

## Europeizace a evropské správní právo\*

Lukáš Potěšil\*\*

Příspěvek pojednává o tzv. evropském správním právu. Poukazuje, že po stránce obsahové se jedná o polysem. Proto je v článku věnována pozornost v úvahu připadajícím významovým formám tohoto pojmu. Z nich převažuje, do jisté míry i zjednodušující, ztotožňování evropského správního práva se správním právem Evropské unie. Současně je v příspěvku věnována pozornost související europeizaci, která je pomyslným vstupním pojmem do zkoumané problematiky. V závěru se příspěvek snaží zodpovědět nabízející se otázku, zda v případě evropského správního práva jde „již“ o (nové) právní odvětví, nebo „ještě“ o specifickou vědeckou (ale i pedagogickou) disciplínu.

Pojem „evropské správní právo“ je mnohovýznamový; jedná se o tzv. polysem. Jeho konstituování a existence poměrně úzce souvisí s (právní) europeizací na straně jedné (tj. získaný přívlastek „evropské“) a s přítomností právního odvětví, kterým je správní právo (jakož i vědecké disciplíny, kterou je zejména věda správního práva), na straně druhé.

Není mým cílem věnovat se detailně správnímu právu, k němuž navíc existuje poměrně bohatá studnice pramenů, a to jak domácích, tak i zahraničních. Naopak bych se chtěl v úvodu tohoto příspěvku blíže zastavit u druhého vstupního pojmu, kterým je „europeizace“ a s ní spojený přídomek „evropské“. Teprve na jejím základě má smysl hovořit i o evropském správním právu. Bez europeizace by (nejen) evropské správní právo zřejmě nebylo.

### Europeizace

I evropské správní právo má silné kořeny a původ v procesu tzv. europeizace. Zmíněná významová elasticita pojmu „evropské správní právo“ přitom úzce souvisí i s mnohovýznamovostí „europeizace“ samotné.

Europeizaci jako takovou je poměrně obtížné zcela jednoznačně a uspokojivě vymezit. První problém totiž nastává již v souvislosti s uplatňovanými pojmy.<sup>1</sup> Vedle sebe můžeme nalézt takové termíny

\* Příspěvek vznikl v rámci projektu „Postdoc I“ (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/30.0009). Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.

jako „europeizace“<sup>2</sup>, nebo počestělý pojem „europeanizace“<sup>3</sup> či jiné. Častěji však v domácí odborné literatuře převažuje pojem „europeizace“. I z toho důvodu jej budu v dalším textu používat.

Europeizace se ve svém souhrnu neomezuje na „mimoprávní“ oblasti, stejně jako není „jen o právu“. Proto nemá pouze stránku právní či normativní, nýbrž i faktickou. Ta se svou povahou blíží spíše tzv. soft – law, a to z hlediska jeho účinků a působení. Je vhodné dodat, že europeizace nutně nestojí za všemi změnami v právu a společnosti, k nimž došlo nebo dochází.

Podle mého názoru je možné europeizaci obecně a zjednodušeně označit za vnímání, přijímání (inspiraci) společných a spojujících (evropských) požadavků a jejich následné promítnutí (nejen) do právního řádu a správní praxe. Pro oblast práva a právní vědy je europeizaci třeba chápat jako tzv. systematizovaný pojem či koncept.<sup>4</sup>

\*\* JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

<sup>1</sup> Jak k tomu kriticky dodává M. Vrtek, „otázkou je, zda autoři používající tento termín vůbec chápou jeho význam, neboť obecná a ustálená definice stále chybí“. Srov. Vrtek, M. Budoucnost trestního práva v kontextu jeho europeizace. *Trestněprávní revue*, 2007, 2, s. 33.

<sup>2</sup> T. Weiss (srov. Weiss, T. Europeizace a zahraniční politika: prostor pro další výzkum. *Středoevropské politické studie*. 2013, č. 4) k tomu dodává, že „europeizace se v současnosti používá především pro označení vzájemného ovlivňování evropské a národní úrovně v rámci Evropské unie... Koncept se totiž primárně vztahuje k EU a integraci v jejím rámci, nikoli Evropě jako kontinentu“. Tím ji odlišuje od pojmu europeizace.

<sup>3</sup> K tomu kupř. srov. Smekal, H. Europeanizace práva. In Dančák, B. a kol. (ed) *Europeizace*. Nové téma politologického výzkumu. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 344 – 363. Rozdíl v uplatňování a chápání předmětného pojmu je přitom patrný z názvu sborníku a předmětné kapitoly.

<sup>4</sup> K tomu blíže srov. Zemanová, Š. Výzkum europeizace – aktuální problémy a perspektivy. *Mezinárodní vztahy*, 2007, č. 4, s. 32. Autorka jednak poukazuje na možné pojmy, se kterými se v této souvislosti lze setkat (str. 31). Současně však dodává, že europeizaci se zabývají různé vědecké disciplíny, přičemž jej každá z nich chápe ve svém slova smyslu, který je vlastní danému oboru, jeho předmětu zkoumání a metodám. Proto pojem euro-

### Europeizace práva

Hovoříme-li o europeizaci práva/právní europeizaci, ve většině odborných prací nebo studií je chápána či dokonce ztotožňována s důsledky integrace v rámci Evropské unie. Spíše výjimkou jsou práce poukazující na skutečnost, že europeizaci nelze ztotožňovat s Evropskou unií a jejím působením. Na druhou stranu je třeba objektivně dodat, že v některých právních odvětvích je vliv Evropské unie skutečně podstatný, případně až výlučný. Nicméně právě v oblasti správního práva by bylo ztotožňování europeizace pouze s Evropskou unií nesprávně zjednodušující. Někteří autoři<sup>5</sup> proto zcela správně poukazují též na nezastupitelnou úlohu Rady Evropy v procesu právní europeizace, jak bude ostatně přiblíženo níže.

