

UNIVERZITA PARDUBICE
Fakulta ekonomicko-správní

Evropské správní právo

Pavčina Vopěnková

Bakalářská práce

2008

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Ústav veřejné správy a práva
Akademický rok: 2007/2008

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Pavína VOPĚNKOVÁ**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa**

Název tématu: **Evropské správní právo**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Úvod
1. Stávající právní úprava
2. Evropské správní právo a Česká republika
Závěr

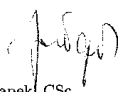
Rozsah grafických prací: -
Rozsah pracovní zprávy: cca 30 stran
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

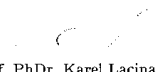
HENDRYCH, D.: Správní právo, C.H. Beck, Praha, 2006
POMAHÁČ, R.: Evropské právo, Kalolinum, Praha, 2003
Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Milan Krupař**
Ústav veřejné správy a práva

Datum zadání bakalářské práce: **23. října 2007**
Termín odevzdání bakalářské práce: **19. května 2008**


prof. Ing. Jan Čapek CSc.
děkan

L.S.


prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 15. listopadu 2007

Souhrn

Tato bakalářská práce je věnována problematice evropského správního práva. Cílem mé práce bylo objasnit základy správního práva na evropské úrovni i správního práva v České republice. Práce by mohla sloužit jako určitý návod pro orientaci v evropském právu pro širokou čtenářskou veřejnost.

Klíčová slova

evropské správní právo, Evropské společenství, Evropská unie

European Administrative Law

Summary

The Bachelor theses is focused on the analysis of European Administrative Law. The aim of my work was to clarify principles of the administrative law in Europe and the administrative law in the Czech republic. The theses should make the orientation in European law easier for general readership.

Keywords

European Administrative Law, European Community, European Union

Obsah

Úvod.....	7
1 Evropské správní právo.....	8
1.1 Pojem evropské správní právo.....	8
1.2 Historická perspektiva.....	10
1.2.1 Historický vývoj.....	10
1.2.1.1 Rada Evropy.....	10
1.2.1.2 Evropské společenství/ Evropská unie.....	14
1.3 Prameny evropského práva.....	17
1.3.1 Komunitární právo.....	17
1.3.2 Unijní právo.....	20
1.4 Základy obecného evropského správního práva.....	21
1.5 Základní principy evropského správního práva.....	22
1.6 Tři pohledy na evropské správní práva.....	24
1.6.1 Správní právo Evropské unie.....	24
1.6.2 Právo společného správního prostoru.....	28
1.6.3 <i>Ius commune</i>	29
2 Správní právo České republiky.....	30
2.1 Pojem správní právo.....	30
2.2 Prameny správního práva.....	31
2.2.1 Charakteristika pramenů správního práva.....	31
2.2.2 Druhy pramenů správního práva.....	32
2.3 Česká republika a evropské správní právo.....	34
2.3.1 Evropský standard správního práva.....	34
2.3.1.1 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy.....	34
2.3.1.2 Principy správního práva ve vztahu mezi úřady a soukromými osobami.....	35
2.3.1.3 Vliv komunitárního práva na státy žádající o přístup k EU.....	36
2.3.1.4 Evropská charta místní samosprávy.....	37
2.3.1.5 Vztah práva Společenství k národním právním řádům.....	38
2.4 Česká republika a Evropská unie.....	40
2.4.1 Vstup České republiky do EU.....	40
2.4.2 Aktuální problémy v ČR v komparaci s vybranými členskými státy EU.....	42
2.4.2.1 Přijetí eura.....	42
2.4.2.2 Postavení národnostních menšin.....	44
2.4.2.3 Volný pohyb osob – trh práce.....	46
Závěr.....	47
Seznam použité literatury.....	48
Seznam použitých zkratk.....	50
Seznam obrázků a tabulek.....	51
Seznam příloh.....	52

Úvod

Téma bakalářské práce jsem si zvolila proto, že problematika evropského správního práva i evropského práva je velice zajímavá a chtěla jsem se o ní dozvědět základní informace a poznatky. Myslím si, že vymezení základních pojmů, stanovení pramenů, objasnění pravidel a principů může pomoci pochopit funkčnost evropského práva samostatně i ve vztahu k právnímu řádu České republiky. Snažila jsem se ukázat rozdíly v právních úpravách našeho a evropského práva.

V dnešní době integrace Evropy a spolupráce jednotlivých evropských států je téma velice aktuální. Domnívám se, že by práce mohla sloužit jako určitý návod pro orientaci v evropském právu pro širokou čtenářskou obec.

V kapitole jedna je mým cílem provést analýzu právní úpravy, která je platná v rámci evropského správního práva a tedy se zákonitě dotýká i právní úpravy v České republice. Do právního řádu České republiky je postupně aplikováno právo Evropské unie, toto přizpůsobení je nutné z hlediska našeho začlenění do sjednocené Evropy. Analýza právní úpravy, která je předmětem této kapitoly, obsahuje i vysvětlení pojmu evropské správní právo. Zabývá se jeho historickým vývojem na půdě evropských institucí jako jsou Rada Evropy a Evropské společenství, resp. Evropská unie, dále prameny evropského práva a v neposlední řadě různými pohledy na evropské správní právo.

V druhé kapitole je cílem analyzovat právo správní jako právo veřejné v rámci jeho uplatnění v podmínkách České republiky. Cílem této části je v určitém rozsahu provést komparaci správního práva v České republice se správním právem platným v rámci Evropy. Je zde obsažena definice správního práva, prameny správního práva České republiky a vztah České republiky k evropskému správnímu právu. Dalším cílem této kapitoly je porovnání problémů vznikajících při uplatňování správního práva ve vybraných státech Evropské unie. Komparace bude provedena samozřejmě s Českou republikou.

V závěru své bakalářské práce vyhodnotím, zda cíle, které jsou uvedeny v úvodu práce, byly naplněny.

Tato práce má stanoveny několik cílů. Prvním cílem je provedení analýzy právní úpravy platné v rámci evropského správního práva. Dalším cílem je analýza právního řádu, který je uplatňován v České republice. V neposlední řadě provedeme porovnání vybraných problémů, které vznikly při uplatňování správního práva v rámci Evropské unie, v komparaci s některými členskými státy Evropské unie.

1 Evropské správní právo

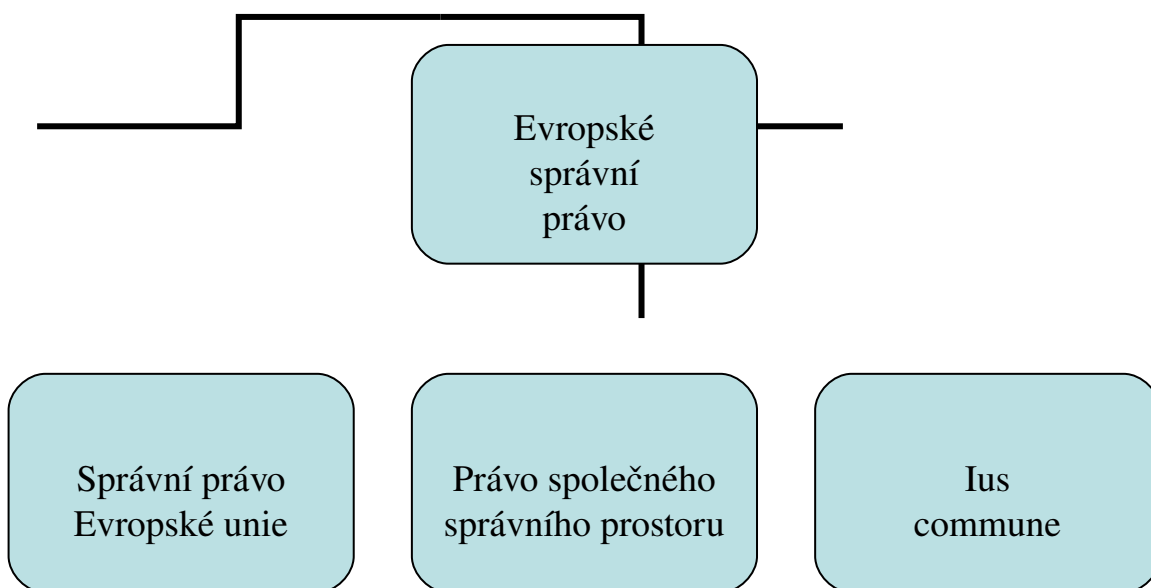
Evropské právo, které bylo tradičně chápáno především jako *ius commune*, tedy jako právo společné všem evropským státům, našlo v souvislosti s evropskou politickou a hospodářskou integrací svou novou identitu. Stalo se nástrojem, kterým disponují mezinárodní organizace pro evropskou spolupráci (OECD, Rada Evropy a další) a integrační organizace pro evropské vládnutí (ES, EU).

1.1 Pojem evropské správní právo

Evropské společenství a Evropská unie dokázaly velmi výrazně ovlivnit ústavní pořádek svých členských států a prosadit nové ústavní prvky evropského vládnutí, i proto je v současné době věnováno nejvíce pozornosti evropskému právu jako právu ES (komunitární právo) nebo právu EU (unijní právo).¹

Na evropské správní právo lze nahlížet z více pohledů. Je možné rozlišit přinejmenším tři různá pojetí a rozdílné významy, které ve svém spojení podávají celkový obraz evropského správního práva. Nejrozšířenější je právě správní právo Evropské unie, dále správní právo společného správního prostoru a poslední je *ius commune* (viz obrázek č. 1).

Obrázek č. 1: Různá pojetí evropského správního práva



Zdroj: vlastní zpracování

¹ Pomahač, Richard. Evropské právo. 2003. vyd. Praha: Karolinum, 2003. 203 s. ISBN 80-246-0576-7

1.2 Historická perspektiva

Existuje několik důvodů, proč se zabývat správním právem na úrovni evropského práva. Jedním z nich je důvod historicko-srovnávací. V evropské právní kultuře je zakořeněn dualismus práva obecného a práva správního. Zdvojení společného slovního základu v pojmu správní právo naznačuje významový posun od práva odpovídajícího řádu společnosti k právu fungujícímu až skrze správu.

Další z důvodů spočívá v členitosti evropského právního prostoru. Dva či tři velké evropské právní systémy jsou tradičně rovnocenné a konkurence schopné. Správní právo v Evropě bývá zpravidla rozdílně tradováno z pozic jednotlivých vlivných národních systémů, jejichž institucionální zakotvení nalezneme ve Velké Británii, ve Francii a v německy hovořících středoevropských zemích. Jiné je to s americkým právem ve Spojených státech amerických – všichni mají v oboru správního práva relevantní znalosti bez ohledu na to, ve kterém státě se nachází.

