

# INFORMACE

## Mezinárodní konference EGPA 2013<sup>1)</sup>

Ve dnech 11. až 13. září 2013 se ve skotském hlavním městě Edinburghu uskutečnil další ročník mezinárodní vědecké konference na bázi EGPA (*European Group for Public Administration*). Domácím partnerem a spoluorganizátorem byla *The University of Edinburgh*.

EGPA je regionální<sup>2)</sup> skupinou a integrální součástí čtenářům tohoto časopisu jistě známého Mezinárodního institutu správních věd/nauk (*International Institute of Administrative Sciences – IIAS*) se sídlem v Bruselu. Účelem regionální skupiny EGPA je posílení vzájemné spolupráce v oblasti veřejné správy a jejího vědeckého zkoumání v rámci evropského regionu, jak již ostatně sám název napovídá. Protože veřejná správa je sférou značně rozsáhlou, a pro správně vědní náhled je typický multidisciplinární přístup, EGPA se vnitřně člení na tzv. stálé pracovní skupiny (*Permanent Study Groups – PSG*). V současné době je těchto pracovních skupin již 18.<sup>3)</sup> Každá pracovní skupina (PSG) má svůj specializovaný předmět zkoumání a oblast zájmu. Rovněž má svůj stálý (tříčlenný) výbor, resp. předsedající, kteří řídí jednání v těchto sekcích a plní i další úkoly mimo konání výročních konferencí, jako je kupř. vzájemná komunikace při přípravě společných projektů a další organizační záležitosti.

Slavností zahájení konference se uskutečnilo v budově *The University of Edinburgh*, a to v *Playfair – Old College*, což je velká historická knihovna, která je využívána ke konání slavnostních akcí, ale i zkoušek. Slova se ujal předseda EGPA *Wim van de Donk* a prezident IIAS *Beert Bouckaert*. Při zahájení zazněla též stručná přednáška *Victora Bekkers* (*Rotterdam University*) na téma sociální inovace ve veřejném sektoru. Možnost krátce prezentovat svůj příspěvek dostal i účastník souběžně běžícího symposia pro doktorské (Ph.D.) studenty *Andreas Danielsen*. Na závěr vystoupil za hostitelskou zemi kancléř skotského parlamentu *Paul Grice*.

---

<sup>1)</sup> 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 podpořena tímto projektem.

<sup>2)</sup> Vedle „EGPA“ se lze setkat též s „LAGPA“, která sdružuje odborníky z oblasti Latinské Ameriky a „AGPA“, která se zase zaměřuje na otázku veřejné správy v Asii.

<sup>3)</sup> Zmínit je možno PSG I zabývající se E-governmentem a ICT ve veřejné správě, PSG IV věnující se místní správě a demokracii, PSG V se zaměřuje na místní a regionální samosprávu, PSG IX se zabývá výukou veřejné správy, PSG XIV zkoumá správu EU a s tím spojenou víceúrovňovou správu a kupř. PSG XVIII se zaměřuje na justici a správu soudů.

Jako účastník této konference bych rád čtenáře informoval o dění v „PSG X – Law and Public Administration“. Tato pracovní skupina se věnuje veřejné správě z pohledu právní regulace, a to jak na úrovni národní, tak i mezinárodní či evropské. Důležité rovněž je, že zahrnuje jak akademiky, tak i praktiky, což umožňuje kombinovat pohled teoretický a praktický. To ostatně bylo patrné jak z prezentovaných příspěvků, tak z následné bohaté diskuze.

Jednání v předemtné pracovní skupině zabralo všechny tři jednací dny konference. Jednotlivé příspěvky byly zařazeny do tematických bloků. V každém bloku byly prezentovány 3 až 4 příspěvky. Časová dotace na každý blok činila 1,5 až 2 hodiny. To jednak umožnilo řádně a bez „velkého spěchu“ prezentovat svůj příspěvek v rozsahu 20 až 30 minut, ale zajistilo i dostatek času pro následnou diskuzi a „zhodnocení“ příspěvku, na což se často právě pod tlakem času, avšak ke škodě věci, již nedostává. Za tím účelem byli z řad účastníků jednání v pracovní skupině předem vybráni tzv. diskutanti. Tito diskutanti měli za úkol se předem s již odevzdaným písemným vyhotovením příspěvku seznámit. Úloha diskutantů tedy byla taková, že jednak měli následně „zhodnotit“ jak příspěvek, tak i jeho prezentaci a položit otázky, což umožnilo rozproudit navazující debatu. Jistě netřeba poznamenávat, že debata pokračovala i v kuloárech po oficiálním konci jednání v pracovních skupinách.