Právní europeizaci je možné chápat ve smyslu dynamického nebo statického. V prvním případě jde o proces, ve druhém případě o produkt tohoto procesu a o výsledný stav. U statického pojetí se lze setkat s konstatováním o existenci evropského či europeizovaného práva/právního odvětví, jako je právě evropské správní právo.<sup>6</sup> Častější je vnímání europeizace práva ve smyslu dynamického. V něm jde o postupné sblížování a odstraňování jednotlivých rozdílů v právní úpravě a praxi evropských států, zejména pak členských států Evropské unie. Nejde přitom „pouze“ o sblížování konkrétních pravidel (norem), nýbrž i o společné sdílení určitých hodnot, principů, zásad či institutů. Příčinou právní europeizace je jednak již zmíněná Evropská unie a její integrační působení, ale také společná evropská kulturní, historická a jiná tradice či blízkost, která není nutně vázána na Evropskou unii. Ta se projevuje prostřednictvím Rady Evropy.

V podmínkách nových členských států evropských společenství, v což celkově zahrnují nejen Evropskou unii, ale i Radu Evropy, lze pod právní europeizaci chápat též evropský integrační proces do zmíněných institucionálních struktur. Ten souvisí i s přechodem od státu totalitního k modernímu demokratickému právnímu státu založenému na účtách právům a svobodám jednotlivce.

Stranou záměrně ponechávám, že podle některých autorů<sup>7</sup> dokonce „europeizace představuje proces...“

peizace může být chápán jinak v právu, politologii, atd. Přesto však některé společné znaky nalézt lze.

<sup>5</sup> K tomu blíže srov. Prášková, H. Europeizace trestního práva správního. *Právní rozhledy*, 2010, č. 13.

<sup>6</sup> Nicméně zde je třeba vycházet z toho, jaký je skutečný obsah užitého pojmu. Poukázat lze na diskuzi ohledně pojmu „evropské trestní právo“. K tomu blíže srov. Tomášek, M. Existuje „evropské trestní právo“? *Trestněprávní revue*, 2004, č. 5.

<sup>7</sup> Srov. Večeřa, M., Machalová, T. *Europeizace práva v právně teoretickém kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 82.

regionální globalizace“. Díky tomu lze poukázat i na globalizaci práva a v návaznosti na to i na tzv. globální či mezinárodní správní právo.<sup>8</sup> Z jiného úhlu pohledu europeizace může představovat pomyslnou překážku vůči postupující globalizaci a jejím případným negativním projevům.

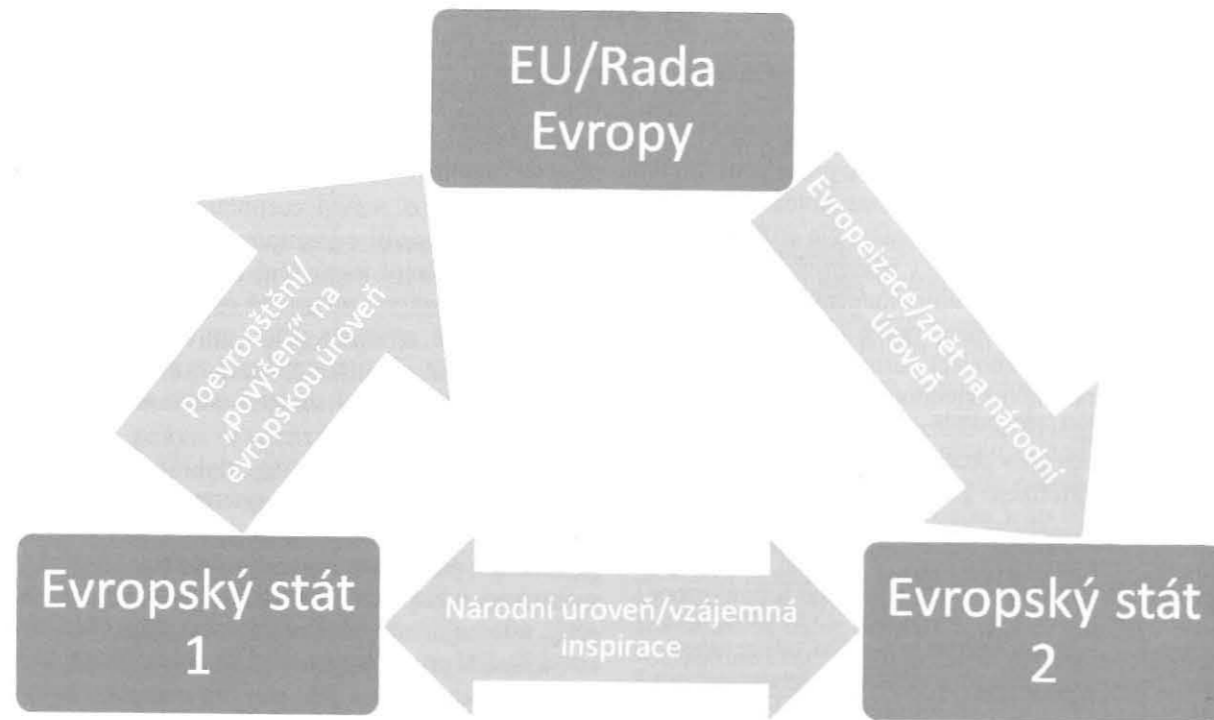
Hovoříme-li o právní europeizaci, nutno dodat, a to právě na rozdíl od zmíněné globalizace, že lze nalézt dvě stěžejní inspirační (či europeizační) základny, případně její pomyslná centra. V návaznosti na to je možné, ovšem s jistou mírou zjednodušení, rozeznávat, zda jde o europeizaci založenou na dobrovolnosti, nebo naopak na povinnosti, resp. právním závazku.

