních úpravách v České republice.

Z tohoto širšího rámce lze v předvstupním období zdůraznit přijetí úpravy práva na informace, ochrany osobních údajů, zákona o veřejném ochránci práv se začleněním odkazu na principy dobré správy, nové úpravy azylového práva a pobytu cizinců, úprava finanční kontroly, rozpočtů územních samosprávních celků, rozpočtových pravidel, a také nových „úřednických“ zákonů, úprava informačních systémů veřejné správy, a také prosazování principu subsidiarity a regionální politiky, zejména v zákoně o obcích, zákoně o hlavním městě Praze, zákoně o krajích, zákoně o podpoře regionálního rozvoje, jakož i další legislativní změny.

Relevantní zákonné úpravy, jakož i prováděcí předpisy k nim, jsou však podrobovány relativně častým novelizacím. Uvedená normotvorná hypertrofie, namnoze nepřilíh systematická, však narušuje jeden z principů evropského správního práva, kterým je princip právní jistoty, a to v rovině důvěry v platné právo, jež má být mj. přehledné, a pokud možno stabilní. Uvedená situace problematizuje rovněž potřebný proces kultivace správní diskrece.

Zásadním momentem v procesu evropeizace ve všech shora zmíněných ohledech, bylo přijetí soudního

řádu správního v roce 2002. Na tomto základě teprve byl, s účinností od 1. 1. 2003 vytvořen standardní a potřebný model soudní kontroly veřejné správy, včetně oblasti správy finanční, s potřebným rozsahem přezkumné pravomoci, tj. vůči všem formám výkonu správy, s výjimkou normotvorby, a to v jejich v materiálním pojetí, jak se k němu Nejvyšší správní soud systematicky přiklání, včetně sféry diskreční pravomoci (kontrola mezi a nezneužití diskrece).

Specifickou reakcí na požadavek tzv. plné soudní jurisdikce ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy ve věcech, o nichž rozhodují správní orgány, bylo pro věci soukromoprávní povahy založení paralelní linie soudní kontroly, a to v režimu části páté občanského soudního řádu, ve které se uplatňuje kritérium „správnost“ rozhodnutí správních orgánů.

Zavedený model správního soudnictví vytvořil základ pro výklad práva českého ve světle práva EU, který je od počátku rozvíjen, a stává se postupně standardem. Nový systém rovněž umožňuje sjednocování správní judikatury, a také stabilizaci rozhodování orgánů správních i orgánů finanční správy. Zejména od poloviny dekády lze sledovat systematické rozvíjení aplikace práva EU a také práva evropského v širším pojetí, včetně poměrně časté argumentace obecnými principy evropského správního práva, odkazy na judikaturu Soudního dvora EU a posléze rovněž Soudu první instance, ale také ESLP, a v některých případech také využití judikatury vysokých soudů jiných členských států EU. Obecné působení „nové“ nastaveného správního soudnictví je podpořeno adekvátní publikací judikatury Nejvyššího správního osudu (a postupné zpřístupňování u ostatních soudů ve správním soudnictví).

Prosazování standardů a principů evropského správního práva, se zřetelným působením správního soudnictví a Ústavního soudu, postupně zasahují mnohé oblasti výkonu veřejné a finanční správy, a klade na ně mnohé nové požadavky, ať již směrem k plnění závazků plynoucích z práva EU, či v oblasti důkladnějšího prosazování dobré správy (princip transparentnosti, principy proporcionality, legitimního očekávání, rovnosti, zákazu diskriminace, řádného procesu a rozhodnutí, včetně řádného odůvodnění, atd.), ať již na bázi práva EU, nebo na širším základě „obecného“ evropského práva.

Zatím nenahraditelnou úlohu sehrává judikatura správních soudů v náročné oblasti správního trestání v jeho plném rozsahu (včetně sankcí povahy nikoliv jen klasicky trestajících, ale také sankcí právo obnovující povahy), a to v rámci správního i finančního práva, kde doposud je intenzivně pocítována absence obecné úpravy základů a režimů správní odpovědnosti (s výjimkou dílčí „kodifikace“ základů odpovědnosti za přestupky jako delikty fyzických osob, se subjektivní odpovědností), nahrazována do značné míry judikaturou, využívající mj., nikoliv vždy zcela bezproblémově, analogii

s právem trestním, resp. jeho principy, obecně s oporou v pojetí trestání v intencích Evropské úmluvy, včetně nároků na specifika procesní stránky (právo na obhajobu).