Zahájení jednání v předemtné stále pracovní skupině (PSG X) se ujal přededávající *Dacian C. Dragos (Babes Bolyai University)* z Rumunska a společně s ním druhý přededávající *François Lafarge (Ecole nationale d'administration a University of Strasbourg)* z Francie. Osobně kladně hodnotím, že na úvod byla dána možnost každému účastníkovi jednání v této pracovní skupině, aby se ostatním představil, krátce uvedl oblasti svého zájmu a ti, kdo měli prezentovat příspěvek, aby velmi stručně uvedli, o čem jejich příspěvek bude. Díky tomu jsme měli snazší přehled o tom, „kdo je kdo a odkud“, což pak jen usnadnilo další diskuzi.

První blok příspěvků se tematicky věnoval principu transparentnosti veřejné správy. V něm vystoupil *Marton Gellen (Maďarsko, Nation University of Public Service)*, který se věnoval střetu principu transparentnosti veřejné správy s požadavkem ochrany osobních údajů a soukromí. Obzvláště toto téma je i pro české prostředí velmi aktuální, a to nejen s ohledem na stále „živé“ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve vztahu k (ne)poskytování informací o odměňování ve veřejné správě. Vystupující představil „Good State Concept“, který je budován mj. na pilířích účinnosti právní regulace a transparentnosti. Z praktického úhlu pohledu byla zmíněna otázka anonymizace zveřejňovaných soudních a správních rozhodnutí. Z požadavku transparentnosti a otevřenosti autor zmínil, že praxe je někdy taková, že informace jsou povinnými subjekty sice zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup, nicméně „jen“ v „pdf formátu“, což následně znemožňuje vyhledávání. Informace tak jsou sice zveřejněny, ale velmi obtížně se k nim lze dostat a najít je. *Polona Kovač (Slovinsko, University of Ljubljana, Faculty of Administration)* se

zabývala procesními aspekty přístupu k úředním dokumentům. Podle ní je třeba odlišovat přístup k dokumentům ze správního řízení, od přístupu k dokumentům bez přímé návaznosti na některé správní řízení. Následně publiku představila některé komparativní výstupy, kdy porovnávala právní úpravu přístupu k informacím, a to z oblasti tzv. common law (USA a Irsko), středoevropského prostoru (Německo a Rakousko), Skandinávie (Švédsko) a postsocialistických zemí bývalé Jugoslávie (Slovinsko a Chorvatsko). Tato komparace ukázala, že problémem není ani tak nedostatek právní úpravy, jako její důsledné uplatňování v praxi. Poslední příspěvek v tomto tematickém bloku přednesla *Bogdana Neamtu (Rumunsko, Babes Bolyai University)*. V něm se zabývala transparentností v režimu tzv. Aarhuské úmluvy/nařízení a její implementací v rumunské praxi.

Druhý jednací den zahájila *Veronika Kudrová (Právnická fakulta Masarykovy univerzity)* s příspěvkem pojednávajícím o kvalifikačním řízení v České republice. V něm poukázala na možné výhody, ale i nevýhody stávajícího modelu kvalifikačního řízení k získání titulu „docent“ a „profesor“, který byl pro řadu zahraničních účastníků konference neznámý a překvapivý. Oblasti vzdělávání se věnoval i další vystupující, kterým byl *Eliseo R. Lopez (Španělsko, Universidad Complutense de Madrid)*. Ten se zabýval otázkou, zda přiznání autonomie některým územním celkům může mít vliv na oblast vzdělávání a jeho rovnocennost. Jako poslední v tomto bloku vystoupila *Hanna Durtge Tolsma (Nizozemí, University of Groningen)*. Ve svém velmi zajímavém příspěvku se věnovala institutu integrovaného povolování či povolení, známého též pod zkratkou „IPPC“. Zmínila návrhy právní úpravy, jakož i její možné negativní důsledky, zejména k navazujícímu soudnímu přezkumu. Z pohledu správních orgánů vystupující poukázala na možné riziko, když „integrující správní orgán“ bude mít větší míru volnosti při využití správního uvážení, neboť bude muset hodnotit předmět řízení z pohledu řady dotčených veřejných zájmů. Právě tato širší integrovanosti může vést k opomenutí některých dílčích veřejných zájmů. Tento příspěvek rovněž získal odezvu v rámci diskuze, kdy i z mých úst zazněly některé praktické postřehy k možným limitům soudnímu přezkumu věcně specializovaných správních rozhodnutí.