1.2.1 Historický vývoj²

1.2.1.1 Rada Evropy

Evropské správní právo našlo svou novou podobu nejprve na půdě Rady Evropy. Vzniku této mezinárodní organizace předcházela evropský kongres, který se sešel v květnu 1948 v Haagu z iniciativy Mezinárodního výboru hnutí za evropskou jednotu. Tento výbor vyzval ke svolání meziparlamentního konventu pro projednání koncepce západoevropského hospodářské, politické a právní integrace. Návrh byl od počátku podpořen státy Beneluxu i skandinávskými státy a stal se předmětem francouzsko-britských jednání, které nakonec rozhodly o tom, v jaké podobě se na meziparlamentní a mezivládní úrovni vytvoří nová mezinárodní organizace.

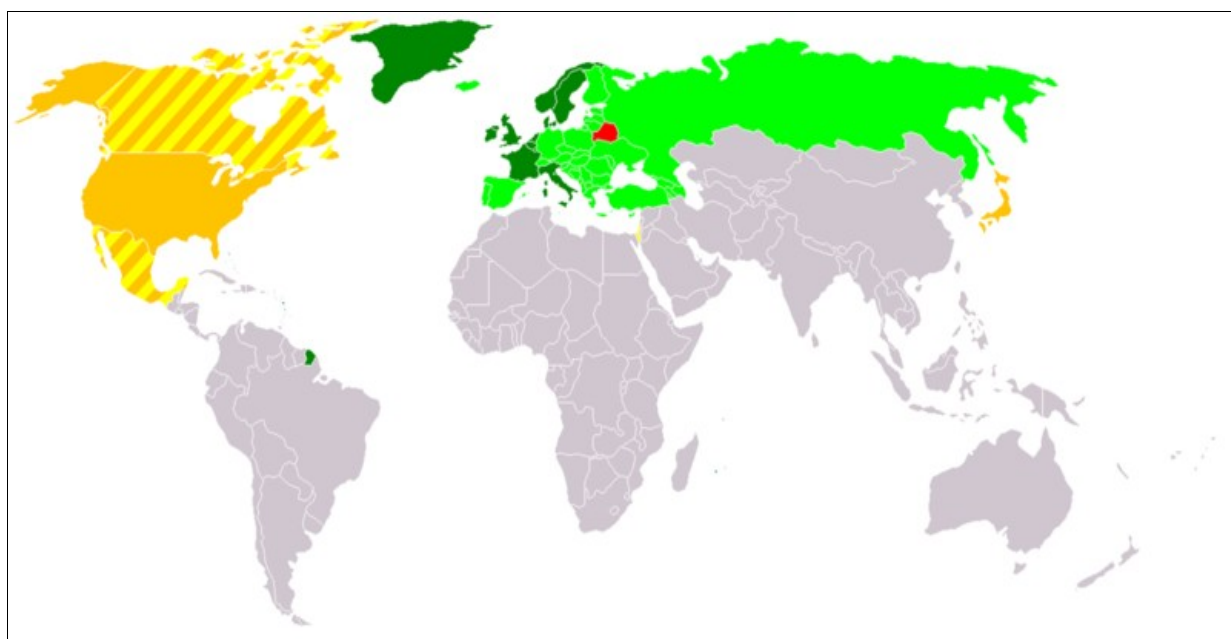
Zakládajícími členy Rady Evropy bylo v roce 1949 deset západoevropských států – Francie, Itálie a státy Beneluxu, které patřily k hlavním hybným silám evropské integrace, dále tři skandinávské státy a rovněž Velká Británie a Irsko. Brzy se působnost Rady Evropy rozšířila i do středoevropské oblasti (Spolková republika Německo a Rakousko) a na evropský jihovýchod, resp. do Malé Asie (Řecko, Turecko). V roce 1963, kdy se již počet členských států blížil ke dvacítce, byl v rámci Rady Evropy vytvořen Evropský výbor pro právní spolupráci, jehož úkolem se stalo systematicky pečovat o rozvoj evropského práva.

² Hendrych, Dušan. Správní právo: obecná část. 2006. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN: 80-7179-442-2

Vskutku celoevropskou organizací se Rada Evropy stala po pádu železné opony mezi Východem a Západem. Připojilo se Polsko a Maďarsko a zanedlouho na to byla zřízena komise Demokracie prostřednictvím práva pro otázky rozvoje demokratických institucí se zřetelem k potřebám nových členů Rady Evropy. V devadesátých letech se postupně členy Rady Evropy stalo 17 postkomunistických států (Albánie, Bulharsko, Česko, Estonsko, Gruzie, Chorvatsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Makedonie, Moldavsko, Polsko, Rumunsko, Rusko, Slovensko, Slovinsko a Ukrajina), což přispělo i k proměnám právního řádu v zemích této části Evropy.

V současnosti Rada Evropy sdružuje celkem 47 států (viz obr. č. 1). Mimo rámec tohoto seskupení států stojí prozatím jen Bělorusko. Vatikán má statut pozorovatele.

Obrázek č. 2: Mapa členů Rady Evropy



Členství v Radě Evropy:

deset zakladatelů

další členové

pozorovatelé v Parlamentním shromáždění

pozorovatelé ve Výboru ministrů

kandidáti

Zdroj: http://cs.wikipedia.org/wiki/Rada_Evropy

Postupně se vytváří právní standard Rady Evropy. Vznik a existence standardu je spojena s činností klíčových institucí Rady Evropy, zvláště Evropského soudu pro lidská práva, Parlamentního shromáždění a Výboru ministrů a s aktivitami připojených konzultativních

a koordinačních orgánů a organizací. Za rozhodující moment vytváření právního standardu Rady Evropy lze považovat mechanismus ochrany lidských práv s možností přímé stížnosti na porušování těchto práv orgány veřejné moci členských států.

Vedle činnosti na poli ochrany lidských práv a v oblasti vytváření společného smluvního prostoru je charakteristickou aktivitou Rady Evropy i pozornost věnovaná ústavním a právním základům místní demokracie. Již v roce 1957 byla do institucionální struktury Rady Evropy včleněna Evropská konference místních orgánů, mimo jiné i proto, aby byla zvýrazněna myšlenka, že fungující místní demokracie je prioritním zájmem této mezinárodní organizace. V roce 1994 byl tento orgán transformován do dvoukomorové podoby Kongresu místních a regionálních samospráv.

Od založení Rady Evropy vznikly desítky mezinárodních smluv. Zcela zásadní právní význam má především soubor úmluv týkajících se základních individuálních i kolektivních práv. Úmluvy tvoří vlastní jádro legislativních aktivit, na ně navazuje proces přijímání dalších normativních aktů, ať již závazných aktů či doporučujících dokumentů.

Z hlediska obecného evropského správního práva je potřebné věnovat pozornost zvláště následujícím smlouvám:

- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a její dodatkové protokoly,
- Evropská sociální charta a její dodatkové protokoly,
- Evropský zákoník sociálního zabezpečení,
- Evropská úmluva o získávání informací a důkazů týkajících se správních věcí v zahraničí,
- Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci obcí a úřadů s dodatkovými protokoly,
- Úmluva o ochraně osob při automatizovaném zpracování osobních dat s dodatkovým protokolem,
- Evropská charta místní samosprávy,
- Evropská úmluva o uznání právní subjektivity mezinárodních nevládních organizací,
- Úmluva o vzájemné správní pomoci v daňových věcech,
- Úmluva o účasti cizinců v místním veřejném životě,
- Evropská charta regionálních a minoritních menšin,
- Úmluva o lidských právech biomedicíně s dodatkovými protokoly,
- Evropská úmluva o státní příslušnosti.

Pro vývoj evropského správního práva je stále důležitější přístup k ochraně lidských práv. V evropském právu tvoří základní pilíř systém Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, o něj se opírá i komunitární právo a Lucemburská jurisdikce. V oblasti základních sociálních práv plní v okruhu Rady Evropy funkci základní smlouvy Evropská sociální charta. Rozlišují se dva okruhy základních práv:³

Štrasburský okruh základních práv

Evropský systém ochrany lidských práv, který je spojen s činností Rady Evropy a Evropského soudu pro lidská práva, je z hlediska materiálního práva orientován především na ochranu lidského života a osobnosti, na ochranu osobní svobody a na ochranu pluralismu a tolerance v některých společenských vztazích.

Pro evropské správní právo je rozhodující to, že Štrasburský systém omezuje některá tradiční diskreční privilegia⁴ úřadů tím, že klade vysoké nároky na korektnost správního řízení a že se Štrasburský soud stal v několika případech i arbitrem v situacích, kdy vnitrostátní správní právo uvízlo ve „slepé uličce“ legality. Ze štrasburského okruhu základních práv je třeba uvést zejména:

- právo na spravedlivý proces, v jehož rámci se požaduje zejména garance práva, slyšení účastníků, práva na včasné vyřízení věci a práva na přezkoumání rozhodnutí nezávislým orgánem,
- právo, které chrání pluralitu názorů, hlavně ve vztahu k povinnostem státních zaměstnanců,
- právo ochrany oprávněných vlastnických a majetkových zájmů, a to zvláště při střetu veřejných a soukromých zájmů.

Lucemburský okruh základních práv

Prohlášení základních práv a svobod přijaté Evropským parlamentem v roce 1989 rozšiřuje oproti standardu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, garantované jurisdikcí Štrasburského soudu, okruh práv a právem chráněných zájmů Evropanů, zejména o:

- právo na odpovídající pracovní podmínky a sociální zabezpečení ,
- právo přístupu k informacím ve veřejné správě.

3 Preininger, Miloslav. Evropské správní právo a Česká republika, dostupné z: www.agris.cz/etc/textforwarder.php?iType=2&iId=153012&PHPSESSID=3e (17. 05. 2008).

4 Správní orgán nemusí vyhovět žádosti, i když byly splněny všechny podmínky. Musí k tomu mít závažné důvody.

Evropský soudní dvůr několikrát výslovně uznal, že respekt k základním právům tvoří nedílnou součást obecných principů chráněných tímto soudem. Respektování základních práv představuje v pojetí Lucemburského soudu určitá omezení pro komunitární legislativu. Všechny členské státy Evropské unie uznaly nadřazenost Štrasburského soudu.

1.2.1.2 Evropské společenství/ Evropská unie

Další vývoj evropského správního práva je spojen s vytvářením a fungováním mezinárodní organizace, jež vedle kooperační má i výrazně integrační funkci, a sice s Evropským společenstvím a Evropskou unií.

