

INFORMACE

Mezinárodní kongres správního práva, správní vědy a správního soudnictví, Szczecin, 21.–24. 9. 2014¹⁾

Ve dnech 21. až 24. 9. 2014 se v polském Štětíně (Szczecin) uskutečnila mezinárodní konference/kongres z oblasti správního práva, správní vědy a správního soudnictví. Předmětná akce byla pojata jako integrální součást tradičního (již 23.) sjezdu kateder správního práva a správního práva procesního, k němuž v Polsku každé dva roky dochází. Jakkoliv byl poněkud odlišný program pro zahraniční hosty a účastníky mezinárodního kongresu od domácích hostů, společná byla především společenská část. Nicméně i přesto byla řada příležitostí k setkáním a odborným diskuzím. Nehledě na to, že se „mezinárodní sekce“ zúčastnila řada domácích vystupujících, a to jak aktivně s příspěvkem, tak i případně v rámci diskuze.

Nejprve bych rád čtenáře seznámil s organizací vlastního sjezdu kateder správního práva a správního práva procesního. Vzhledem k polské tradici není ničím překvapivým samostatná existence kateder správního práva procesního. Tato dělba umožňuje větší míru specializace, neboť oblast tzv. správního procesu a správního práva procesního je velmi dynamicky se rozvíjejícím odvětvím správního práva. Letošní sjezd kateder měl společné téma „Deset let polského členství v Evropské unii“. Cílem bylo provést určitou reflexi této skutečnosti směrem ke správnímu právu, správní vědě a správnímu soudnictví. Pondělní až středeční jednání bylo vzhledem k množství témat, ale i počtu účastníků, celkově rozděleno vždy do tří sekcí. První dvě byly po všechny jednací dny stejné. Jednak šlo o sekci věnující se vědě správního práva v Polsku a evropským a světovým tendencím (*Nauka prawa administracyjnego w Polsce a tendencje europejskie i światowe*). Druhá sekce se zaměřila na evropské a národní právo v řízení před správními orgány a správními soudy (*Prawo europejskie i krajowe w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*). Témata třetí sekce se střídala. Od problematiky reform a modernizace veřejné správy (*Kierunki modernizacji i reform administracji publicznej*), přes místní a regionální samosprávy (*Samorząd lokalny i regionalny*), k zárukám ochrany práv jednotlivců (*Administracyjno-prawne gwarancje ochrony praw podmiotowych*) a správní vědě v Polsku (*Nauki o administracji w Polsce – inspiracje rodzime i uniwersalne*). Podle programu byl dokonce vyhrazen čas pro setkání a jednání vedoucích kateder.

¹⁾ Tento text 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. Rovněž autorova účast na této konferenci byla hrazena z tohoto projektu.

Vzhledem k tomu, že jsem se účastnil zahraniční sekce, budu se dále věnovat jednotlivým příspěvkům, které zde zazněly. Již jsem stručně uvedl, že tato sekce měla poněkud specifický režim. To se mj. projevilo i tím, že začátek jednání byl naplánován již na neděli 21. 9. 2014 odpoledne, tedy před oficiálním začátkem vlastního sjezdu kateder. Nicméně i přesto byla jednání přítomna řada domácích účastníků, kteří přispěli v rámci bohaté diskuze.