Pokud jde o europeizaci tzv. dobrovolnou, zmínit lze působení zejména tzv. soft – law Rady Evropy<sup>9</sup> a výsledky evropské právní komparatistiky v oblasti (správního) práva. V tomto směru jde o zohledňování a vzájemnou inspiraci mezi jednotlivými evropskými státy, a to zejména prostřednictvím společných hodnot, zásad či principů, jakož i pojmů a institutů, které v Evropě lze nalézt a jež jsou pro evropský (správní) prostor typické a příznačné (tzv. *ius commune*). Tomu se tak děje především na platformě, kterou představuje již zmiňovaná Rada Evropy.

V případě europeizace tzv. nucené jde naopak o právní následek členství v Evropské unii, s tím související požadavek loajality, jakož i působení jejího svébytného právního řádu (tzv. *unijní právo*). Přitom Evropská unie a její právo je sama produktem europeizace a europeizační proces dále podporuje, resp. prohlubuje. Zjednodušeně řečeno, europeizace je jednou z příčin Evropské unie a současně je i jejím následkem. Pokud jde o europeizaci tzv. nucenou, je založena převážně na přijímání zcela konkrétních pravidel (právní úpravy).

<sup>8</sup> K pojmu „globální/mezinárodní správní právo“ a jeho vztahu k „správnímu právu Evropské unie“ blíže srov. Chiti, E., Mattarella, B., E. (eds). *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, legal Issues and Comparison*. Heidelberg: Springer, 2011, 409 s. K tomu můžeme v uvedených publikacích nalézt přílehlavé vyjádření (viz s. 10), že „v některých oblastech správního práva Evropské unie a globální (mezinárodní) správní právo vzájemně spolupracují a navazují na sebe, zatímco v jiných se zase vzájemně ignorují nebo spolu dokonce soupeří. Někdy je prosazováno právo vytvořené mezinárodními orgány a organizacemi, jindy je zase převaha na straně Evropské unie.“

<sup>9</sup> Rada Evropy nicméně působí europeizačně i díky mezinárodním smlouvám, které byly na její platformě uzavřeny. I pro oblast správního práva je to kupř. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), nebo Evropská charta místní samosprávy (č. 181/1999 Sb.). V jejich případě potom jde o europeizaci založenou na právním závazku a povinnosti.



Z obsahového hlediska europeizace práva dodává H. Smekal, že „zatímco Rada Evropy se zaměřila na oblast lidských práv, Evropská unie „europeanizovala“ pravidla nejprve v oblasti trhu“.<sup>10</sup> Nicméně se ukazuje, že obě europeizační základny si směry europeizace občas i vymění, protože Evropská unie směřuje k ochraně práv a svobod, zatímco Rada Evropy míří též na konkrétní státy a jejich veřejnou správu.<sup>11</sup>

Právní europeizace představuje poměrně složitý proces. Zahrnuje jak obecné principy či zásady, tak i zcela konkrétní pravidla. Tento proces lze, při jisté míře zobecnění, schematicky vyjádřit následujícím způsobem (viz výše). V něm je možné rozeznávat europeizaci vertikální vzestupnou a sestupnou (tj. oběma směry)<sup>12</sup>, ale i horizontální.<sup>13</sup> V posledně

zmíněném případě se jedná o europeizaci bez přítomnosti „bruselského či štrasburského centra“. Jejím pomyslným hnacím motorem je vzájemná spolupráce a inspirace jednotlivých evropských států při využití právní komparatistiky. Ta je ovšem cenným zdrojem poznání i pro europeizaci vertikální. Europeizaci proto není možné chápat izolovaně, jako pouhé jednostranné ovlivňování a působení. Jde naopak o vzájemné ovlivňování evropské a národní úrovně.

### Evropské správní právo jako polysem

I na základě výše předestřené pojetí europeizace, lze evropské správní právo chápat v řadě významových situací. Přitom první tři níže uvedené jsou zejména v domácí odborné literatuře uváděny jako nejčastější případy vymezení evropského správního práva.<sup>14</sup> Oproti tomu, jak je již výše naznačeno,

„bottom-up approach“ či „downloading“, „uploading“ nebo „cross loading“. K tomu blíže srov. Zemanová, Š. Výzkum europeizace – aktuální problémy a perspektivy. Mezinárodní vztahy, 2007, č. 4, s. 31.