S nápadem nové evropské federace vystoupil francouzský ministr zahraničních věcí Schuman v roce 1949. 10. května 1950 začala v Londýně jednání, jež měla zjistit, které státy jsou ochotny se k Schumanovu plánu připojit. Britská vláda se z obavy o ztrátu části své svrchovanosti z jednání stáhla, brzy ji však nahradila Itálie. Šestice států (Francie, Německo, Itálie, Nizozemsko, Belgie a Lucembursko) podepsaly Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství, která vedle vertikálního (sektorového či odvětvového) typu integrace prosadila i koncepci horizontální integrace, spočívající v uznání potřeb společného trhu se svobodným pohybem zboží, služeb, osob i kapitálu.

Evropská společenství byla zřízena:

- Smlouvou o založení Evropského společenství uhlí a oceli (Pařížská smlouva): uzavřena 18. 4. 1951, platnosti nabyla 23. 7. 1952 na dobu následujících padesáti let,
- Smlouvou o založení Evropského společenství atomové energie (Smlouva Euratom): uzavřena 25. 3. 1957, platnosti nabyla 1. 1. 1958,
- Smlouvou o založení Evropského společenství, původně Evropského hospodářského společenství – EHS (římská smlouva): uzavřena 25. 3. 1957, platnosti nabyla 1. 1. 1958.

Římskou smlouvou byly položeny základy celní unie, jež byla první unií, která vznikla v souvislosti s evropskou hospodářskou integrací. Její úspěch předurčil do značné míry i podobu integrace v rozpočtové a měnové oblasti a tím vznik hospodářské a měnové unie.

Mezitím bylo evropské společenství rozšiřováno o další členy (Velká Británie, Irsko a

Dánsko, Řecko, Portugalsko a Španělsko, Rakousko, Finsko a Švédsko).

Nové institucionální problémy řešily v rovině ústavní a právní tři smlouvy:

- Maastrichtská smlouva (uzavřena 7. února 1992, platnosti nabyla 1. listopadu 1993),
- Amsterodamská smlouva (uzavřena 2. října 1997, platnosti nabyla 1. května 1999),
- Niceská smlouva (uzavřena 26. února 2001, platnosti nabyla 1. února 2003).

Maastrichtská smlouva novelizovala Smlouvu o založení Evropského společenství a obsahovala novou Smlouvu o Evropské unii. Amsterodamská a Niceská smlouva je doplňují. Evropské společenství přestalo být jen hospodářským společenstvím, jeho úkoly se podstatně rozšířily. Smlouva o Evropské unii upravila společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a spolupráci ve věcech vnitřní bezpečnosti a výkonu spravedlnosti.

Smlouva o založení Evropského společenství a Smlouva o Evropské unii spolu se Smlouvou o přistoupení z 16. 4. 2003 se staly základem rozšíření EU o Česko, Estonsko, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovensko a Slovinsko.

V prosinci 2000 byla v Nice představena Listina základních práv EU, která vychází z pramenů evropského práva, z národních ústav a ústavních tradic členských států EU. Obsahuje občanská, politická, hospodářská, sociální a společenská práva, která byla doposud zahrnuta v různých mezinárodních, evropských a vnitrostátních právních pramenech.

Zatím poslední rozšíření Evropské unie se odehrálo k 1. 1. 2007, od tohoto data jsou členskými státy EU Bulharsko a Rumunsko.

Obrázek č. 3: Členské státy Evropské unie



Členství v Evropské unii:

členské státy

kandidátské země (Turecko, Chorvatsko, Makedonie)

neutrální země

Zdroj: http://europa.eu/abc/european_countries/index_cs.htm

Na obr. č. 2 vidíme všech 27 členských států Evropské unie, které jsou označeny žlutou barvou. Zatím probíhalo šest rozšiřování EU, postupné přistupování jednotlivých členů ke Společenství je uspořádáno v příloze č. 2. Šedou barvou jsou označeny tři státy, které získaly oficiální statut kandidátské země (Chorvatsko, Turecko, Makedonie). Chorvatsko se stalo kandidátskou zemí v roce 2004, přístupové rozhovory byly zahájeny 3. října 2005. Turecko podalo oficiální přihlášku už v roce 1987, oficiální status kandidáta, ale získalo až v roce 1999. Přístupové rozhovory zahájila Evropská unie 3. října 2005 (ve stejný den jako s Chorvatskem). O členství Turecka se již dlouho vedou debaty, existují zastánci i odpůrci jeho přistoupení. Přístupové rozhovory zatím stále probíhají. Posledním kandidátem je Makedonie, status kandidátské země má od 17. prosince 2005, ale oficiální přístupová jednání zatím nebyla

zahájena.

1.3 Prameny evropského práva

Evropské Společenství získalo od členských států pravomoc vytvářet vlastní právní systém, právní normy, které jsou závazné pro členské státy, i pro jejich vnitrostátní subjekty. Často se užívá pojmu právo Evropské unie. ES však tvoří pouze jeden ze tří pilířů EU, v rovině pramenů práva běžně nazývané jako tzv. komunitární právo. Tento jediný pilíř je budován na principu nadstátnosti a podřízenosti se jeho vůli v rozsahu na něho delegované pravomoci, a to i proti vůli členského státu. Právo EU označuje pojem zahrnující jak právo ES (komunitární), tak právo v oblasti druhého a třetího pilíře. Může být tedy rozděleno na právo komunitární a právo unijní.

1.3.1 Komunitární právo

Komunitární právo je členěno na následující základní prameny⁵ (viz příloha č. 3):

- Primární právo, které je z hlediska svého významu v systému evropského práva a vztahu k ostatním pramenům práva považováno za „ústavní právo“. Patří sem především mezinárodní smlouvy uzavřené členskými státy. Akty členských států lze rozdělit do tří skupin⁶: zřizovací smlouvy, subsidiární smlouvy a akty zástupců členských států.

Zřizovací smlouvy

Zřizovací smlouvy tří Společenství i další smlouvy na ně navazující, které dohromady tvoří právní základ Společenství. Nejdůležitější z těchto smluv jsou:

- Pařížská smlouva (Evropské společenství uhlí a oceli),
- Římská smlouva (Evropské hospodářské společenství),
- Římská smlouva (Evropské společenství pro atomovou energii),
- Úmluva o některých orgánech společných Evropským společenstvím,
- Slučovací smlouva (úmluva o zřízení Rady a Komise, které jsou společné pro všechna tři Společenství),
- Jednotný evropský akt,
- Maastrichtská smlouva o Evropské unii,

⁵ Tichý, Luboš, et al. Evropské právo. 2004. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004. 869 s. ISBN 80-7179-449-X

⁶ Týč, Vladimír. Základy práva Evropských společenství pro ekonomy. 1999. vyd. Praha: Linde, 1999. 242 s. ISBN 80-7201-148-0

- Amsterodamská smlouva o revizi Maastrichtské smlouvy o EU.

Je ale třeba doplnit i smlouvy rozpočtové a smlouvy o přístupu nových členů. Samozřejmě se berou v úvahu i změny a doplňky zřizovacích smluv a přílohy, protokoly a prohlášení, které jsou nedílnou součástí zřizovacích smluv.

Subsidiární smlouvy

Kromě zřizovacích smluv existují i další mezinárodní smlouvy mezi členskými státy. Patří sem smlouvy, jejichž předmětem jsou záležitosti patřící do kompetence Společenství a jsou sjednány na jeho půdě, pohlíží se na ně většinou jako na součást práva Společenství.

Akty zástupců členských států

Členové Rady mohou na některých zasedáních Rady přijímat rozhodnutí jako zástupci svých států, ne jako členové Rady. Přijatý akt potom je aktem těchto zástupců a bývá podle toho označován. Právní povaha může být různá – od mezinárodních smluv, které jsou sjednané ve zjednodušené formě, až po nezávazná stanoviska s čistě politickou autoritou.

- Obecné právní zásady obsahují základní právní pravidla, společná všem členským státům, tvoří součást pojmů právního státu, resp. právního společenství. Jsou rovnocenné primárnímu právu.
- Základní lidská práva zanesená v Chartě základních lidských práv EU, v průběhu existence evropských společenství získala Charta na významu a nyní jsou také lidská práva a jejich dodržování postavena na roveň primárnímu právu.
- Sekundární právo, které zahrnuje právní normy vytvořené orgány Společenství, a které slouží k naplnění zřizovacích smluv, tyto akty mohou mít podobu⁷: nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

Nařízení

Nařízení je závazný právní normativní akt. Je obecně závazné jak na úrovni Společenství,

⁷ Týč, Vladimír. Základy práva Evropských společenství pro ekonomy. 1999. vyd. Praha: Linde, 1999. 242 s. ISBN 80-7201-148-0

tak na úrovni jednotlivých členských států. To znamená, že přímo zavazuje členský stát i jeho vnitrostátní subjekty práva. Nařízení je pro právo Společenství tím, čím je pro vnitrostátní právo zákon. Nařízení musí dostat přednost pře jakoukoliv právní úpravou v členské zemi.

Směrnice

Směrnice není obecně závazná jako nařízení. Je to akt, který zavazuje jen subjekty, jimiž je adresován, subjekty jsou výhradně členské státy. Směrnice předepisuje jen výsledek, kterého má být členskými státy dosaženo. Formy a metody dosažení tohoto cíle jsou na vůli členského státu. Členský stát tak má možnost volby, aby si směrnici převedl do svého práva tak, jak to pro něj bude nejlepší. Směrnice zpravidla stanoví určité zásady, které mají být zaneseny do právních řádů členských států. Obsahují lhůtu, do jejichž ukončení musí být zapracovány do vnitrostátního práva. Pokud se tak nestane, může být postižen a zodpovídá za škody, které tím případně někomu vznikly.

Rozhodnutí

Rozhodnutí je individuální akt zavazující pouze subjekty, kterým je adresováno – tím se liší od nařízení. Mohou být určena pro jednotlivé členské státy, jejich subjekty nebo i orgány Společenství, popřípadě pro podnik na území členského státu.

Doporučení a stanoviska

Doporučení a stanoviska nejsou právními akty, nejsou tedy právně závazná, a proto nejsou vynutitelná. Mají orientační charakter. Například předurčují směr, kterým se budou Evropská společenství v budoucnosti ubírat.

- Soudní rozhodnutí mají mimořádný význam, tím se odlišují od obdobného pramene vnitrostátního práva, některá z rozhodnutí obsahují obecně závazná právní pravidla – soudcovská tvorba práve.
- Smlouvy uzavřené společenstvími a členskými státy s třetími subjekty, hlavně s mezinárodními organizacemi a třetími státy (zejména smlouvy o přidružení).
- Právní obyčej obsahující pravidla přijatá dlouhodobým používáním v praxi orgánů Společenství a členských států.

- Smlouvy uzavřené členskými státy, příklad tzv. terciálního práva.
- Rozhodnutí, která přijali zástupci vlád členských států v Radě.
- Rozhodnutí představitelů v rámci Evropské rady.
- Prameny práva přijatá členskými státy v rámci úzké spolupráce, která vznikla na základě čl. 11 Smlouvy o založení Evropského společenství.