Oficiálního zahájení se ujal *prof. Janusz Slugocki* a *dr. Madgalena Michalak* za domácí pořadatelskou univerzitu a fakultu (*Faculty of Law and Administration, University of Szczecin*). První vystoupil s příspěvkem *prof. dr. hab. Waldemar Hoff* (*Leon Kozminski Academy*). Zabýval se správním právem z perspektivy tzv. kosmopolitního práva a kosmopolitní právní teorie. Podle přednášejícího tzv. kosmopolitní právo není právem mezinárodním. Jeho zdrojem jsou jednak národní úpravy, vytváření nejrůznějších sítí a úzká spolupráce nejen na úrovni Evropské unie. V této souvislosti se vystupující krátce dotkl fenoménu tzv. globálního správního práva; z pohledu jeho sítě, jako struktury či platformy pro vzájemnou spolupráci nebo jako tzv. think-tanku. Profesor Hoff se zmínil o sítích v oblasti správního soudnictví, díky nimž dochází ke vzájemné inspiraci správních soudů a využívání zahraničních konceptů. V této souvislosti nastolil otázku, zda tzv. soudcovský aktivismus není důsledkem někdy až velké míry inspirace zahraničními doktrínami a přístupy. Přenesení národního problému či otázky na mezinárodní úroveň, může vést k jeho vyřešení a jejímu zodpovězení. Přednášející považuje správního soudce za jednoho z tvůrců tzv. kosmopolitního správního práva. Závěrem se vystupující dotkl i další oblasti internacionalizace (správního) práva. Tu představuje oblast standardů na akreditace vzdělávacích programů a ústavů a s tím úzce související otázky ohledně hodnocení oborových časopisů. Řada vyslovených myšlenek vycházela z toho, že soukromoprávní organizace svými pravidly často ovlivňují právní regulaci. Jako druhý v pořadí měl tu čest vystoupit autor tohoto zpravodajského příspěvku (*JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D., Masarykova univerzita*). Věnoval jsem se tradiční středoevropské problematice tzv. forem správní činnosti a požadavku ochrany práv jednotlivce. I tato oblast je vystavena zahraničním inspiracím, zejména pak v našem pojetí ze strany polského či německého správního řádu. V příspěvku byly uvedeny formy správní činnosti, které zavedl stávající správní řád. Ty nebyly představy samoučelně, nýbrž v úzké návaznosti na možnosti forem správní a soudní ochrany. Ostatně i z judikatury správních soudů je zcela jasně patrný zájem o problematiku forem správní činnosti. Dalším domácím účastníkem byl *dr. Marek Szubiakowski* (*Warsaw University*). Zabýval se prameny práv a svobod v právu Evropské unie. Zmínil závěry vyjádřené v rozhodnutí soudního dvora (C-399/11), věnoval se vztahu práva Evropské unie a sféry Rady Evropy, přičemž příspěvek uzavřel odkazem na rozhodnutí polského ústavního soudu (SK 45/09), v němž se tento soud zabýval vztahem a vlivem evropského a národního práva. Slovenskou republiku zastupoval *JUDr. Michal Maslen, Ph.D.* (*University of Trnava*), který se věnoval principu proporcionality. Vystupující nejprve stručně shrnul úlohu principů a fakt, že proporcionality je součástí kon-

ceptu tzv. dobré správy. Dále byla pozornost věnována jak aktům Rady Evropy, tak i Evropské unie. Zmíněny byly německé zdroje při formulování tohoto principu. Podle přednášejícího jsou mj. ukázkovou oblastí pro aplikaci tohoto principu poskytování informací a vyvlastňování. Poslední v tomto nedělním bloku vystoupil domácí účastník *Mgr. Lukasz Mlynarkiewicz (Mikolaj Kopernik University)*, a to s příspěvkem na téma dobré správy. Zmíněna byla oblast dobré správy z „dílny“ jak Rady Evropy, tak i Evropské unie. Vystupující konstatoval, že princip dobré správy do značné míry zastřešuje další dílčí práva či principy. Závěr příspěvku byl věnován problematice tzv. špatné správy (*maladministration*).