<sup>14</sup> K tomu srov. Pomahač, R. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 713, nebo Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2007, s. 23, ačkoliv v těchto dílech lze nalézt konstatování, že obsah předmětného pojmu může být ještě širší. Proto kupř. V. Sládeček hovoří o „evropských aspektech správního práva“ (srov. Sládeček, V. Obecné správní právo. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 463). Nicméně pod

v zahraniční odborné literatuře se nejčastěji setkáváme se ztotožňováním evropského správního práva se správním právem Evropské unie.<sup>15</sup>

### Správní právo Evropské unie

Jak je již naznačeno, v první řadě můžeme evropské správní právo ztotožňovat se správním právem Evropské unie (a Evropského společenství pro atomovou energii). V řadě ohledů jde o pojetí převažující.<sup>16</sup>

Podle L. Tichého<sup>17</sup> (nejen) v případě evropského správního práva jde o tzv. funkční pojem, které jsou „vlastně součástí evropského materiálního práva a označují jeho jednotlivé části. Zahrnují právní úpravu těchto odvětví obsaženou v pramenech primárního a sekundárního práva“. K tomu můžeme doplnit, že<sup>18</sup> „jde o to právo, které je výsledkem právotvorných procesů v rámci Evropské unie a které je vykonávané buď orgány (resp. institucemi) Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii, anebo orgány členských států Evropské unie v případech, kdy se uplatňuje přímý účinek tohoto práva“. V některých pramenech se lze setkat s tím,

„evropské aspekty správního práva“ lze obtížně podřadit významový pojem, kterým je správní právo Evropské unie. V pojetí V. Sládečka se proto jedná spíše o působení Evropské unie (a Rady Evropy) na národní (domácí) správní právo. Zapomenout nelze ani na novátorské dílo: Pomahač, R., Handrlica, J. Evropské správní právo. Praha: C. H. Beck, 2012, 169 s.

<sup>15</sup> K tomu srov. Pekár, B. in Vrabko, M. a kol. Správní právo hmotné. Všeobecná část. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 401, kde se liší evropské správní právo v užším a širším smyslu, přičemž „v užším smyslu evropské správní právo je možné charakterizovat jako správní právo Evropské unie, resp. jako evropské správní právo stricto sensu“. Jako vhodnější příklad zahraniční odborné literatury lze poukázat na existenci „zakladatelské“ publikace: Schwarze, J. Europäisches Verwaltungsrecht: Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. 2. přepracované vydání. Baden-Baden: Nomos, 2005, 1500 s. Rovněž kupř. existence Review of European Administrative Law (REALaw) dává obsahem svých dosud publikovaných příspěvků najevo, že klíčové je spíše správní právo Evropské unie, nežli jiná možná pojetí evropského správního práva. K další zahraniční literatuře či pramenům, viz další text.

<sup>16</sup> Na tom má svůj velký podíl i existence významné publikace: Craig, P. EU Administrative Law, 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2012, 777 s.

<sup>17</sup> Tichý, L. a kol. Evropské právo. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 47

<sup>18</sup> srov. Pekár, B. in Vrabko, M. a kol. Správní právo hmotné. Všeobecná část. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 401.

že evropské správní právo v tomto pojetí je součástí, resp. tvoří tzv. evropské veřejné právo.<sup>19</sup>

Není mým záměrem věnovat se rozboru práva Evropské unie. Sluší se však dodat, že s jeho postupným rozvojem, kdy jeho právní regulace vstupuje i do oblastí, které lze označit jako veřejnoprávní, ruku v ruce s tím roste i podíl norem, které můžeme označit jako správní právo Evropské unie. Jestliže původně v této oblasti převládaly normy hmotněprávní povahy, v současné době působení práva Evropské unie do jejího správního práva zahrnuje i oblast procesní.

Je přitom třeba poznamenat, že s nárůstem rozsahu působnosti Evropské unie dochází k tomu, že normy jejího správního práva uskutečňují nejenom národní správní orgány (tzv. nepřímá unijní správa), ale právě, že poměrně často jsou výkonem správního práva Evropské unie pověřovány přímo orgány či instituce Evropské unie samotné (v režimu tzv. přímé unijní správy).<sup>20</sup> Dochází zde k prolínání unijní a národní složky, protože se někdy lze setkat s pojmem smíšená správa (mixed administration)<sup>21</sup> nebo víceúrovňová správa.<sup>22</sup>

Díky tomu můžeme rozeznávat i tzv. vnitřní evropské správní právo. Jeho „náplň“ tvoří to, co z oblasti správního práva uskutečňují přímo orgány a in-

<sup>19</sup> Srov. Jans, J. H. a kol. Europeanisation of Public Law. Groningen: Europa Law Publishing, 2007, s. 6.

<sup>20</sup> Příkladem takových správních vykonavatelů na úrovni přímé unijní správy jsou nejruznější evropské agentury, často označované přídomkem „nezávislé“. Z nejvýznamnějších evropských agentur lze uvést kupř. OHIM (Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu), který má přímé rozhodovací pravomoci. Výčet dalších evropských agentur, kterých je v současné době již několik desítek, by však přesáhl zaměření tohoto příspěvku. Proto ve stručnosti odkazují na příspěvky J. Handrlici, který se této oblasti věnuje. Srov. Handrlica, J. Evropeizace správního práva prostřednictvím správně relevantního jednání evropských agentur. In: Sborník příspěvků z konference Dny práva 2008, Masarykova Univerzita (<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/handrlica.pdf>), případně příslušné pasáže učebnice Pomahač, R., Handrlica, J. Evropské správní právo. Praha: C. H. Beck, 2012, 169 s.