V praxi Společenství se vyskytují ještě tzv. akty smíšené povahy, které jsou zároveň akty Společenství i členských států. Jde o určitou skupinu mezinárodních smluv, jejichž stranou jsou třetí státy, na rozdíl od subsidiárních smluv.

Tyto mezinárodní smlouvy se rovněž považují za součást práva Společenství a mohou být rozděleny do dvou kategorií podle subjektů:

- smlouvy mezi Společenstvími a třetím státem,
- smlouvy mezi Společenstvími a členskými státy na jedné straně a třetím státem na straně druhé.

Druhá skupina smluv zahrnuje smlouvy, které upravují otázky, u nichž je dána pravomoc Společenství a zároveň otázky, u nichž pravomoc na Společenství nepřešla a tudíž zůstala členským státům.

Smlouvy mezi členskými státy a třetím státem, které se také vyskytují, nejsou součástí práva Společenství.

1.3.2 Unijní právo⁸

Prameny unijního práva se mimořádně dynamicky rozvíjejí, jsou předvídaný Smlouvou o Evropské unii a rozvinuty Amsterodamskou smlouvou. K pramenům patří mezinárodní smlouvy, rozhodnutí Evropské rady, společné postupy a společné postoje. Smlouva o EU zavedla pilířovitou strukturu⁹, unijní právo představuje soubor právních norem, které se ocitají mimo komunitární režim. Vycházejí hlavně z druhého a třetího pilíře (viz příloha č. 2) a upravují

⁸ Tichý, Luboš, et al. Evropské právo. 2004. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004. 869 s. ISBN 80-7179-449-X

⁹ Politika Evropské unie se schematicky dělí do tří pilířů – I. pilíř: Politiky, které mají spojitost s hospodářstvím členských států a jejich realizace začala většinou již před Maastrichtskou smlouvou - politiky Evropských společenství. Tyto politiky jsou spravovány Evropskou komisí. II. a III. pilíř: Politiky spadající do této oblasti byly zavedeny až Maastrichtskou smlouvou, rozhodování probíhá na mezinárodní úrovni a členské státy mají často právo veta. Politiky jsou spravovány Radou Evropské unie.

problematiku společné zahraniční a bezpečnostní politiky a rovněž policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Normy tvořící unijní právo musí být od komunitárního práva striktně odlišeny, hlavně s ohledem na mezivládní povahu aktů a jejich další specifické vlastnosti. Unijní akty se vyskytují v jiných formách a jsou přijímány na základě odlišných postupů.

Lze říci, že unijní právo, coby soubor norem vznikajících v rámci mezivládních pilířů, je mnohem bližší právu mezinárodnímu, nežli právu komunitárnímu.

I prameny unijního práva se dále člení, a to do dvou skupin z hlediska právní síly¹⁰:

- Primární unijní právo – tvoří ho relevantní ustanovení Smlouvy o Evropské unii, která se zabývají problematikou druhého a třetího pilíře, včetně modifikací a doplňků (zejména z Amsterodamské smlouvy a Smlouvy z Nice). Kromě norem obsažených v textu Maastrichtské smlouvy jsou to rovněž Protokoly a Prohlášení připojené ke Smlouvě o EU ve vztahu k druhému a třetímu pilíři.
- Sekundární unijní právo – tvoří ho akty vydané na základě uvedených ustanovení Smlouvy o Evropské unii a pro realizaci cílů v nich stanovených. Tyto odvozené normy musí být vždy v souladu s unijním právem primárním. Platí zde zásada hierarchického uspořádání jednotlivých norem, v případě rozporu mezi akty primárního a sekundárního unijního práva má přednost vždy norma primární, obdobně je tomu i u ustanovení komunitární povahy.

1.4 Základy obecného evropského správního práva

Ve správním předpisu jednotlivých evropských zemí je hlavním pramenem psaný předpis. V evropském správním právu je tomu jinak. Vedle psaného práva zde zaujímají důležitou pozici obecné právní zásady.

Definice, která charakterizuje správní právo na základě jeho pramenů ze srovnávacího hlediska říká, že jde o právo¹¹:

- zpravidla nekodifikované – předpisy nejsou shrnuty do jednoho zákoníku,
- jehož prameny často vytváří stejný subjekt, kterého se týká předmět právní regulace,

¹⁰ Šišková, Naděžda et al. Evropské právo 1 - Ústavní základy Evropské unie. 2007. vyd. Praha: Linde. 2007. 310 s. ISBN 978-80-7201-680-8

¹¹ Preininger, Miloslav. Evropské správní právo a Česká republika, dostupné z: www.agris.cz/etc/textforwarder.php?iType=2&iId=153012&PHPSESSID=3e (17. 05. 2008)

- obsahující diskreční prvky nařizovacího privilegia subjektů veřejné správy,
- mající povahu „judge –made“, což znamená, že v pravidelných sporných případech je toto právo seznatelné „apriori“ z pramenů psaného práva, ale ve zlomových případech (tedy v případech signalizujících potřebu právní změny) až „a posteriori“, tj. po vynesení a odůvodnění rozsudku,
- podléhající ve svém normativním základu četným a častým změnám jak v legislativě, tak v judikatuře.

Psané právo: národní předpisy a evropský standard

Psané právo (*lex scripta*) je tvořeno právními normami, které jsou zachyceny časově stálým způsobem (na papíře, v počítačové databázi apod.).

Kontrola dodržování závazků, které vyplývají pro členské státy Rady Evropy z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, sleduje stav vnitrostátních předpisů i správní praxe. Některá ustanovení této úmluvy se ukázala pro některé státy, kde nebyl rozvinutý systém ústavního a správního soudnictví, jako kritická pro stav správního práva.

Nepsané právo: obecná praxe a právní zásady

Nepsané právo (*ius non scriptum*) není zachyceno na pevném substrátu, existuje a předává se pouze ústním podáním – tradicí, také ho můžeme objevit v odborné právní literatuře. Jedná se o tzv. právní obyčeje. Neposkytuje dostatečnou míru právní jistoty a kontinentální právo (právní systém založený na římském právu v kontinentální Evropě mimo Velkou Británii, země Britského společenství národů a USA) se od něj pomalu odklání.

Soudcovské právo: precedenční principy, *ius commune*

Štrasburský a Lucemburský soud měly klíčovou úlohu ve vývoji evropského správního práva. Právní znalci se kloní k názoru, že alespoň 3/4 standardních poznatků o evropském právu by měly být čerpány z rozhodnutých případů. V těch evropských státech, kde je dostatečně rozvinuto správní soudnictví a kde je rovněž institucionalizována ústavní stížnost, je argumentace evropských soudů často přejímána a nechybí ani zpětná vazba, kdy evropské soudy mohou rozhodovat s dobrou znalostí právních názorů zastávaných předními vnitrostátními soudy.

1.5 Základní principy evropského správního práva

Obecné právní zásady jsou ve správním právu Evropské unie, na které je většinou soustředěna v kontextu evropského práva největší pozornost, respektovány jako primární právo.

Evropský soudní dvůr tyto zásady sám vytvářel, jsou dány jen základní povinnosti a detaily si propracovávají jednotlivé státy tak, jak to odpovídá jejich potřebám a požadavkům. V případě nečinnosti se jednotlivec vždy může obrátit na unijní orgány.

Nejčastěji diskutovanými, interpretovanými i aplikovanými obecnými právními zásadami jsou princip formální a materiální rovnost, princip vázanosti správy, zákony, resp. právem, princip omezené volnosti správního rozhodování, princip ochrany nabytých práv a legitimního očekávání, princip proporcionality, princip odpovědnosti správy.

Princip formální a materiální rovnosti

Musí být zabezpečeno rovné postavení pro všechny, kteří přicházejí ke správnímu orgánu. Zároveň musí být zabezpečena ochrana adresátů veřejné správy, kteří stojí v nerovném postavení vůči tomu, kdo rozhoduje. Rovnost znamená i rovnost přístupu k veřejné službě.

Princip vázanosti správy zákony, resp. právem

Veřejná moc je vázána cílem svého působení a nesmí zneužívat svých pravomocí.

Princip Ochrany nabytých práv a legitimního očekávání

Je dán požadavek právní jistoty. Důležitá je také kontinuita práva a rozhodování – vytváří jistotu a neměnnost rozhodování. Za stejné situace musí být vždy rozhodnuto stejně. Souvisí s principem proporcionality.

Princip proporcionality (přiměřenosti)

Je dáno, že zásah musí být přiměřený a pouze tam, kde dochází k odchýlkám vůči normálnímu stavu (normálnímu fungování veřejné správy). Tento princip určuje, zda je konkrétní opatření nutno přijmout a zda je přiměřené stavu, vůči němuž bylo přijato. Souvisí s diskrečním oprávněním veřejné správy, tj. oprávněním zvolit řešení, které nejlépe danému případu vyhovuje, a při rozhodování o tom, zda jej využije, musí ministr spravedlnosti nutně přihlídnout i k jiným okolnostem případu, než je jediná zákonem výslovně stanovená podmínka.

Princip odpovědnosti správy

Správní odpovědnost je odpovědnost za porušení veřejných povinností stanovených normami správního práva nebo na základě norem správního práva.

1.6 Tři pohledy na evropské správní práva

Evropské správní právo je v prvním z významů charakterizováno jako správní právo Evropské unie, neboli jako komunitární, resp. unijní správní právo.

Dále jde o právo společného správního prostoru, tedy o právo vytvářené i používané na různých úrovních mezivládní (ne vždy i mezistátní) spolupráce, slouží tak nejenom administrativním účelům kooperace a integrace členských států Evropské unie, ale i jiným nositelům a vykonavatelům veřejné správy, aniž by tomu bránily právní překážky vnitrostátní povahy.

A ve třetím významu lze evropské správní právo chápat jako právo, které je společné pro veřejnou správu evropských demokratických států, a to jak v rovině obecných pojmů, tak v rovině společných právních principů a základních institutů – *ius commune*.

V některých knižních publikacích se setkáme pouze s dvojitým členěním problematiky evropského správního práva. Je to správní právo, které je výsledkem právotvorných procesů v rámci Evropské unie a které vykonávají buďto orgány EU, nebo orgány členských států EU v případech, kdy se uplatňuje přímý účinek tohoto práva. Toto pojetí se označuje *stricto sensu*.

Vedle evropského správního práva *stricto sensu* se různým způsobem vymezuje správní právo, které má buď vnitrostátní původ a bylo adaptováno pro potřeby výkonu práva EU na různých úrovních veřejné správy, anebo ani přímo s uskutečňováním práva EU nesouvisí. Také lze říci, že se jedná o správní právo jednotlivých zemí ve srovnávacím pojetí.