Další jednací blok byl vyhrazen tzv. evropskému správnímu právu, resp. evropeizaci národních správně právních úprav. *Fabio Giglioni (Itálie, Università di Roma Sapienza)* se věnoval procesu evropeizace z pohledu a s využitím metody koordinace. S velmi zajímavým příspěvkem vystoupil *Alexander Balthasar (Rakousko, Úřad spolkového kancléřství)*. V něm se zabýval evropskými požadavky na tzv. nezávislé správní orgány. Právě tzv. nezávislé správní orgány a jejich místo v systému organizace veřejné správy si jistě zaslouží patřičnou pozornost. Přednášející v příspěvku poukázal na stěžejní rozhodnutí dřívějšího Evropského soudního dvora (C-11/00 a C-518/07) a jejich dopadu na praxi a právní úpravu v Německu a v Rakousku. Podle vystupujícího je znakem nezávislosti mj. vlastní rozpočet a přímá návaznost na soudní přezkum, který je v rakouských podmínkách uskutečňován prostřednictvím tzv. administrativních tribunálů. Znakem

nezávislosti přitom je i evropská spolupráce těchto nezávislých národních autorit a vytváření evropských sítí. Právě díky nezávislosti na národním prostředí je u těchto orgánů dána větší míra spolupráce v širším evropském rámci. Jako poslední v tomto bloku vystoupila *Anoeska Buijze (Nizozemí, Utrecht University)*. Ta se věnovala transparentnosti a jejímu možnému pojmání jako obecného principu práva EU. Zejména poukázala na různé příčiny, proč jsou požadovány informace. Jednak to je využití vlastních práv, dále prvek kontroly a jako poslední to mohou být ekonomické důvody, kdy se někdo snaží dostat k informacím, které by mohl dále využít.

Poslední jednací blok ve čtvrtek 12. září byl věnován problematice správního a soudního přezkumu. Jako první v něm vystoupila *Ymre Schuurmans (Nizozemí, Leiden University)* na téma „*Mass procedure in Dutch administrative law*“. Jedná se o téma, které je zčásti blízké i našemu právnímu prostředí, díky výslovné právní úpravě řízení s velkým počtem účastníků, ale i procesu o vydání opatření obecné povahy. Prezentační se věnovala této oblasti s ohledem na možnou participaci množství účastníků a ochrany jejich procesních a hmotných práv. „Nový“ správní řád v Chorvatsku (účinný od 1. 1. 2010) představil *Vedran Đulabić (Chorvatsko, University of Zagreb, Faculty of Law)*. Představení nové právní regulace mělo formu seznámení s výstupy průzkumu ohledně toho, jak se s novým správním řádem sžila tamní praxe. Zajímavé bylo sledovat, že z provedeného šetření vyplynulo, že problémy s novou právní úpravou se ukázaly být u „služebně starších“ úředníků, kteří byli navykli na starou právní úpravu, jakož i překvapující fakt, že aplikační problémy byly na úrovni centrálních správních orgánů, než na úrovni místní správy. Nový chorvatský správní řád v sobě obsahuje současné trendy jako ochrana před nečinností nebo využívání prostředků ICT. Inspirativní bylo i to, že tamní nový správní řád obsahuje cca o 20 % méně ustanovení, než předpis předcházející. Jistě zajímavý údaj při porovnání rozsahu zákona č. 71/1967 Sb. a zákona č. 500/2004 Sb. Jako poslední v tomto bloku vystoupili další reprezentanti České republiky, a to *Stanislav Kadečka* a *David Hejč (Právnická fakulta Masarykovy univerzity)*. Ve svém příspěvku se věnovali procesním prostředkům ochrany vůči nepravomocným správním aktům. Zmínili systém řádných opravných prostředků ve správním řízení, ale i systém prostředků, které jsou v jiných procesních postupech, zejména při vydání opatření obecné povahy. Svá zjištění potom doložili příslušnými statistikami, z nichž vyplývá, že nejčastějším způsobem rozhodnutí odvolacích správních orgánů je postup podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání a rozhodnutí. V rámci diskuze byla z řad zahraničních účastníků též věnována pozornost tomu, zda je vhodné trvat na principu dvojinstančnosti, a zda neponechat přezkum výlučně správnímu soudnictví či administrativním tribunálům.