<sup>21</sup> Srov. Jans, J. H. a kol. Europeanisation of Public Law. Groningen: Europa Law Publishing, 2007, s. 29.

<sup>22</sup> K tomu z poslední doby srov. Listinu víceúrovňové správy v Evropě, kde se vychází z „koordinované činnosti Unie, členských států a místních a regionálních orgánů...“ (<https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Documents/MLG%20Charter/Charter%20CS.pdf>). Důsledkem je vytváření tzv. evropských sítí, v nichž dochází ke vzájemné spolupráci jak mezi jednotlivými správními orgány členských států, tak i orgány unijními na straně jedné a členských států na straně druhé. Takovým příkladem budiž evropská soutěžní síť (ECN, [http://ec.europa.eu/competition/ecn/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html)).

<sup>10</sup> Smekal, H. Europeanizace práva. In Dančák, B. a kol. (ed) Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 346.

<sup>11</sup> Patrně je to kupř. z hlediska zaměření jednotlivých soft-law dokumentů Rady Evropy. V nich lze nalézt postupný vývoj v oblasti zájmu Rady Evropy. K tomu blíže srov. Košičiarová, S. Principy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Iura Editiion, 2012, s. 19 - 20.

<sup>12</sup> „Pro evropeizaci je klíčovým pojmem změna – změna, která se odehrává především uvnitř členských států působením norem a institucí Evropské unie, ale tato změna se odehrává i na úrovni Evropské unie vlivem členských států. Můžeme říci, že jde o oboustranný proces...“. Blíže srov. Dvořáková, V. a kol. Evropeizace veřejné sféry. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 49.

<sup>13</sup> V této souvislosti se lze setkat s uplatňováním anglických ekvivalentů jako „top-down approach“,

stituce Evropské unie vůči fyzickým či právnickým osobám. V tomto pojetí jako by si Evropská unie ve „svém“ správním právu vystačila sama; nepotřebuje národní vykonavatele správní činnosti, jakož ani národní procesní předpisy a národní soudní kontrolu. Vše si „zajišťuje a obstarává“ Evropská unie svými předpisy a orgány přímo. Pochopitelně, že lze vést debatu nad tím, zda je tento procesní aspekt vyhovující, nicméně jak je uvedeno níže, i zde se Evropská unie snaží dohnat možné deficity právní úpravy.

Pokud jde o tzv. nepřímou unijní správu, u ní můžeme být svědky „utuzující se“ europeizace. Demonstrovat to lze i na případu České republiky. Aby bylo možné vyhovět požadavku řádné aplikace práva Evropské unie národními (zejména správními) orgány, bylo třeba je předem přizpůsobit „evropským požadavkům“. Šlo o počáteční či vstupní europeizaci. Jinak řečeno, na národní složce je závislá aplikace práva Evropské unie, a proto musí vyhovovat unijním požadavkům. Po „naladění se na evropskou strunu“ dochází k tomu, že tyto orgány jsou takřka každodenně konfrontovány s realitou práva Evropské unie. Protože tyto subjekty realizují právo Evropské unie, samy se podílejí na další europeizaci. Můžeme konstatovat, že (správní) právo Evropské unie ovlivňuje členské státy nejenom „v oblasti, kde dochází k vnitrostátní aplikaci práva Evropské unie, nýbrž ovlivňuje vlastní vnitrostátní správní pravidla a působí tak i na oblasti, kde je dosud aplikováno výlučně národní správní právo“.<sup>23</sup> Správní právo Evropské unie, potažmo Evropská unie samotná, je významným faktorem pro europeizaci (k tomu viz výše).

Jak je naznačeno, správní právo Evropské unie tvoří i normy, které se váží k Evropské unii samotné a jejím orgánům či institucím. Je řada agend, v nichž se aktivizuje činnost orgánů a institucí Evropské unie, a to v rámci tzv. přímé unijní správy. Zejména jde o činnost Evropské komise a tzv. decentralizovaných či nezávislých agentur. Poměrně významným nedostatkem, který se v této oblasti začíná projevat, je absence jednotčícího „správního procesního kodexu“ při výkonu jednotlivých unijních správních agend. Uvažuje se proto o přijetí „správního řádu Evropské unie“.<sup>24</sup> Ten by přitom neměl nahradit jednotlivé správní řády členských států. Jeho primárním cílem rozhodně není sjednotit procesní úpravu vnitrostátní, jakkoliv není vyloučeno, že v rámci europeizace domácí právní úpravu nakonec v jisté míře stejně ovlivní.

<sup>23</sup> Schwarze, J. (ed): *Administrative Law under European Influence*. Baden-Baden: Nomos, 1996, s. 15.

<sup>24</sup> K tomu blíže srov. usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. 1. 2013 o správním právu procesním Evropské unie [2012/2024(INI)].