1.6.1 Správní právo Evropské unie

Evropským správním právem se často míní správní právo Evropské unie, tedy relativně samostatný právní systém odlišný od právních řádů jednotlivých evropských států.

Integrační seskupení, jímž byla Evropská společenství a nyní je Evropské unie, prochází dlouhodobým procesem, který se projevuje i v povaze správního práva EU.

Institucionální struktura Evropské unie vycházející z vzorů Evropského společenství se odlišila od ústavního prototypu mezivládní spolupráce, neboť:

- členské státy udělily část své kompetence integračnímu seskupení,
- vznikla exekutiva zmocněná v mezích udělené kompetence k samostatné normotvorné aktivitě a k rozhodování se závaznými účinky pro členské státy i jejich příslušníky,
- byly zkonstruovány prvky dělby moci mezi orgány integračního seskupení,
- vytvořilo se svébytné právní společenství, v němž důležitá úloha připadla soudu, jenž mohl řešit vzniklé spory, ale také integrovat interpretaci a aplikaci práva.

Správní právo EU se v tomto prostředí postupně rozvíjelo. Začalo ve své původní společenstevní (komunitární) podobě fungovat na konstitučním základě již v prvním desetiletí existence Evropského hospodářského společenství, tedy v 60. letech minulého století. Organicky bylo komunitární právní právo spjato především s normotvornou a rozhodovací činností Rad a Komise, a to pod kontrolu Parlamentu a Soudu.

S přihlédnutím k vývoji smluvního základu EU je možné právní právo EU označit též jako komunitární právo, pokud právní norma vychází z ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství (SES), nebo jako unijní právo, jestliže právní norma vychází z ustanovení Smlouvy o Evropské unii (SEU).

Právní puristé dodávají, že výrazy komunitární, resp. unijní právo jsou na místě vždy, pohybujeme-li se v rámci relativně samostatného systému odvozovaného od SES nebo SEU. Pod vlivem připravené ústavní smlouvy EU se však význam zmíněné terminologické diference zmenšil, neboť je nutné předpokládat uplatnění principu právní kontinuity a vytvoření jednotného systému práva Evropské unie.

V členských státech EU se vedle sebe ale velmi často i spolu – uplatňují dva systémy správního práva – právo vnitrostátní a právo Evropské unie. Právo EU obsahuje části, které jsou bezprostředně účinným právem v členských státech, a rovněž části, které mohou být bezprostředně anebo subsidiárně (v případě nečinnosti orgánů členských států) přímo vykonávány orgány EU.

Regulační akty správního práva EU jsou vytvářeny komunitární metodou, ta má zaručovat efektivitu různorodého výkonu veřejné správy. Předpisy sekundárního práva ES/EU vznikají s využitím této metody tak, že Komise předkládá jejich návrhy, které schvaluje Rada (reprezentující členské státy), a v případech, kdy jde o akty dotýkající se občanů, i Evropský

parlament. Využití kvalifikované většiny při hlasování v Radě zajišťuje účinnost této metody, jenž není závislá na obtížném hledání kompromisu, které by vyžadoval požadavek plného konsenzu. Provádění těchto aktů je svěřeno Komisi a orgánům členských států, a to pod účinnou právní kontrolou Soudu.

„Po smlouvách (právo primární) a mezinárodních smlouvách tvoří sekundární právo třetí důležitý pramen komunitárního práva. Může být definováno jako celek normativních aktů, které byly přijaty evropskými institucemi jako prováděcí ustanovení smluv. Jak je uvedeno ve Smlouvě ES, k sekundárnímu právu náleží právní akty závazné (nařízení, směrnice a rozhodnutí) a nezávazné (rozhodnutí, doporučení), ale také celá řada dalších aktů, jako např. vnitřní institucionální nařízení nebo akční komunitární programy.“¹²

Organizační řešení respektující prvky dělby moci v ústavě integračního seskupení, navržené Jeanem Monnetem a jeho spolupracovníky na samotném začátku ústavního vývoje Evropských společenství, vycházelo z koncepce, podle níž zneužití dílčího zájmového vlivu má v ústavním systému bránit uspořádání zvané *quadripartisme communautaire*, tedy společenstevní čtyřúhelník hlavních orgánů mezi nimiž platí specifická pravidla dělby moci. Evropská exekutiva, kterou tvoří Rada a Komise, je zdvojená a zároveň dvojité kontrolovaná - Parlamentem a Soudem. Závazné rozhodnutí musí projít paralelně jak mezivládním zájmovým polem v Radě, tak integračním zájmovým polem v Komisi, zvláště sílí-li kontrolní pravomoci parlamentního i soudního typu.

Je velmi obtížné reformovat instituce EU a neporušit rovnováhu *quadripartisme communautaire*, která má dlouhou tradici. Probíhající reforma ukazuje, jak obtížné je nastolit v EU stav úplné parlamentarizace, který by znamenal, že Parlament a Rada mohou uskutečňovat zákonodárnou moc v podobných ústavních poměrech, které nacházíme v parlamentních republikách či federacích. Avšak i podvojný systém vládní moci vzbuzuje určité obavy, protože je spojen s rozptýlením ústavně-politické odpovědnosti.

Při kolizi práva EU a vnitrostátního práva členských států platí systémové pravidlo, které Evropský soudní dvůr uplatnil již ve vztahu komunitárního a vnitrostátního práva, totiž princip aplikační přednosti komunitárního práva před právem jednotlivých členských států. Tento princip neřeší otázku vnitrostátní platnosti rozporných konkurenčních předpisů, je ale požadováno, aby cesta aplikace komunitárního či unijního předpisu byla co nejkratší. Aby začala

12 Sekundární právo, dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/cs/droit_communautaire/droit_communautaire.htm

v první instanci u téhož národního orgánu, který běžně aplikuje i domácí právo a je z pohledu adresátů správních aktů orgánem co nejdostupnějším.

Evropský soudní dvůr vyloučil možnost, aby členské státy přestaly být vázány platnými legislativními akty Evropské unie v důsledku rozporu těchto aktů s následně přijatými vnitrostátními předpisy. Posouzení platnosti a účinnosti ustanovení práva EU je výlučně v pravomoci orgánů EU. Vyloučena je také možnost, aby bylo možné s pomocí pramenů vnitrostátního práva různě vykládat význam legislativních aktů Evropské unie a dotvářet tak aplikační praxi. Členské státy jsou vázány loajalitou k právu EU, což platí ve vztazích národních orgánů a orgánů EU i v důsledcích pro rozhodování případných sporů.

Ačkoli základní smlouvy výslovně předepsaly jen minimum přímých a všeobecných správně-právních ustanovení – výjimkami jsou například ustanovení o soudní kontrole komunitárních správních aktů či o povinnosti dostatečně zdůvodnit každé správní opatření či rozhodnutí, která jsou obsažena v Smlouvě o založení ES – lze říci, že přímý i nepřímý výkon správního práva EU je ovládán mnohem širším okruhem základních procedurálních pravidel a principů, protože tato pravidla a principy jsou společné Evropské unii i jejím členským státům.

Důvod tohoto opatření: pokud platí řada základních ustanovení pro správní činnost orgánů Evropské unie a pokud zároveň poskytuje ochranu těmto ustanovením i Evropský soudní dvůr, bylo by nesmyslné, kdyby orgány veřejné správy a soudy v členských státech EU svou praxí zpochybňovaly společný původ takovýchto ustanovení, či pokud by je dokonce vůbec nerespektovaly. To má dopad i na třetí státy, protože úřady a soudy, které by se ve své vnitrostátní praxi opíraly o pravidla a principy neslučitelné s evropským správním právem, nejsou obecně považovány za hodnověrné a spolehlivé.

Charakteristickým rysem aplikace evropského práva v jednotlivých členských státech EU je společné využívání právních prostředků obsažených v právu EU i ve vnitrostátním správním právu. Legislativní opatření i správní akty EU stanoví často pouze primární povinnosti, zatímco odpovědností režim, sankční i exekuční prostředky jsou přebírány z vnitrostátní úpravy.

V judikatuře Evropského soudního dvora jsou stanoveny specifické podmínky bezprostředního účinku ustanovení práva EU. Podle ustálené judikatury jsou bezprostřední použitelnost (aplikovatelnost) i bezprostřední účinek (efekt) legislativních i administrativních aktů vázány na splnění následujících požadavků:

- zřetelnost a dostatečná přesnost, a to zejména při stanovení povinnosti,
- bezpodmínečnost a nevázanost na jinou úpravu či na zvláštní postup nebo zásah dalších orgánů a osob,
- nezávislost na správním uvážení či na jiné podstatné volnosti.

V oblasti společného výkonu správního práva členskými státy a orgány Evropské unie platí, že členský stát, který nepřijal ve stanovené lhůtě vlastní opatření k provedení platného legislativního opatření či správního aktu EU, ač byl povinen tak učinit, musí strpět, aby se osoby, jimiž akt přiznává subjektivní veřejná práva, mohly realizace těchto práv domáhat i ve sporu s vnitrostátními úřady.

1.6.2 Právo společného správního prostoru

I když Evropská unie těží ve svém správním právu převážně z metod a forem komunitárního práva, využívá v určitém rozsahu i možnost upravovat společný správní prostor správními dohodami a navazuje tak na úsilí Rady Evropy, která si dlouhodobě klade za cíl odstraňovat ve veřejné správě bariéry, které jsou spojeny s rozdělením Evropy. Nemůžeme přitom pominout, že dávno před ustavením EU a mimo kontext komunitárního práva fungovaly instrumenty administrativní činnosti na různých úrovních přeshraniční spolupráce, či výkonu veřejné správy se zahraničním prvkem. V tomto smyslu existuje evropské správní právo jako právo administrativní spolupráce států, veřejnoprávních korporací i nevládních organizací ve sjednocující se Evropě.

Tento význam je spojován s koncepcí evropského správního práva, akceptuje také to, že v rámci ES byly a v rámci EU nadále budou využívány legislativní a správní akty nespojované s komunitární metodou, ale s metodami mezivládní spolupráce. A také: evropské správní právo jako právo společného správního prostoru nemusí být spojováno výlučně s Evropskou unií a je v tomto směru mnohem otevřenější jak vládám, tak ostatním vykonavatelům veřejné správy.

V rámci Rady Evropy působí několik institucionálních seskupení se zaměřením na evropskou správní a administrativní spolupráci, jejichž práce vyústila v přijetí řady mnohostranných evropských úmluv konstituujících společný správní prostor například v oblasti mediální a informační veřejné správy, péče o kulturní dědictví a o životní prostředí, kontroly střelných zbraní či rozhodování o správních deliktech. Do podobné kategorie patří i úmluvy převážně procedurálního charakteru, například o postupování žádostí o právní pomoc,

o notifikaci dokumentů o administrativních záležitostech, o informacích o cizím právu, o získávání informací a důkazů týkajících se administrativních záležitostí v zahraničí, o administrativní pomoci v daňových záležitostech, o finančních operacích zasvěcených osob, o některých aspektech bankrotů, či o antikorupčních operacích.