Nedostatky legislativy se však projevují jako obecnější problém v oblasti procesu implementace práva EU, tedy rovněž v oblasti správního a finančního práva, resp., vzhledem k šíři jejich záběru v rámci práva EU, především zde. Děje se tak bez ohledu na to, jakou pozornost stát (vláda) věnoval v počátku nastavení pravidel legislativního procesu (viz doplnění a rozšíření Legislativních pravidel vlády směrem k zajištění eurokonformity navrhovaných zákonů, a také prováděcích předpisů), doprovázeného v rovině institucionální vytvořením odboru kompatibility na Úřadu vlády, s obecnou preventivně-kontrolní funkcí, jakož i obdobných útvarů na jednotlivých ústředních správních úřadech, včetně založení odpovědnosti za eurokonformitu předkládaných návrhů vždy příslušným návrhovatelem.

Procesu evropeizace českého správního a finančního práva, a také vstřebávání příslušných principů působení práva EU v našem prostředí, mohla obecně, a průběžně, napomáhat důslednější metodická činnost příslušných ústředních správních orgánů vůči podřízeným nižším stupňům správy, pro něž je daná problematika mnohdy interpretačně a aplikačně náročná, resp. obtížně uchopitelná, a to s ohledem na způsob implementace práva EU, zejména transpozice směrnic, a vztah některých jejich ustanovení k vnitrostátním předpisům (např. při určení event. překryvů, kde se uplatňuje přednostní úloha práva EU, a event. odlišností, kde platí vnitrostátní úprava). Proces a kvalita zavádění, resp. přenášení příslušných psaných pramenů práva EU do vnitrostátního právního řádu, zejména transpozice směrnic, představuje pro oblast výkonu veřejné správy, a to ve více ohledech, vskutku obtížnou a problematickou materii. Problémy činí rovněž terminologická kolize mezi překlady evropských aktů a zněním vnitrostátních předpisů. V oblasti finanční správy činilo problémy rovněž uplatňování modelů fungování finanční správy.

Dalším významným mezníkem, v důsledku vývoje legislativního procesu poněkud nelogicky časově následujícím přijetí soudního řádu správního, svým dopadem a vlivem na evropeizaci správy vskutku „zásadním“, bylo přijetí (2004), a nástup účinnosti nového správního řádu (1. 1. 2006). Přínos uvedené úpravy spočíval zejména v akcentu na prosazování obecných principů evropského správního práva (zejména proporcionality v plném rozsahu, a legitimního očekávání). Cit. zákonná úprava vnesla explicitě do našeho právního řádu svůj rejstřík „základních zásad činnosti“ (§ 2–8), a učinila z nich univerzálně platné zásady pro veškerý výkon veřejné správy (srov. dikci § 177 odst. 1 cit. zákona).

Hlavní shora zmíněné principy evropského správního práva, jakož i další obecné principy zavedl správní řád explicitě, vylučujíc tak další event. diskuze o jejich povaze a závaznosti, a s plným rozsahem pro celou ob-

last výkonu veřejné správy, čímž uvedené zásady významně přiblížil aplikační praxi veřejné správy na všech stupních.

Oblast finanční správy, procesně založená na odlišné zákonné úpravě, zpočátku poněkud dopadu působnosti správního řádu v otázce principů odolávala, aby nakonec došlo k inkorporaci uvedených hlavních zásad do textu nového daňového řádu (2009, účinný od 1. 1. 2011). Ostatně Nejvyšší správní soud působnost principů pro oblast daňovou již od počátku uznával, a to současně s jejich aplikací pro celou oblast veřejné správy.

Nastavením příslušných „základních zásad činnosti správních orgánů“ tak byl, již s nezbytnou akceptací, rozšířen rámec tradičně chápané zákonnosti, a přinejmenším problematizován, zčásti přežívající, úzce formalistický výklad právních norem, jak opakovaně tento problém podrobuje autoritativní kritice zejména Nejvyšší správní soud (navazující na tradici Ústavního soudu z 90. let).

Pro vykonavatele, i pro adresáty veřejné správy ustala nutnost systematickým výkladem dovozovat právní závaznost hlavních, evropských zásad řádného a spravedlivého rozhodování a řádných postupů správních orgánů (zejména zásadu přiměřenosti a legitimního očekávání, včetně zákazu zneužití správního uvážení), z předpisů ústavních, z mezinárodních smluv, *soft-law* Rady Evropy, judikatury Ústavního soudu, jakož i ESLP a SDEU. Uvedené „vnější“, evropské, resp. „vyšší“ prameny principů však mají nadále význam při nacházení konkrétní náplně a obsahu jednotlivých principů a jejich event. vztahů v konkrétních případech. Nadále také zůstanou potřebným (a také širším) fundamentem a zdrojem event. upřesňování a konkretizace pro oblast působení obecných principů.