### **Evropské správní právo jako právo společného právního prostoru**

V tomto pojetí jde o příklad vzájemné evropské spolupráce v oblastech spadajících pod předmět úpravy správního práva, jak jej známe z domácích podmínek. Liší se však od výše uvedeného pojetí v tom, že nemá tak úzkou návaznost na Evropskou unii a její právní řád, stejně jako se neomezuje výlučně na členské státy Evropské unie. Pramenem takto pojímaného evropského správního práva jsou převážně mezinárodní smlouvy. Zatímco v prvním případě evropské správní právo bylo odvětvím práva Evropské unie, v tomto pojetí jde zejména o součást či normy mezinárodního práva veřejného.

Cílem tohoto evropského správního práva je utužení vzájemné evropské spolupráce a vytvoření evropského správního prostoru při odstranění administrativních bariér. Nástrojem je kupř. vzájemné uznávání kvalifikací, vzdělání, dokladů, snazší možnost pohybu a pobytu nebo větší spolupráce oblastí a regionů, a to jak mezi státy, tak i jinými subjekty (např. územními samosprávnými celky).<sup>25</sup>

### **Evropské správní právo jako *ius commune***

Zatímco v prvním pojetí bylo evropské správní právo v podstatě ztotožňováno s Evropskou unií a určitou výsečí práva Evropské unie, v tomto ohledu jde spíše o zachycení působení a inspiračních europeizačních vlivů prostřednictvím členství v Radě Evropy.

Jak k tomu uvádí R. Pomahač<sup>26</sup> „evropské správní právo v podobě *ius commune* zaručuje, že se ve vnitrostátním právním systému prosazují standardy integračního seskupení nikoli vzhledem k závazku loajality k nadstátní autoritě, ale silou neformálního vlivu“. Dodejme, že evropské správní právo jako *ius commune* nemá ani tak povahu tzv. hard – law, jako spíše tzv. soft – law. Je obsaženo v řadě dokumentů, jejichž tvůrcem je mezinárodní organizace Rada Evropy. Ty přitom nemají povahu právních norem, zejména pro chybějící vynutitelnost.

Ostatně pro působení Rady Evropy je příznačné, že v naplňování svých cílů<sup>27</sup> nejde cestou prosazová-

<sup>25</sup> Kupř. srov. § 55 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 28 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů, nebo Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o přeshraniční spolupráci (sdělení č. 77/2001 Sb. m. s.).

<sup>26</sup> Pomahač, R. in Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 727.

<sup>27</sup> K tomu blíže srov. čl. 1 Statutu Rady Evropy (sdělení č. 123/1995 Sb.).

ni konkrétních pravidel či norem (přesných pravidel chování), nýbrž klade důraz na respektování a naplňování společných evropských principů (zásad), hodnot, ale i institutů, a to nejenom v oblasti správního práva. Jde proto o společný evropský základ.

Díky Radě Evropy můžeme hovořit o vzájemném sblížení (nejen) v oblasti správního práva. Na bázi Rady Evropy jsou přijímány dokumenty (zejména ve formě doporučení jejího Výboru ministrů), které mají za cíl vytvořit mechanismus nejnižších společných sdílených standardů (*de minimis*), které by měla vnitrostátní právní úprava naplňovat. Právě pro oblast správního práva jsou tyto dokumenty velmi významné. Ve svém souhrnu upravují oblast, kterou bychom mohli označit jako právo dobré správy, nebo právo na dobrou správu.<sup>28</sup>

Jak je již naznačeno shora, bylo by krajně nespravedlivé ztotožňovat Radu Evropy výlučně s oblastí tzv. soft-law. Na její platformě totiž byla přijata řada mezinárodních smluv, z nichž nejvýznamnější je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.),<sup>29</sup> které rovněž působí europeizačně.

### **Evropské správní právo jako správní právo evropských států**

Toto chápání evropského správního práva do jisté míry může navazovat na pojetí *ius commune*. V něm ale jde o zohlednění jednotlivých národních specifik a odlišností, které mají různé příčiny, než o hledání společných znaků. Současně může jít o platformu, na jejímž základě je možné zkoumat nejenom národní právní specifika, nýbrž i to, jakým způsobem v podmínkách toho kterého právního řádu dochází k europeizaci, a zda a jak byly zohledněny europeizační požadavky pocházející ze zmíněných europeizačních center.

Toto pojetí vytváří bohatý prostor pro právní komparatistiku a tzv. horizontální europeizaci. Jednotlivé státy v Evropě se mohou navzájem seznámit se stavem právní úpravy a (správní) praxe a díky tomu se případně inspiračně obohatit v rámci své legislativní činnosti. Je možné porovnávat instituty a nor-

<sup>28</sup> Působení Rady Evropy na domácí správní právo je, a to i v komparativním pohledu, patrné v aktuální publikaci S. Košičiarové (srov. Košičiarová, S. *Principy dobrej verejnej správy a Rady Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012, 556 s.). Proto v bližším přehledu, jaké všechny dokumenty Rady Evropy působí europeizačně na oblast správního práva, odkazujeme na tuto publikaci.

<sup>29</sup> K tomu srov. poznámku pod čarou č. 9, přičemž výčet dalších významných mezinárodních smluv poskytuje R. Pomahač in. Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 706.

my, které jsou obsaženy ve správním právu jednotlivých evropských států a přitom současně zvažovat, zda by jejich použití nebylo možné i v rámci domácí právní úpravy.