Poslední jednací den, který shodou náhod připadl na pátek 13., započala *Soňa Skulová (Právnická fakulta Masarykovy univerzity)*. V příspěvku se věnovala ústředním orgánům státní správy/ústředním správním úřadům jako správním

orgánům dvojí instance. Jak vidno, otázka zásady dvojinstančnosti byla diskutována i další den. Prezентující autorka poukázala na skutečnost, že ústřední orgány státní správy ve správním řízení mají dvojí roli. Jednak jako odvolací správní orgán, kdy se jím věc na úrovni veřejné správy končí. Vedle toho ovšem často plní roli správního orgánu prvního stupně. Na to pak navazuje specifický institut rozkladu či soudní přezkum, není-li již možný přezkum správní. Účastníkům jednání byly rovněž prezentovány některé statistiky, které souvisí se správní činností těchto orgánů. Velmi zajímavé bylo sledovat reakci publika při uvedení skutečnosti, že v řadě oblastí vydává správní rozhodnutí v prvním stupni přímo ministr či vedoucí ústředního správního úřadu, přičemž o rozkladu vůči takovému rozhodnutí rozhoduje tentýž ministr či vedoucí. Je pochopitelné, že se tím otevřely otázky nezávislosti a objektivity takových rozhodovacích procesů. Jako spolutvůrce tohoto diskusního příspěvku jsem toho názoru, že by bylo na místě revidovat zapojení ústředních orgánů státní správy do prvostupňových rozhodovacích procesů, které jim koncepčně nenáleží. Ostatně idea plně centralizovaného a vertikálně koncentrovaného státu je také zřejmě již minulostí.

Ani oblast tzv. ADR (alternativní způsoby řešení sporů) a mediace ve správním právu nezůstala prosta pozornosti. S příspěvkem na téma vztahu soudů a ombudsmana vystoupil *Milan Remac (Nizozemí, Utrecht University)*. Rovněž zajímavý byl příspěvek prezentovaný spoluautory, jimiž byl *Pieter Goes a Brecht Warnez (Belgie, Ghent University)*. Jejich příspěvek se zabýval mediací v belgickém správním právu. Zmíněny byly výhody a charakteristické rysy mediace, tedy „vyřešení předmětu řízení jinými prostředky než soudními či administrativněsprávními“. Zajímavý byl praktický příklad, kdy se lze s formou mediace setkat. Jím je ukládání sankcí za rušení nočního klidu v případě mladistvých. Mediátorem v takových případech není správní orgán; mediace se mohou účastnit i rodiče a zdůrazněno bylo i preventivně výchovné působení. O tom, jak se ve finále může zrychlit procesní postup, svědčil další příspěvek prezentovaný *Albertem Marseille a Barbarou Brink (Nizozemí, University of Groningen)*. Spoluautoři prezentovali výsledky výzkumu zaměřeného na to, zda větší informovanost v řízení může tato řízení zjednodušit a zrychlit. Zejména důsledné plnění tzv. poučovací povinnosti, byť je na první pohled náročné a zatěžující, ve svém důsledku zmenšuje délku řízení. Až z Jižní Koreje přicestoval a přednesl příspěvek *Hongjoo Jo (Seoul National University)*, v němž poukázal na vliv praxe na změnu právní úpravy a její následky. Konkrétně to bylo demonstrováno na příkladu dopravní nehodovosti, což vedlo ke zpřísnění právní úpravy. Jako poslední v tomto bloku, jakož i celého jednání v této stále pracovní skupině, byla *Inger Marie Conradsen (Dánsko, Roskilde University)*. Autorka ve stručnosti představila závěry svého projektu věnovaného odvolání ve správním řízení a finančním souvislostem tohoto institutu.

Pokud bych měl celkově zhodnotit jednání v předmětné „PSG X“, mohu konstatovat, že se neslo v duchu přátelské rozpravy a představení národních specifik, jakož i diskuze o jednotlivých či spojujících evropských aspektech. Bylo jistě zají-

mavé sledovat, že obdobné (správně)právní myšlení zastávali odborníci z České republiky, Rakouska, Slovinska a Chrovatska, vůči kupř. účastníkům z Belgie a Nizozemí. Je zřejmé, že společné právní základy a blízkost institutů je i přes řadu let samostatného vývoje v jednotlivých „nástupnických“ zemí rakouské monarchie značný. Netřeba též hovořit o tom, že taková konference je doslova inspirační studnicí.

Pro případné zájemce o podrobnosti z této konference dodávám, že patrně většina příspěvků bude publikována v řádném nebo mimořádném čísle slovinské „*International Public Administration Review*“, která bývá dostupná i v tuzemsku.

Škoda jen, že tato evropsky významná akce, kromě 5 členného kolektivu z Katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, jinak zůstala ostatními domácími kolegy opomenuta. Snad příští rok, kdy se další výroční konference EGPA bude konat v Německém Špýru,<sup>4)</sup> bude zastoupení České republiky bohatší a pestřejší. Byl bych tomu jedině rád, neboť z vlastní zkušenosti lze participaci na konferencích EGPA jednoznačně doporučit.

*Lukáš Potěšil*

---

<sup>4)</sup> Toto město nebylo zvoleno náhodou, nýbrž se v něm nachází známá Deutsch Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.