Postupně do aplikační praxe, dříve však, jako obvykle, do soudních rozhodnutí, proniká nutnost respektovat rozdílné nastavení příslušných principů, jsou-li aplikovány v oblastech upravených právem EU (s využitím judikatury Soudního dvora EU), nebo v otázkách právu EU nepodléhajících.

V tomto aspektu se odráží propojení příslušných obecných principů s cíli a úkoly příslušného správního systému, tedy evropského nebo vnitrostátního, a jejich politického základu, jež se zcela nepřekrývají, a mohou mít a mají v některých oblastech, zejména mimo věcný rámec náležející pod pravomoc, resp. jednotlivé politiky EU (což není vždy snadné přesně vymezit), rozdílné priority.

3) *Stěžejní vývojové tendence práva EU a jejich dopad na vývoj českého práva pro futuro*

S ohledem na rozdílnost zvolených dílčích témat zkoumání lze obtížně formulovat zobecňující či společné charakteristiky evropského správního práva a jeho tendence, kromě shora uvedených znaků a aspektů, na sledovaných, věcně vymezených dílčích úsecích, když se jednalo jednak o významnou problematiku z oblasti hospodářské, související s volným pohybem zboží a služeb, resp. veřejnými rozpočty, a vedle toho oblast úpravy volného pohybu osob, avšak se specifickým přístupem k osobám přicházejícím zvenčí, a nacházejícím se ve specifické situaci.

Jako obecný trend lze, jak vyplynulo z již nastíněného vývoje, označit vzrůstající úlohu rozhodovací činnosti soudů, a to jak soudů EU, ESLP, a zejména pro podmínky ČR správních soudů, v čele s Nejvyšším správním soudem, a také zintenzivnění působení judikatury na správní praxi, a zřejmě také na legislativní činnost.

Očekávatelnou tendencí, již patrnou, je vzrůstající důraz na eurokonformní výklad.

Téma diskreční pravomoci akcentuje další významný společný znak sledovaných oblastí, resp. veškerého výkonu správních činností, pokud je rozhodováno o právech a povinnostech osob, zároveň vždy s respektem k relevantním veřejným zájmům, (jež v rámci práva EU odrážejí cíle Unie), a to působení obecných principů evropského správního práva, vyjadřujících základní společné hodnotové zaměření, a principy právního státu, resp. společenství, a také podstatu a způsob výkonu veřejné správy a její soudní kontroly v členských státech, i na úrovni EU, se specifickým obsahem, postupy a nároky, pokud jde o aplikaci práva EU.

V procesu neustále narůstající legislativy, ať již evropské nebo vnitrostátní, jež nevytvářejí vnitřně harmonický celek na jednotlivých zmíněných úrovních, ani ve vzájemných vztazích obou systémů, mohou obecné principy evropského správního práva představovat dů-

ležitě, a relativně spolehlivé kritérium pro rozhodování veřejné správy, a také referenční rámec přezkumu, a v navazujících otázkách do určité míry styčný bod. Lze tedy předpokládat zvyšující se úlohu obecných principů jako stabilizujícího prvku systému/ů, i když nikoliv uživatelsky jednoduchého, či zcela rigidního.

Pro oblast finančního práva lze, vzhledem na přímé vazby ekonomiky a financí, očekávat vyšší míru evropeizace, než v jiných oborech veřejného práva.

Základním problémem v oblasti veřejných financí je další vývoj krize veřejných financí v některých členských zemích, ochota rozšíření působnosti Evropské unie, jakož i ochota záchrany monetární unie i Unie samotné. Je zřejmé, že hlavní důraz bude kladen na vytvoření klimatu fiskální stability Evropské unie, které budou směřovat zejména ke státům měnové unie, ale zároveň lze očekávat i požadavky na implementaci zásad posilujících konsolidaci a stabilitu veřejných financí ve všech členských státech bez ohledu na zavedení jednotné měny.

Reformní procesy v oblasti azylového práva jako součásti oblasti vnitra a justice směřující k harmonizaci jednotlivých národních azylových systémů jsou obsaženy v tzv. Stockholmském programu, s termínem předpokládaného dosažení cíle 2012. Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (2011) si klade za cíl stanovit jasnější kritéria pro rozhodování o mezinárodní ochraně. Návrh obsahuje řadu problémových institutů a výjimek, které mají za cíl umožnit státům přijetí nižších standardů z důvodu možného zneužívání řízení o mezinárodní ochraně. Diskutovány jsou především možnosti účinného opravného prostředky, rychlosti řízení a jeho efektivity. Dalším krokem je zřízení Evropského azylového podpůrného úřadu, jež představuje další posun v budování společného evropského azylového systému, ovšem stále za existence autonomie jednotlivých členských států nastavovat pravidla v oblasti národních azylových systémů.