Současně to umožňuje zkoumat, zda a jak byl do toho kterého právního řádu promítnut příslušný europeizační požadavek, tj. kupříkladu, jakým způsobem bylo zohledněno Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy nebo směrnice Evropské unie. Tento přístup je podstatný z hlediska vyhodnocení europeizace; v případě Evropské unie potom z hlediska řádné implementace. V obou případech však k europeizaci není možné přistupovat čistě mechanicky, nýbrž je třeba zohledňovat smysl a účel europeizačních požadavků.

### **Evropské správní právo jako europeizované (národní) správní právo**

Vlivem probíhající europeizace práva jsme si i v podmínkách domácího správního práva v zásadě zvykli na skutečnost, že tato zasahuje do oblasti výkonu veřejné správy. Současné domácí správní právo je produktem europeizace, a to jak vertikální, tak i horizontální. Jde o jakousi vnitrostátní akceptaci a inspiraci zahraničními (evropskými a unijními) právními úpravami. V této souvislosti V. Sládeček příhodně hovoří o „evropských aspektech správního práva“.<sup>30</sup> Jde o systém společných evropských norem či požadavků (zásad či principů), které ovládají obsahovou podobu domácí právní úpravy.

V této souvislosti je možné poznamenat, že pod toto pojetí můžeme zařadit i tu část správního práva Evropské unie, pokud je vykonávána výlučně domácími správními orgány.<sup>31</sup> Mnohem častěji se však lze setkat s poukazem na to, že vedle správního práva Evropské unie, které je uskutečňováno národními správními orgány, existuje i domácí správní právo, které je více či méně europeizováno. Toto europeizované správní právo má svůj vnitrostátní původ a nádech „evropského“ mu vnáší právě europeizace. Původní, ryze vnitrostátní správní právo bylo pozměněno na základě europeizace, zejména pak pro potřeby řádného výkonu práva Evropské unie v rovině tzv. nepřímé unijní správy.

<sup>30</sup> Srov. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 463.

<sup>31</sup> K tomu srov. kupř. § 34 a jeho jednotlivá ustavení zákona č. 350/2011 Sb., chemický zákon, ve znění pozdějších předpisů. V něm jsou konstruovány skutkové podstaty správních deliktů prostřednictvím odkazu na přímo použitelný předpis Evropské unie (tj. míněno nařízení). Národní správní orgány tak ve sféře správního trestání přímo aplikují unijní předpisy.

V současné době je možné přímo z textu domácího právního předpisu (tj. i z oblasti správního práva) dovodit, zda má „evropský původ“ či nikoliv. Konkrétně mám na mysli odkazy (zejména v poznámkách pod čarou) na jednotlivá nařízení a směrnice práva Evropské unie.<sup>32</sup> Podle judikatury Ústavního soudu<sup>33</sup> nicméně poznámky pod čarou nejsou součástí normativního textu, protože mají ryze informativní význam. Aby jej i přesto skutečně měly, je třeba tyto poznámky pod čarou aktualizovat vždy, pokud dochází ke změnám v předpisech práva Evropské unie. Současná legislativní praxe si je tohoto požadavku vědoma, protože začasť můžeme být svědky toho, že zejména v prováděcích právních předpisech jsou doplňovány převážně nové odkazy na předpisy práva Evropské unie, aniž by se nějak zásadně měnily vnitrostátní právní předpisy po jejich stránce obsahové. Z pohledu adresáta takové právní úpravy jde o poměrně obtížnou situaci, neboť najít potřebnou a zejména aktuální návaznost na „evropskou úroveň“ může být poměrně náročné.

V rámci uvedeného chápání evropského správního práva můžeme zkoumat i to, zda a jakým způsobem se případně národní zákonodárce nechal inspirovat jinou zahraniční právní úpravou. Zde již ale nikoliv z důvodu právního závazku, ale proto, že zákonodárce nabyt přesvědčení o vhodnosti přístupu, který zahraniční právní úprava obsahuje. Odkaz na zahraniční právní předpisy v tomto případě již není obsahem poznámek pod čarou, nýbrž věcí důvodové zprávy či komentářové literatury.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> K této problematice při tvorbě právních předpisů srov. čl. 48 Legislativních pravidel vlády. Podle něj se uplatňují formulace „přímo použitelný předpis Evropské unie“, navazuje-li právní předpis na nařízení, v případě implementace směrnice se volí formulace „zpracovává předpisy Evropské unie“.

<sup>33</sup> Podle nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98 „poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování. Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování. Pokud právní předpis nehodlá stanovit takové pravidlo přímo, musí odkázat na jiný předpis nebo jinou formu vyjádření pravidel chování (obyčej, smlouva, morální pravidla, cizí právní předpis atd.).“

<sup>34</sup> Tak tomu můžeme být svědky zejména u aktuální komentářové literatury k novému občanskému zákoníku č. 89/2012 Sb.

### Evropské správní právo jako vědní disciplína

Na základě výše uvedeného přehledu jsem toho názoru, že evropské správní právo, pomineme-li ovšem značně specifické a výjimečné postavení (správního) práva Evropské unie a mezinárodního práva, nevytváří nové a své vlastní právní odvětví v tom smyslu, jak jej chápeme z hlediska vnitrostátního práva a právní vědy. Domnívám se, že pro jeho existenci ostatně ani nejsou naplněna tzv. odvětvovná kritéria, jak bývají doktrínou podávána. Proto, ve zbývajících pohledech na zkoumaný pojem, jde především o zohlednění problematiky europeizace práva a jejích následků ve vnitrostátním právním řádu a správním právu.

