

INFORMACE

Simplifications in Administrative Proceedings in Visegrad Countries, Poznań, Polsko, 16. – 17. 9. 2021

Ve dnech 16. a 17. září 2021 se v Polsku, na Univerzitě Adama Mickiewicze v Poznani, Fakultě práva a veřejné správy,¹⁾ pod záštitou tamní katedry správního řízení a správního soudnictví (*Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego*) uskutečnila konference na téma „*Simplifications in Administrative Proceedings in Visegrad Countries*“. Jak název napovídá, jednalo se o mezinárodní konferenci zaměřenou na otázky zjednodušování správních řízení v jednotlivých zemích tzv. V4. Konference představovala pomyslné završení několikaletého projektu zaměřeného na problematiku zjednodušování správního řízení, který byl podpořen z Fondu V4.²⁾ Účelem projektu je – kromě posílení vzájemné akademické spolupráce³⁾ mezi zeměmi V4 – navrhnout konkrétní řešení a způsoby, jejichž prostřednictvím lze dosáhnout jednoduššího a efektivnějšího rozhodování veřejné správy. Na konferenci proto byly prezentovány příspěvky celkově poukazující jak na východiska, tak i možné limity zjednodušení správního řízení, včetně konkrétních příkladů, resp. projevů zjednodušení správního řízení v právních úpravách států V4. Mezi účastníky konference byli přítomni zástupci z řad akademiků, přičemž v řadě případů přednášející zužitkovali i své zkušenosti z praxe, např. z povolání soudce. Zastoupeny byly právnické fakulty již zmíněné Univerzity Adama Mickiewicze, Univerzity Loránda Eötvöse v Budapešti, Univerzity Komenského v Bratislavě a Masarykovy univerzity v Brně.

Zahájení konference se ujal **prof. dr. hab. Wojciech Piątek** společně s proděkanou pro výzkum a mezinárodní spolupráci, **dr. Martynou Kusak**. První blok byl věnován obecným východiskům zjednodušení správního řízení. Zahájil jej **dr. Lukáš Potěšil**, který se věnoval samotnému konceptu zjednodušování (*Concept of Simplifications*). Ve svém vystoupení mj. poukázal na rozdílnou obsahovou šíři procesních předpisů (správních řádů) v jednotlivých zemích V4. Ty nicméně mají povahu *lex generalis*, což samo o sobě představuje příklad zjednodušení správního řízení, podobně jako

¹⁾ <https://prawo.amu.edu.pl/> [citováno 7. října 2021].

²⁾ <https://www.visegradfund.org/> [citováno 7. října 2021]. Číslo projektu 21910091. Bližší informace k tomuto projektu jsou dostupné z: https://www.facebook.com/SimplificationsofAdministrativeProcedure/?__tn__=%2Cd-UC*F [citováno 7. října 2021]. Jedním z dosavadních výstupů tohoto projektu je kupř. článek POTĚŠIL, L.; ROZSANYAI, K.; OLSZANOWSKI, J.; HORVAT, M.: Simplification of Administrative Procedure on the Example of the Czech Republic, Poland, Slovakia, and Hungary (V4 Countries). *Adm. Sci.* 2021, 11, 9. <https://doi.org/10.3390/admsci11010009> [citováno 7. října 2021].

³⁾ Ta se mj. projevila „kolečkem“ vyučujících. Ti na jednotlivých zapojených fakultách V4 měli výuku, v rámci které poukazovali na právní úpravu správního řízení a jeho možného zjednodušení. Omezení dané pandemií COVID-19 v roce 2020 bohužel přesunula část této výměny a výuky do distančního prostředí.

vlastní existence správních řádů. Ukazuje se však, že tento zjednodušující aspekt sám o sobě již v současné době není plně postačujícím. V příspěvku vystupující nastínil několik obecných otázek, které jsou společné všem právním úpravám – například, zda lze ke zjednodušení přistoupit i bez novelizace právních předpisů a zda se lze zaměřit na změny v praxi správních orgánů, nebo zda lze zjednodušovat právní úpravu správního řízení, aniž by se jakkoliv změnily (zjednodušily) předpisy upravující navazující soudní kontrolu, neboť obě sféry jsou poměrně silně provázané. Další přednášející, **dr. Andrzej Paduch**, se v příspěvku věnoval hodnotám, které stojí za zjednodušením (*Axiology of Simplifications*). Jako samotné hodnoty pojal zásady činnosti správních orgánů, které pojmenoval a následně rozčlenil do dvou kategorií podle jejich významu. Za hodnoty významné pro zjednodušení označil rychlost rozhodování, řešení věcí nejednoduššími dostačujícími nástroji a efektivitu. Příspěvek výstižně shrnul v tom smyslu, že zjednodušit správní procesy znamená, že dobrá veřejná správa se stane ještě lepší. První blok uzavřela příspěvkem **prof. Krisztina Rozsnyai**, která se věnovala zjednodušení správního řízení v kontextu unijního a mezinárodního práva (*European Context of Simplifications*). Popsala vzájemné vztahy mezi národním, unijním a mezinárodním právem a evropeizací správního práva procesního. Jako hlavní cíle tohoto procesu označila snižování byrokratické zátěže a posilování vzájemné spolupráce, včetně snah o vytvoření obecných pravidel v unijním správním právu. Vystupující v této souvislosti zmínila působení Evropského veřejného ochránce práv, Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2007) 7 o dobré veřejné správě, závěry a výstupy vědecké sítě ReNEUAL⁴⁾ či usnesení Evropského parlamentu k vytvoření návrhu správního řádu EU.⁵⁾