Pro členské státy Rady Evropy otevřely úmluvy o správní spolupráci prostor pro uspořádání činnosti veřejné správy, které nemohou být z důvodu respektu k institucionální subsidiaritě přímo dotčeny právem Evropské unie.

Patří sem například Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci obcí a úřadů (také Madridská úmluva). Dále je sem zahrnuta mezivládní spolupráce v oblasti nazývané „oblast svobody, vnitřní bezpečnosti a výkonu spravedlnosti“. Nejznámější příklad se týká Schengenského prostoru, jímž se rozumí společné území, v němž jsou odstraněny hraniční kontroly a v nichž platí společné standardy vnitřní bezpečnosti. Tento prostor byl od poloviny osmdesátých let vytvářen prostředky mezivládní spolupráce, do níž je dnes zapojeno 22 členských států Evropské unie a dva přidružené státy (Norsko a Island). Některé právní a administrativní otázky, které se těsně váží ke svobodě pohybu osob, se podle Amsterodamské smlouvy staly součástí Smlouvy o založení Evropského společenství a navíc byl schengen *acquis* integrován do *acquis communautaire* – tedy do toho, k čemu se postupně dopracovala EU a co jí tvoří. Byla rovněž přijata zásada, že úroveň bezpečnosti, která je zaručena Schengenskou dohodou, nebude ani v podmínkách rozšiřování EU žádnými opatřeními snižována.

1.6.3 *Ius commune*

Evropské správní právo v podobě *ius commune* není ani výsledkem uplatnění komunitární metody, ani výsledkem dohody o spolupráci při výkonu veřejné správy s cizím prvkem či v přeshraničním rozměru, *ius commune* zaručuje, že se ve vnitrostátním právním systému prosazují standardy integračního seskupení silou neformálního vlivu. Je možný i komplementární proces, kdy mezinárodní organizace či integrační seskupení vykonavatelů veřejné správy přijme právní standard některého ze svých členů. Představuje společné správní právo evropských demokratických států.

Správní právo patří mezi právní odvětví, která se dlouhodobě a úspěšně vzpírají smluvní unifikaci (zjednotnění) – *ius unum*. Nalézání společného práva (*ius commune*) je tedy postaveno:

- na uznání obecných principů správního práva ve veřejné správě většiny evropských států,

- na respektu k základním právům jednotlivců i skupin osob při výkonu veřejné správy,
- na schopnosti využít pravidla, uplatňovaná v rozvinutých správněprávních systémech, vně hranic institucionálního okruhu, v němž vznikly.

Společné evropské správní právo je komplementárním systémem jak pro správněprávní společenství, která ztělesňují ES a EU, tak pro společný správněprávní prostor, vytvářený převážně smluvními instrumenty v rámci vzájemné mezivládní spolupráce v administrativních záležitostech.

Rozvoj společného správního práva měl v minulém půlstoletí hlavní ohnisko v úsilí o zformování správněprávního standardu Rady Evropy - *Acquis du Conseil de L'Europe*. Vznik a existence tohoto standardu je spojena s činností klíčových institucí RE, zvláště Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), parlamentního shromáždění i Výboru ministrů RE a s aktivitami připojených konzultativních a koordinačních orgánů v institucionálním systému Rady Evropy. Akty výše uvedených orgánů – závazné rozsudky stejně jako nezávazná doporučení – jsou v současné době neopominutelnými prameny poznání toho, jaké správněprávní standardy jsou na fóru RE uznávány a nebo doporučovány.

2 Správní právo České republiky

Správní právo je základní právní odvětví veřejného práva. Často se také setkáváme s pojmem právo státní, neboť reguluje činnost veřejné správy ve státě. Pod pojmem veřejná správa rozumíme správu věcí veřejných ve veřejném zájmu. Správní právo je samostatné právní odvětví, protože splňuje odvětvová normotvorná kritéria, jejichž funkcí je regulovat společenské vztahy, které vznikají ve sféře veřejné správy.

Správní právo se člení na správní právo hmotné a správní právo procesní. Správní právo hmotné v sobě nese normy, které upravují jednotlivé společenské situace, které jsou regulovány správním právem, např. zákon o matrikách, zákon o ochraně průmyslových vzorů, stavební řád apod. Správní právo procesní reguluje aplikační činnost správních orgánů, tzn. procesní postup - jak se mají správní orgány chovat při prosazování práva a jaká práva a povinnosti má účastník správního řízení. Hlavní procesní normou je v tomto případě Správní řád.

2.1 Pojem správní právo

Základním posláním správního práva je upravit postavení a chování subjektů práva ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací výkonné moci ve státě

ve sféře veřejné správy. Tato realizace probíhá vlastní realizací norem správního práva nebo častěji aplikací norem správního práva orgánem veřejné správy v tzv. správním řízení.

V oblasti správního práva je hlavním a stěžejním právním předpisem zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který se stal účinný 1. ledna 2006 a jeho hlavní funkcí v systému práva je upravit postup správních orgánů při aplikaci norem správního práva hmotného. Tato aplikace se nazývá správní řízení a jeho hlavním úkolem je vydání rozhodnutí, jimž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jimž se v určité věci prohlašuje, že takováto osoba práva a povinnosti má nebo nemá, takto je pojem správního řízení upraven v § 9 správního řádu.

2.2 Prameny správního práva

Zdrojem práva, tedy i správního práva, jsou společenské vztahy, poměry ve společnosti, její historický vývoj, zvyklosti, potřeby a zájmy jednotlivých skupin obyvatel apod. Dnešní podobu práva velmi výrazně ovlivňují integrační vztahy. Postupné sjednocování úprav a jejich sladování je úkolem na dlouhé období. Také je důležité, že kontinentální typ práva dává velmi intenzivní společný základ právním řádům evropských států.

Pravidlo chování, které je podmíněné vývojem společenských vztahů, musí mít určitou formu, aby se mohlo stát právní normou. Platnost a závaznost norem správního práva závisí tedy na existenci určitých typických forem práva – pramenů správního práva. Též bývají označovány jako formální prameny práva.

Správní právo je zásadně právem psaným. Obyčej u nás postupně ztratil postavení pramene správního práva, stejně jako v ostatních evropských státech s kontinentálním právem. I přesto zůstává stále otevřen systém obecných principů práva a obecných principů správního práva, které nemusejí být výslovně v zákonech zakotveny. Tvoří tak tedy další důležitý pramen práva. Prameny správního práva jsou takové formy, které jsou uznány státem. Není možné, aby byla připuštěna existence pramene práva, pokud nemá oporu v ústavě nebo v zákoně. Je to věcí právní jistoty.

2.2.1 Charakteristika pramenů správního práva

Systém pramenů správního práva je hierarchicky uspořádán, podle významu jednotlivých státních funkcí a postavení jejich vykonavatelů. Pro prameny, které jsou vytvářeny mimo tuto

hierarchickou soustavu, tedy pravidla mezinárodního práva a práva ES (EU), se obvykle uplatňuje princip aplikační přednosti. Vnitrostátní norma, která by se s nimi v konkrétním případě dostala do rozporu, musí zůstat neaplikována, její platnost ale zůstává nedotčena.

2.2.2 Druhy pramenů správního práva

Ústava a ústavní zákony

Ústavní normy upravují postavení veřejné správy, její kompetenci a pozici adresátů jejího působení. Ústavní základy veřejné správy se nacházejí především v úpravě moci zákonodárné, výkonné a soudní, jejich vzájemných vazbách a v určování podmínek výkonu. Ústavně zakotveny jsou hlavní rysy uskutečňování principu legality ve správě, ústavní normy také vyzdvihují základní lidská práva a svobody, k jejich omezování nebo zeslabování může dojít jen ve výjimečných případech při splnění přísně stanovených podmínek a jsou svěřeny pod ochranu soudní moci. Odtud pro správu plynou limity její činnosti a také povinnosti při aktivním napomáhání jejich realizace i ochrany.

Autorita ústavních norem je dána jejich nejvyšší právní silou, ostatní vnitrostátní právní normy jsou jimi delegovány. Pro správní právo tím plyne důležitý moment stability.

Pravidla mezinárodního práva

Každý stát musí plnit povinnosti a dodržovat závazky plynoucí z pravidel mezinárodního práva. Tyto závazky se stále více týkají i vnitrostátních vztahů a ovlivňují tak všechny oblasti správy. Stát musí nepřetržitě zajišťovat soulad svého právního řádu s pro něj závaznými pravidly mezinárodního práva. Vnitrostátní normy s nimi nesmí být v rozporu. Zajištění souladu často vyžaduje vybavit státní orgány novými působnostmi a pravomocemi a stanovit odpovídající práva a povinnosti osob vzhledem ke správě. Podmínky, za jakých bude souladu s mezinárodním právem dosaženo, určují ústavní normy.

Právo Evropských společenství (Evropské unie)

O vytvoření a poznání tohoto relativně nového druhu pramenů správního práva se zasloužil Evropský soudní dvůr. Ten zdůraznil, že z cíle Smlouvy o založení EHS vyplývá, že tato smlouva neupravuje jen vzájemné povinnosti členských států. Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, jehož subjekty jsou členské státy i jejich příslušníci.

Tento právní řád se stal nedílnou součástí právních řádů členských států a jejich soudy jej

musí aplikovat. Vnitrostátní legislativní či administrativní opatření nemůže být v rozporu s právním řádem Společenství.

Od 90. let minulého století také ESD pojmově rozlišuje mezi právem Evropského společenství (komunitární právo) a právem Evropské unie (unijní právo).

Na vrcholu pomyslné pyramidy pramenů práva ES/EU jsou konstitutivní prameny – zakládací smlouvy (Smlouva o založení ES a Smlouva o založení EU), smlouvy o přistoupení nových členů (6 přístupových smluv s 21 státy) a obecné zásady právního společenství. Tyto prameny mají podle ESD nejvyšší právní sílu.

Pokud vstoupí v platnost Římská smlouva – Ústava pro Evropu, nahradí stávající zakládací smlouvy a jistými výjimkami i pět ze šesti přístupových smluv.

Obecné principy práva a obecné principy správního práva

Existence obecných principů práva i obecných principů správního práva je všeobecně přijímána. Jejich platnost není závislá na formálních znacích – aplikují se, i když je neuvádí žádný pramen. Jejich existence je obvykle konstatována a mají pomocnou či výkladovou funkci.