Můžeme tudíž konstatovat, že v případě evropského správního práva jde zejména o zohlednění europeizačních požadavků a jejich následné promítnutí do obsahu a podoby vnitrostátní právní úpravy a praxe. Evropské správní právo signalizuje výsledek právní europeizace v této oblasti.

Evropské správní právo může představovat nový náhled právní vědy na proces europeizace a jeho důsledků směrem k vnitrostátní právní úpravě. Proto se spíše jedná o vědecký přístup ke zkoumané problematice. Metodou, na které je tento relativně nový vědní obor postaven, je zejména právní komparatistika.

Stranou nelze ponechat ani to, že postupem času se nejen evropské správní právo stává i pedagogickou disciplínou;<sup>35</sup> tedy samostatně vyučovaným předmětem, který v sobě zahrnuje poznatky domácího práva správního, (správního) práva Evropské unie, práva mezinárodního a při využití právní komparatistiky, také zahraničního správního práva.

V zahraniční odborné literatuře je převažující ztotožňování evropského správního práva s určitou odvětvovou částí unijního práva. Nicméně i ta zachycuje nejen „prostou“ unijní úroveň, ale právě i její europeizační potenciál ve vztahu k právní úpravě členských států a správní praxi vnitrostátních správních orgánů.

Budeme-li hovořit o evropském správním právu, v zájmu přehlednosti považuji za žádoucí uvést, v jakém ohledu chápeme význam tohoto komplexního pojmu. Jsou totiž významné rozdíly v tom, jak může chápat evropské správní právo Evropská unie a jak Rada Evropy. Tak či onak, europeizace práva je velmi výraznou výzvou, která může přispět ke zvýšení kvality právní regulace a prohloubení evropských integračních procesů.

<sup>35</sup> A to i na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, kde je vyučován předmět „Evropské správní právo“.

Proto i v oblasti správního práva a vědy správního práva je třeba věnovat se europeizaci a důsledkům, které přináší. Současně však řada poznatků z domácí právní úpravy správního práva může inspiračně posloužit, a to zejména pro správní právo Evropské unie, které se stává dynamicky se rozvíjející oblastí tohoto svébytného právního řádu.

### Summary

The paper discusses about the relatively new phenomenon, called „European Administrative Law“. At first points out that in its content means the polysem. Therefore, in the article is attention devoted into different meanings of this term. All of them are detailed described. Of these different meaning prevails, sometimes simplistic, identification of the European

## Pracovní pomer na dobu určitú agentúrnych zamestnancov\*

Andrea Olšovská, Marek Švec\*\*

### Synopsis

Príspevok poukazuje na rozšírení negatívnu prax trhu práce pri uzatváraní pracovných pomerov na dobu určitú so zamestnancami, ktorí sú dočasne pridelení na výkon práce k užívateľskému zamestnávateľovi. Akcentovaný je predovšetkým výklad vymedzenia určitej doby pre účely pracovného pomeru na určitú dobu i trvania dočasného pridelenia

\* Vedecký príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia výskumného projektu Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (VEGA) č. 1/0423/14 s názvom „Zákonník práce a jeho možné variácie“.

\*\* doc. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD., predseda Labour Law Association / Asociácia pracovného práva; advokátka a docentka na Katedre pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave.

JUDr. Marek Švec, PhD., generálny tajomník Labour Law Association / Asociácia pracovného práva; odborný asistent na Fakulte sociálnych vied, Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave.

Administrative Law as an Administrative Law of the European Union itself. Therefore is in the article namely described the phenomenon of Administrative Law of the European Union, as well as are also mentioned new issues of this field. At the same time the contribution paid attention to related term called „Europeanisation“, which is an input into the issues examined. But this issue is described from the view of the Administrative Law, not from the scope of the legal order itself. At the end the post tries to answer obvious question, whether, in the case of European Administrative Law goes „now“ at the (new) legal branch, or „still“ on specific scientific (and teaching) discipline. The conclusion and answer is that the European Administrative Law is not legal branch in such extent in which is usually understand, but it is a special way of influence of the European union and the Council of Europe.

nia a s tým súvisiaceho pojmu „právna udalosť“. Trvanie pracovného pomeru ako aj dočasného pridelenia na obdobie, ktoré je ukončené oznámením užívateľského zamestnávateľa, že nepotrebuje výkon práce dočasne prideleného zamestnanca, je pomerne časté a vedie k záveru o zneužití inštitútu dočasného pridelenia a obchádzaní kogentných ustanovení Zákonníka práce upravujúcich pracovný pomer na určitú dobu. Prezentovaná je aktuálne pripravená novelizácia relevantných zákonných ustanovení, ktorá má do určitej miery pomôcť odstrániť vyššie uvedenú negatívnu prax, ako aj súdne rozhodnutia, o ktorých možno polemizovať, či sú súladné s účelom právnej úpravy pracovných pomerov na určitú dobu.

### Úvod

Agentúrne zamestnávanie sa všeobecne pokladá za jeden zo základných prostriedkov moderného trhu práce, ktorý umožňuje zamestnávateľom flexibilne reagovať na zmenené hospodárske a výrobné podmienky v prípade väčšej alebo menšej potreby práce. Napriek tomu, že ide o progresívne sa rozvíjajúci segment európskeho trhu práce, ktorý by mal zamest-