Druhý jednací den byl v zahraniční sekci zahájen *prof. Markem Górskim*, prorektorem hostitelské univerzity, který přivítal účastníky jménem univerzity. Následoval první příspěvek, který prezentoval *prof. dr. hab. Marcin Kamiński (Jagiellonian University)*. V něm se zabýval aplikací práva Evropské unie za strany správních soudů. Velmi zajímavý příspěvek prezentovala *Dr. Jurgita Paužaitė (Vilnius University)*. Věnovala se principu ochrany legitimního očekávání a přístupu litevského práva, správních orgánů a soudů. *Dr. Paužaitė* se nejprve vyjádřila ke konceptu legitimního očekávání, který je „více než naděje, ale méně než právo“, resp. nárok. V Litvě je tento princip odvozován z ideje právního státu a vlády práva (*rule of law*). Zajímavým přitom bylo představení závěrů litevských soudů, podle nichž i nezákonné rozhodnutí vytváří legitimní očekávání. Přednášející dále zmínila, v jakých institucích se lze setkat s legitimním očekáváním. Současně představila test legitimního očekávání, který je tvořen tím, zda byla dána dobrá víra a současně veřejný zájem. Jako poslední v ranním bloku vystoupil *prof. Jorge Agudo (Autonoma University of Madrid)* ze Španělska. Poukázal na vývoj správních procesů a vliv tzv. New Governance přístupu. Ve správních procesech dochází k přechodu od základního instrumentálního přístupu, kterým je vydávání rozhodnutí. Patrné je to na nových formách správních procesů, kdy se správní orgány zabývají věcí komplexně a zohledňují řadu dalších okolností projednávané věci, přičemž do „hry“ vstupuje i evropský prvek.

Odpolední blok zahájila *JUDr. Veronika Kudrová, Ph.D. (Masarykova univerzita)*, a to s příspěvkem věnovaným interním předpisům ve správním právu. Vystupující poukázala na sporné pojetí tzv. stavovských předpisů, ale i vnitřních předpisů vysokých škol. S příspěvkem pojednávajícím o dvojím (či vícetím) státním občanství vystoupila *Dr. Dorota Pudzianowska (Warsaw University)*. Klíčovým bodem jejího příspěvku byla skutečnost, že v současné době panuje mnohem vstřícnější přístup k dvojímu či vícetím státnímu občanství. S prezentací věnovanou oblasti tzv. e-governmentu v Polsku, vystoupili *Mgr. Lukasz Maszewski a Mgr. Pavel Żukowski (Mikolaj Kopernik University)*. Poukázali na tzv. CEIDG registr, který by se dal přirovnat k základnímu registru, avšak ve vztahu k podnikajícím osobám a pouze pro daňové účely. Zajímavou byla otázka elektronického, ale i tradičního „papírového“ přístupu k němu. Poslední příspěvek, který prezentoval *Dr. Jan Góralski (Technical University of Warsaw)*, se zabýval tzv. out-

sourcinglem ve veřejné správě. Podstatu již vystihl americký průmyslník H. Ford, podle něhož je vhodnější využít služeb jiného tehdy, pokud to umí rychleji, levněji a efektivněji. Podle vystupujícího má tzv. outsourcing dva stěžejní aspekty. První spočívá v tzv. delegaci v širším slova smyslu, tedy převodu úkolů na soukromoprávní subjekty. Dochází tak k privatizaci veřejných úkolů, avšak na veřejnoprávním základě. Druhým specifickým aspektem jsou tzv. PPP projekty, které naopak vycházejí ze soukromoprávní povahy. Příspěvek referující uzavřel tím, že lze delegovat úkoly, ale nikoliv odpovědnost, která nadále zůstává veřejné správě. Tento příspěvek otevřel poměrně širokou diskuzi, a to i mezi polskými účastníky navzájem, z níž bylo patrné, že nejde pouze o problém polský, ale (celo)evropský.