Po prvním bloku následovala souhrnná diskuze, v níž byly nadneseny mj. otázky zkracování procesních předpisů nebo vzájemného vztahu mezi veřejnou správou a jejími adresáty. Poukázáno bylo na to, že vlastní zkrácení právní úpravy již nemůže být postačující, nýbrž je třeba reflektovat nové metody, přístupy a vlivy. Mezi diskutujícími poměrně silně rezonovala otázka, komu má být zjednodušení ve prospěch – zda má za cíl usnadnit činnost správním orgánům, resp. úředním osobám, nebo zda z něj mají profitovat adresáti veřejné správy.

V navazujícím bloku představili své příspěvky vybraní studenti doktorského studia, kteří se ve svém výzkumu věnují např. automatizaci rozhodování (*Igor Gontarz*) nebo právní regulaci poskytování dotací s ohledem na jejich (soukromoprávní či veřejnoprávní) povahu (*Lili Gönczi*). Právě míra automatizace by mohla podle právního vystupujícího posloužit jako jedna z možných cest ke zjednodušení. Nahrazení lidského faktoru totiž sníží (nebo dokonce zcela vyloučí) takové riziko, jakým je podjatost, diskriminace či netransparentnost. Jako vhodnou oblast k působení „automatizace“

⁴⁾ <http://www.reneual.eu/> [citováno 7. října 2021].

⁵⁾ Sov. usnesení Evropského parlamentu ze dne 9. června 2016 o otevřené, efektivní a nezávislé správě Evropské unie (2016/2610(RSP)), dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016IP0279> [citováno 7. října 2021].

prezentující označil oblast daní nebo pojištění. Jedná se o oblasti, které mají skutkový a „číselný“ základ.

Příspěvky zařazené do dalšího bloku se zaměřily na jednotlivé části správního řízení a jejich možné zjednodušení, resp. příklady již existujících zjednodušení. Úvodní fázi správního řízení se věnoval **dr. Jan Olszanowski** (*Initiation Phase of the Proceedings*). Opět vyzdvihl otázku, zda má zjednodušení sloužit více správnímu orgánu, nebo účastníkům řízení. Zdůraznil přitom, že zásada zákonnosti musí převážet nad požadavkem na rychlé vyřízení věci. Na toto téma navázal **dr. Lukáš Potěšil** příspěvkem týkajícím se dokazování a postavení účastníků řízení, a to mj. z hlediska výkonu účastenských práv nebo vzdání se jich (*Evidence Proceedings*). V navazující diskuzi přitom možnost vzdání se určitých procesních práv, nebo zpětvzetí procesních úkonů, vzbudila poměrně velkou pozornost, neboť polské či maďarské procesní předpisy, na rozdíl od českého správního řádu, takové možnosti neznají. Řešením sporů a právní pomoci se zabývala ve svém příspěvku **dr. Mária Havelková** (*Simplifications at the Phase of Case Resolution*). Poukázala na velmi striktně nastavená kritéria státem zajišťované právní pomoci, kvůli jejichž přísnosti není systém bezplatné právní pomoci v praxi příliš účinný. Ve svém příspěvku dále poukázala na potenciál zjednodušení v oblasti přestupkového řízení nebo v oblasti ochrany hospodářské soutěže. Výslovně zde zaznělo využívání smluvních nástrojů (veřejnoprávní smlouvy). Tento blok uzavřel **prof. Wojciech Piątek** příspěvkem na téma zjednodušení v kontextu odvolacího řízení (*Appeal Proceedings*). Zabýval se mj. (z polského pohledu problematickou) možností vzdání se práva na odvolání a zpětvzetí tohoto úkonu a poukázal na silné zakotvení zásady dvojinstančnosti správního řízení v polské právní úpravě, a to dokonce i na ústavní úrovni. Poměrně zajímavou byla jeho úvaha ohledně poslání správních orgánů druhého stupně. Mají tyto činit kontrolu/přezkum, nebo znovu danou věc projednat? S tím je spojena otázka, zda je vhodné, aby správní řízení v prvním a druhém stupni tvořilo jeden procesní celek. Vystupující dále zmínil, že v Polsku narůstá počet případů, v nichž danou věc znovu projednává týž správní orgán.