Zákony

Zákon je dominujícím pramenem správního práva. Je to akt, který charakterizuje stát s parlamentním zřízením. Akt, který prošel ústavou stanoveným zákonodárným procesem a na kterém se usnesl parlament (i s účastí ostatních zákonodárných činitelů – hlava státu, ministři, obyvatelstvo). Zákony jsou publikovány v úřední sbírce zákonů.

Zákon je nadřazen ostatním pramenům, které mu nemohou odporovat. Nad ním stojí ústavní normy, a zákony s nimi musí být v souladu. Také určitá pravidla mezinárodního práva, právní principy a komunitární právo (po vstupu do EU) mají před zákonem přednost.

Zákon může být zrušen nebo změněn jen zákonem nebo ústavním zákonem. Předpisy nižší právní síly mohou být zákonem zrušeny.

Nařízení

Nařízení je obecná forma normotvorby veřejné správy, výraz jí svěřené pravomoci upravovat obecně závaznými normami společenské vztahy. Je výrazem působnosti subjektu, který jej vydává a je obecné.

Označení nařízení se užívá pro právní předpisy vlády a právní předpisy územních samosprávných celků v oblasti výkonu státní správy (přenesené působnosti).

Nařízení neupravuje věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu, jedná se o ústavně

stanovenou dělbu pravomoci. Nařízení stojí pod zákonem a musí být opřeno o zákon, který mu časově předchází.

Obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků v oblasti samosprávy

Obecně závazná vyhláška je forma normotvorby subjektů územní samosprávy (obcí, krajů), je to jeden z projevů práva na samosprávu. Jejich obsahem je právní regulace místních záležitostí v působnosti dané samosprávy.

2.3 Česká republika a evropské správní právo

V České republice je na evropské správní právo pohlíženo nejvíce jako na správní právo ES/EU. Proto se budeme zabývat hlavně tímto odvětvím.

2.3.1 Evropský standard správního práva

2.3.1.1 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy

Tento standard je tvořen několika doporučeními Výboru ministrů Rady Evropy. Pokud tato doporučení členské státy přijmou, je jejich povinností zabezpečit jejich dodržování. Řadí se sem:

- rezoluce z 28. 9. 1977, která zakotvuje minimální standard účastníků správního řízení,
- doporučení o diskrečním oprávnění (z března roku 1980),
- doporučení o přístupu k informacím (listopad 1981),
- doporučení o odpovědnosti veřejného orgánu a státu,
- doporučení týkající se řízení s velkými skupinami osob,
- doporučení ohledně předběžných soudních opatření,
- doporučení, které se týká správního trestání.

Rezoluce o minimálním standardu účastníků správního řízení

Do této rezoluce patří právo vyjadřovat se ke skutečnému stavu věci, uvádět důkazní prostředky a navrhopvat, jak má být dokazování vedeno, právo být informován před vydáním aktu (o tom, na jakých základech má být vydán), právo na právní pomoc (včetně oprávnění být zastupován), právo být informován o odůvodnění aktu, právo na poučení o opravných prostředcích.

Doporučení o diskrečním oprávnění

Rozhodnutí sleduje jen zákonem určený (předepsaný) účel, musí respektovat princip rovnosti, musí být zabezpečena úměra mezi účelem a důsledky, které rozhodnutí vyvolá. Všechny odchylky od obecných směrnic o diskrečním oprávnění. Akt musí být přezkoumatelný z hlediska zákonnosti a účelnosti správním orgánem a vždy také soudem.

Doporučení o přístupu k informacím

Jedná se o právo na informace, kterými disponují správní orgány. Každý občan má právo požádat orgán o informaci, a ta mu nemůže být odepřena. Existuje možnost omezení z důvodu ochrany veřejného nebo soukromého zájmu (musí být řádně zdůvodněno).

Doporučení o odpovědnosti veřejného orgánu a státu

Odpovědnostní povinnost, která nastupuje, pokud se veřejný orgán nechová tak, jak by se měl podle práva chovat.

Doporučení týkající se řízení s velkými skupinami osob

Všechny osoby mají právo být informovány o zamýšleném aktu, každý si může zvolit formu účasti na řízení.

Doporučení ohledně předběžných soudních opatření

Pokud je podán návrh na přezkoumání správního aktu, je navrhovatel oprávněn požádat soud, aby nařídil určité předběžné opatření a soud může nařídít, aby byl odložen výkon rozhodnutí.

Doporučení, které se týká správního trestání

Pro ukládání správní sankce platí stejné podmínky jako pro ukládání sankcí trestních. Správní postih musí být uskutečněn v přiměřené lhůtě. Řízení musí být uzavřeno konečným rozhodnutím a sankce musí být přezkoumatelná soudem.

2.3.1.2 Principy správního práva ve vztahu mezi úřady a soukromými osobami

Tento dokument Evropské unie nemá právní závaznost, ale principy v něm obsažené jsou respektovány a uznávány. Tento dokument říká:

- vztahy mezi úřady a soukromými osobami budou podřízeny zásadám, na nichž stojí právní stát, každý je podřízen právu, každý má možnost znát svá práva, správní akty jsou

- přezkoumatelné soudy atd.,
- jsou zde vymezeny pojmy, např. správní úřad,...
 - stanoví zásady, na nichž mají orgány fungovat:
 - povinnost rušit protiprávní akty,
 - soulad správních aktů s normativními akty (zákonost),
 - povinnost shodně řešit shodné případy,
 - zásada proporcionality,
 - zabezpečit záruky proti podjatosti,
 - právo na přístup k informacím, jimiž disponují správní orgány,
 - řeší také ukládání sankcí:
 - sankcí může být pokuta nebo jiné peněžité opatření,
 - nulla poena sine lege (lat. „žádný trest bez zákona“)¹³,
 - důkazní břemeno leží na správním úřadu,
 - zásada vyloučení dvojího postihu za stejné jednání,
 - pokud více orgánů postihuje to samé chování, musí se přihlížet k sankci, která již byla uložena.

Jak už je výše uvedeno, právo Společenství se projevuje ve vztahu k členským státům a jejich subjektům dvojným způsobem. Právo primární má podobu mezinárodního práva a zavazuje členské státy na stejném principu jako mezinárodní smlouvy. Právo sekundární se více podobno právu vnitrostátnímu. Ve všech členských státech Společenství tedy platí dva právní systémy – právo vnitrostátní příslušného členského státu a právo Společenství.

2.3.1.3 Vliv komunitárního práva na státy žádající o přístup k EU

Žádající stát musí splnit několik základních zásad:

- Zásada demokratické legitimacy veřejné správy, její demokratické kontroly.
- Orgány samosprávy musí být voleny v demokratických volbách, výkonná moc samosprávy je závislá na volených orgánech.
- Musí být zákonem stanovený statut úřednictva, který zajišťuje kontinuitu správní činnosti, stanovuje zásady politické neutrality, loajality k demokratické vládě a podmínky pro definitivu, výběr, odpovědnost,... (toto zatím ČR nesplňuje).
- Organizace a činnost veřejné správy se řídí principy nadřízenosti a podřízenosti, vydávání

¹³ Zásady nullum crimen sine lege („žádný zločin bez zákona“) a nulla poena sine lege („žádný trest bez zákona“) představují jeden z pilířů právního státu v kontinentálním pojetí, ukazují princip legality veřejné moci do práva.

správních aktů má formalizovanou úpravu.

- Veřejná správa je správou právního státu, musí být zaručena zákonem a pouze ten určuje pravomoc a působnost.
- Rozhodování - akty musí být přezkoumatelné soudy, popřípadě Ústavním soudem.
- Musí se uplatňovat princip subsidiarity¹⁴ a z něho plynoucí požadavek efektivity, minimalizace a hospodárnosti činnosti veřejné správy.

2.3.1.4 Evropská charta místní samosprávy^{15,16}

Evropská charta místní samosprávy je počinem Rady Evropy. Jde o mezinárodní úmluvu, která vytváří společný evropský standard pro zajištění a ochranu práv místní samosprávy a zavazuje smluvní strany, aby aplikovaly její základní pravidla zaručující politickou, správní a finanční nezávislost územní samosprávy.

Vzhledem k právním a ústavním odlišnostem v různých členských státech Rady Evropy je stranám dovoleno vyhradit si některá ustanovení Charty, kterými se necítí být vázány. Samozřejmě také umožňuje kdykoliv závazky stran rozšířit, jakmile dojde k odstranění stávajících překážek. Je možné vypovědět i další ustanovení, ale jestliže počet závazných ustanovení klesne pod stanovenou hranici, je to považováno za vypovězení Charty jako celku.

Každý členský stát, který by chtěl k Chartě přistoupit, musí splnit následující povinnosti:

- zavázat se k dodržování nejméně dvaceti ustanovení, alespoň deset z nich musí být vybráno ze čtrnácti nejdůležitějších odstavců,
- informovat generálního tajemníka Rady Evropy o legislativních a jiných opatřeních ke splnění podmínek Charty.

Chartu zatím z různých důvodů nepodepsali jen 3 ze 46 členských států Rady Evropy – Andora, San Marino a Monako).

Za nejdůležitější principy jsou považovány např.:

14 Princip subsidiarity – princip, podle kterého rozhodnutí a zodpovědnost musí být na stupni politického systému, který je nejbližší občanům.

15 Smlouva byla ve Štrasburku přijata dne 15. října 1985, v platnost vstoupila 1. září 1988, jménem České republiky byla Charta podepsána dne 28. května 1998, v platnost vstoupila dne 1. září 1999.

16 Evropská charta místní samosprávy, Asociace krajů České republiky, dostupné z: http://www.asociacekrajů.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=69290; www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy.doc

- zákonné a také ústavní uznání principu místní samosprávy,
- vymezení pravomocí a odpovědnosti místních orgánů, stanovit jejich postavení spravovat místní záležitosti v zájmu obyvatel daného území,
- výkon samosprávy náleží především voleným demokratickým orgánům - zajistit právo místního referenda,
- pravomoci místních orgánů jsou zpravidla plné a výlučné a nesmí být zpochybňovány ani omezovány žádným dalším orgánem, omezeny mohou být pouze zákonem,
- území mohou být vymezena pouze na základě předchozího projednání s těmi, kterých se to týká, v případech, kdy to umožňuje zákon, se tak učiní formou referenda,
- správní dozor je zaměřen na soulad činnosti se zákony a s ústavními principy,
- místní společenství mají v rámci hospodářské politiky právo na odpovídající vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat
- finanční zdroje musí být úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákony
- alespoň část těchto zdrojů pochází z místních daní a poplatků, jejichž výši mohou místní orgány v mezích zákona určovat.

Charta vymezuje i pracovní podmínky, aby o práci měli zájem kvalifikovaní lidé. Musí jim být umožněn růst, zajištěno odpovídající odměňování.