Poslední blok příspěvků zahájil *JUDr. Gábor Hulkó, Ph.D. (Széchenyi István University)*, který poutavým způsobem poukázal na změny v systému místní samosprávy v Maďarsku v letech 2010 až 2014. Pomyslným leitmotivem tamních změn je posílení pozice státu, a to na úkor místních a regionálních samospráv. Došlo k výraznému omezení samosprávných kompetencí a úkolů ve prospěch přímé státní správy, a to i na úkor přenesené působnosti. Hlavním důvodem vedoucím k tomu řešení byla mj. poměrně velká zadluženost místních samosprávných celků, protože zhruba 80% dluhu převzala vláda a centrální banka, k čemuž dále nutno připočíst poměrně velký počet tzv. malých obcí a specifické rozdělení obyvatel v Maďarsku, kdy zhruba 1/3 obyvatel žije v hlavním městě. Důsledkem bylo zřízení okresů a tzv. krajských úřadů vlády. Na tento velmi zajímavý příspěvek tematicky vhodně navázal *Prof. Heinrich Bücker-Gärtner (Berlin School of Economics and Law)*. Prof. Bücker-Gärtner se věnoval transformaci veřejné správy na místní a regionální úrovni, a to z finančního pohledu. Přednášející poukázal na německé ústavní zakotvení územní samosprávy, ale i na poměrně zajímavý způsob tzv. rozpočtového určení daní. Podle něj jde 50% na spolkovou úroveň, 15% obcím a zbývajících 35% spolkovým zemím. Zajímavým byl i odkaz na strukturu zaměstnanců veřejného sektoru. Na spolkové úrovni je to 13%, na úrovni zemí 47% a zbylých 40% u obcí. K tomu nutno dodat, že je patrné odlišení úředníka od zaměstnance veřejné správy. O úředníky jde převážně na centrální spolkové úrovni, zatímco úředníků na úrovni obcí je minimum. Závěrem vystupující poukázal na zákonné zakotvení tzv. penězovodu z bohatších do chudších spolkových zemí, ale i na ústavní právo na financování veřejných úkolů. Sadu příspěvků uzavřel z řad domácích vystupujících *Dr. Jan Chmielewski (Leon Kozminski Academy)*, který se věnoval problematice veřejného blaha/společného dobra v polském a evropském prostředí.

Úterní den byl pro zahraniční, ale i domácí účastníky, vyhrazen návštěvě německého hlavního města Berlína, který je od Štětína vzdálen necelé dvě hodiny jízdy po dálnici. Vzhledem k celkovému počtu účastníků se výjezdního zasedání nezúčastnili všichni domácí hosté, protože někteří z nich pokračovali ten den jednáním v sekcích. Účastníci výjezdního zasedání byli v Berlíně slavnostně přivítáni na tamní radnici. Uvítání se ujala státní sekretářka pro evrop-

ské záležitosti *Hella Dunger-Löper*. Ta poukázala na rozvíjející se příhraniční spolupráci s Polskem, ale i na významnou polskou menšinu v Berlíně. Kromě toho také ve stručnosti představila organizaci správy Berlína, jako jedné ze spolkových zemí, a její vnitřní člení a organizační uspořádání. Poté následoval přesun na specializovanou přednášku věnovanou ochraně kulturních památek v Berlíně. Zde byli účastníci seznámeni jak s právní úpravou, tak i postupy a nástroji při ochraně kulturního dědictví. Po jejím vyslechnutí se účastníci vrátili zpět do Štětína, kde se konala rozlučková večeře. Zatímco zahraniční účastníci výjezdním zasedáním ukončili svůj program, domácí účastníci měli před sebou ještě jednání ve středu dopoledne.

Za sebe mohu konstatovat, že bylo zajímavé a přínosné zúčastnit se vskutku velkolepě pojaté a současně tradiční akce polské administrativistiky. Lze jen závidět a smutně podotknout, že obdobné akce a setkávání kateder není realizováno v našich domácích podmínkách. Kladně hodnotím počin organizátorů „otevřít“ sjezd kateder zahraničním účastníkům. Jistým negativem bylo oddělení polských a zahraničních sekcí a účastníků. To však bylo kompenzováno jednak společnými společenskými akcemi, ale i poměrně bohatou účastí polských účastníků v zahraniční (anglicky mluvící) sekci. Závěrem lze poznamenat, že by měl být vydán sborník, který by měl zachycovat shora stručně prezentované příspěvky. Jakkoliv obsahová úroveň jednotlivých příspěvků byla podle mého názoru odlišná, stejně jako jejich tematické začlenění, celkově se podařilo nastolit a udržet poměrně vysokou úroveň. Pevně věřím, že i pro příští polské sjezdy kateder správního práva se podaří zachovat zahraniční sekci, která může představovat další významnou mezinárodní konferenci, kterou by si ani domácí administrativisté neměli nechat ujít.

Lukáš Potěšil