Třetího bloku se ujali přednášející z maďarské právnické fakulty. **Marcell István Kárász** se zaměřil na tamní úpravu zjednodušených a částečně automatizovaných řízení jako zvláštní kategorie řízení (*Simplified Administrative Proceedings as a Specific Type of Procedure*). Poukázal na tři kategorie řízení, které se liší délkou trvání (24 hodin, 8 dnů, 60 dnů) a rovněž na důsledky nedodržení těchto lhůt správním orgánem, které se projeví buď prominutím správního poplatku, nebo dokonce vyplacením určité paušální finanční částky, nejedná-li se o zpoplatněné řízení. Právní základ představuje maďarský „nový“ správní řád z roku 2016, nicméně klíčové je, zda tyto zjednodušující metody umožňuje uplatnit speciální právní úprava. Úpravou správních procesů v oblasti regulací trhu a ochrany hospodářské soutěže a spotřebitelů ve sféře telekomunikací se zabývala **dr. Virág Balogh**. Třetí blok uzavřela **prof. Krisztina Rozsnyai** příspěvkem, který varoval před přílišným zjednodušováním, a to na příkladu maďarských změn právní úpravy správního řízení (*Simplification as a Rule, Traditional Course of Proceedings as Exceptions? Omission of Procedures or Procedural Phases as a Tool of Simplification?*). V něm zmínila, že maďarská právní úprava správního řízení

opouští odvolací řízení (mj. i silně inspirována tímto přístupem v Rakousku), což demonstrovala poklesem odvolacích řízení a současně nárůstem počtu soudních řízení v mnoha agendách. Dále poukázala na uplatňování oznamovacího/ohlašovacího principu a fikci pozitivního souhlasu správního orgánu v případě jeho nečinnosti, která se mj. uplatňuje v oblasti stavebního práva. Prezentační výstižně zmínila limity a nedostatky této právní konstrukce, kterými jsou zejména přesunutí rizika na osoby a rezignace veřejné správy na její roli.

Čtvrtý a finální blok byl zaměřen především na úvahy *de lege ferenda* o dalších možnostech zjednodušení (*New Ideas of Simplifications in Administrative Proceedings*). Jako první vystoupili **Piotr Ostrowski** a **prof. Wojciech Piątek**, kteří se věnovali tématu alternativního řešení sporů (ADR). Poukázali na různé postavení správního orgánu a účastníků původního řízení v následném řízení o řešení sporu. Jako jednu z výhod alternativního řešení sporů označili aktivnější zapojení původních účastníků správního řízení do řešení problému a poukázali také na odlišné požadavky na osobu mediátora v závislosti na tom, zda stranou nově vzniklého sporu je správní orgán. Přestože institut alternativního řešení sporů vzniklých v souvislosti se správními řízeními v určité podobě v polském právním řádu existuje, v praxi není využíván. Na alternativní řešení sporů navázal rovněž **Beniamin Rozczyński**, který přednesl příspěvek zaměřený na digitalizaci veřejné správy (*New Technologies*). Konkrétně se zabýval například otázkou elektronického doručování nebo ověřeného elektronického profilu občana (v českém prostředí se jako ekvivalent nabízí projekt *elidentita*). Poslední blok a tím i celou odbornou část konference uzavřel **dr. Lukáš Potěšil** příspěvkem na téma spolupráce (*Cooperation*), v němž poukázal mj. na různé role, které správní orgán ve vztahu k účastníkům správního řízení zastává. V následné diskuzi byla zmíněna také otázka složitosti úředního jazyka včetně snah o jeho zpřístupnění adresátům veřejné správy a lepší pochopení, které se v některých zemích věnují zejména neziskové organizace.

Příspěvky samotné i související diskuze ukázaly, že mezi právní úpravou správního řízení a činností správních orgánů zemí V4 lze nalézt mnoho společných rysů. Nejen v otázce zjednodušení se proto lze vzájemně inspirovat a uvažovat nad osvojením některých příkladů dobré praxe. Zajímavé bylo sledovat i to, jak se mohou lišit pomyslné cesty k dosažení shodného cíle, kterým je zjednodušení správního řízení, a to včetně míry pozornosti, který je tomuto požadavku věnován ze strany právní úpravy. Plánovaným a celkovým výstupem z uvedeného projektu je publikace, která by měla shrnovat problematiku zjednodušení správního řízení, a to jak v národním, tak i komparativním a evropském pohledu. Prezentované příspěvky představovaly jisté představení možných částí uvedené plánované monografie.

Závěrem tohoto příspěvku nezbyvá než poděkovat všem účastníkům za podnětné příspěvky, přičemž zvláštní poděkování náleží organizačnímu týmu pod vedením **prof. Wojciecha Piąteka** za jeho péči jak při vlastní formální, tak i neformální části programu konference.

Denisa Skládalová