2.3.1.5 Vztah práva Společenství k národním právním řádům¹⁷

Tento vztah práva bylo v počátečních letech Společenství možné stanovit jen velmi obtížně. Mezitím ale vztahy, především zásluhou právních nálezů Evropského soudního dvora v rámci jeho rozhodovací činnosti, dozrály a přednost evropského práva je v členských státech akceptována a členské státy mají také určité povinnosti, pokud jde o používání a dodržování práva Společenství.

a) Přednost práva Společenství

Právo společenství má nárok na přednost před národním právním řádem, a to vždy, když dojde k rozporu mezi národní a komunitární právní úpravou. Stávající vnitrostátní právní předpisy, které jsou s právem Společenství v rozporu, potom nesmějí být v konkrétním případě aplikovány.

¹⁷ Hakenberg, Waltraud. Základy evropského práva. 2005. vyd. Praha: C. H. BECK, 2005. 288 s. ISBN 80-7179-924-6

Pro členské státy není vždy jednoduché akceptovat nadřazenost práva Společenství, hlavně v případech, kdy je dotčeno národní ústavní právo. Bylo však připuštěno, že i Evropský soudní dvůr kontroluje a garantuje ústavní práva. I přesto bylo několikrát v různých záležitostech požadováno pro všechny podřízené národní soudy právo odmítnout podřízení při zřejmém překročení kompetence evropskými orgány. V praxi se ovšem nestává příliš často, aby se od sebe principy evropského a národního ústavního práva výrazně odchylovaly.

b) Bezprostřední použitelnost práva Společenství

Dalším aspektem ve vztahu práva Společenství k národnímu právu je tzv. bezprostřední použitelnost¹⁸ práva Společenství. Tento princip udává, že každý občan Evropského společenství se může před národním soudem přímo dovolávat předpisu ES, aniž by byla nutná jeho předešlá transformace do vnitrostátního právního řádu. Autorem je také Evropský soudní dvůr.

Také tento princip byl pro mnoho členských států obtížně přijatelný, protože odlišuje právo Společenství od ostatních běžných pramenů veřejného mezinárodního práva.

Tato zásada byla nejprve aplikována ESD na primární právo Společenství, později bylo její použití rozšířeno i na sekundární právo (nařízení, směrnice, rozhodnutí). S tím souvisí další princip, a to odpovědnost členských států za neprovedení směrnice – u nařízení a rozhodování nedošlo k velkým problémům. Blíže pod písmenem d).

c) Odpovědnost členských států za porušení práva ES

Na počátku 90. let byl ESD poprvé připuštěn nárok občana proti členskému státu vyplývající z odpovědnosti státu za porušení práva Společenství. V tomto konkrétním případě se jednalo o neprovedení směrnice z oblasti pracovního práva.

d) Odpovědnost členských států za neprovedení směrnice

Jak již bylo výše řečeno, směrnice jsou adresovány zásadně členským státům a předepisují jen výsledek, jakého má být dosaženo, nikoli formy a metody dosažení cíle. Tímto cílem je povinnost členských států implementovat směrnici do vnitrostátního práva. Každá směrnice vždy stanovuje lhůtu, ve které musí být implementace provedena¹⁹.

Před uplynutím implementační lhůty jsou členové povinni neohrozit naplnění účelu

¹⁸ Bezprostřední použitelnost je více známá pod francouzským výrazem „effet direct“.

¹⁹ Lhůta směrnice je nejčastěji v rozmezí dvou až tří let.

směrnice. Po uplynutí lhůty se provádí kontrola, zda členský stát vyhověl požadavku na provedení směrnice, pokud tak učinil je povinen vykládat své národní právo v souladu se směrnicí.

Jestliže členský stát požadavku nevyhověl nebo směrnicí implementoval chybně, mohou podle právního řádu ESD nastat tyto možnosti:

- Tzv. vertikální přímý účinek říká, že ačkoli směrnice nemá bezprostřední účinek, je tento přijat v případě, pokud jde o právní vztah mezi státem a občanem a je-li norma ve směrnici dána přesně a nepodmíněně.
- Tento přímý účinek není dán, pokud se jedná o právní vztah mezi dvěma soukromými subjekty (tzv. horizontální přímý účinek směrnice nemá).
- Je možné, že i když směrnice nebyla provedena, existuje povinnost vykládat národní právo v souladu s ní.
- Tato varianta spočívá v odpovědnosti státu za škodu, která vznikla neprovedením směrnice.

2.4 Česká republika a Evropská unie

2.4.1 Vstup České republiky do EU

Zájem o vstup do Evropské unie byl poprvé vyjádřen již v roce 1989 Československou socialistickou republikou. Tento krok souvisel se stanoveným československým cílem budoucího zahraničně-politického směřování. Začlenění měly zemím bývalého východního bloku usnadnit tzv. asociační dohody, které navrhla Komise ES. O uzavření této asociační dohody se začalo jednat 20. prosince 1990. Na konci roku 1991 byla podepsána Evropská dohoda o přidružení ČSF, Maďarska a Polska k Evropským společenstvím.

Ratifikační proces byl pozastaven v roce 1992, během rozpadu Československa. Česká republika se po osamostatnění snažila dohnat zpoždění, které nastalo vinou opakovaného podpisu asociační dohody. Roku 1993 byla podepsána Evropská dohoda, která obsahovala přidružení mezi ČR a ES a jejich členskými státy, v platnost vstoupila 1. února 1995.

Evropská rada, na svém zasedání v Kodani v červnu 1993, rozhodla, že asociované země

ze střední a východní Evropy, se mohou stát členy EU. Bylo stanoveno, že ke vstupu dojde, jakmile bude země schopná přijmout všechny povinnosti spojené se členstvím, bude splňovat ekonomické a politické podmínky a bude mít dostatečnou administrativní a soudní kapacitu, aby byla schopná převzít *acquis*.

Česká republika získala status přidružené země Evropské unie v roce 1994. Oficiální žádost o členství v EU podala ČR dne 17. ledna 1996 a tím začalo postupné přidružování ČR k EU. ČR se mimo jiné zavázala, že transponuje legislativu Evropského společenství²⁰ a zajistí její realizaci v praxi. Vstupní rozhovory byly připraveny v 13. prosince 1997 na zasedání Evropské rady v Lucemburku, zahájeny byly dne 30. března 1998.

Nejprve bylo nutné provést porovnání legislativy kandidátské země s legislativou ES²¹. Za tímto účelem a se snahou zjednodušení, byla celá komunitární legislativa rozdělena do 31 kapitol (viz. příloha č. 4). Toto porovnání se stalo podkladem pro další etapu vstupních rozhovorů, tj. dvoustranná jednání mezi EU a kandidátskou zemí. S Českou republikou tato jednání započala v březnu 1998.

Proces přípravy na vstup do EU byl průběžně sledován Evropskou komisí, která od roku 1998 každoročně vydávala Pravidelné zprávy o pokroku kandidátských zemí v přípravách na členství v EU. Hodnotící zpráva z roku 1998 vytykala České republice hlavně oblasti státní správy a soudnictví. Vláda proto urychlila legislativní proces přejímání práva EU. Druhá zpráva Komise ocenila přijetí dokumentu Hospodářská strategie vstupu do Evropské unie, společné hodnocení priorit hospodářské politiky, posun při liberalizaci pohybu kapitálu či přijetí pravidel pro prosazování regionální politiky, ale velmi kriticky byla, mimo jiné, hodnocena situace Romů. Zpráva z roku 2000 byla už více pozitivní, hlavně bylo oceněno zrychlené přijímání legislativy. V roce 2001 byla pozitivně hodnocena oblast fungující tržní ekonomiky, avšak situace Romů v ČR je se stává stálým problémem. V roce 2002 Komise řeší otázku tzv. Benešových dekretů, na základě analýzy ovšem byla vydána zpráva, že dekrety nepředstavují z hlediska *acquis* žádnou překážku pro vstup ČR do EU. Poslední zpráva byla vydána 5. listopadu 2003 a byla nazvána Souhrnná monitorovací zpráva o přípravách České republiky na členství.

Předvstupní proces s ČR a dalšími devíti státy byl ukončen v prosinci 2002 v Kodani a Evropská rada rozhodla v souladu se stanoviskem Komise o přijetí deseti nových členských států k datu 1. května 2004.

20 Legislativa ES – *acquis communautaire*.

21 Analytické srovnávání legislativy kandidátských zemí s evropským právem – neboli „screening“.

2.4.2 Aktuální problémy v ČR v komparaci s vybranými členskými státy EU

V následující kapitole bych se chtěla věnovat aktuálním problémům na území České republiky týkajících se členství země v Evropské unii a jejich následnému porovnání s vybraným státem, který je rovněž jejím členem. Vybranými problémy jsou:

- přijetí eura,
- postavení národnostních menšin,
- volný pohyb osob.

2.4.2.1 Přijetí eura

Vstup České republiky do Evropské unie sice neznamenal automatický vstup do Ekonomické a měnové unie, ale v přístupové smlouvě se ČR zavázala, že v budoucnu se stane jedním z jejích členů a převezme tak jednotnou měnu euro. Termín, kdy ČR začne usilovat o přijetí jednotné měny určí vláda. K tomu, aby se ČR mohla stát členem eurozóny je nutné splnit ekonomické a právní podmínky, které jsou známé také jako maastrichtská neboli konvergenční kritéria (viz obrázek č. 4). Vedle těchto kritérií je také dán požadavek na slučitelnost právních předpisů členské země s legislativou ES, v tomto případě se jedná o statut Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky.

Nezbytnou podmínkou splnění těchto kritérií je jejich udržitelnost, ne jen jednorázové naplnění v okamžiku vstupu do eurozóny. Tato kritéria jsou potřebná k tomu, aby byl členský stát schopen fungovat bez vlastní měnové a kurzové politiky.

Zavedení eura představuje pro každou členskou zemi určité výhody i nevýhody. Pro občany České republiky to znamená hlavně jednodušší cestování nebo vyšší makroekonomickou stabilitu, ale také ztratíme samostatnou měnovou politiku. Pro všechny občany země bude zavedení jiné měny představovat velkou změnu, proto byl vypracován Národní plán zavedení eura v České republice, který slouží k usnadnění přechodu české ekonomiky na euro a řeší technické, organizační a právní náležitosti přechodu.

V lednu 2008 Evropská komise vydala nové doporučení k zavedení eura, které napomáhá členským zemím, které se připravují na přijetí eura. Toto doporučení vychází ze zkušeností se zaváděním eura v letech 2002, 2007 a 2008. Je to nezávazný dokument technické povahy a je

rozdělen do čtyř článků²²:

- I. První se zabývá plánováním a organizací zavádění eura na národní úrovni.
- II. Druhý formuluje úkoly v oblasti přípravy obyvatelstva na zavedení eura – v roli spotřebitelů, bankovních klientů, podnikatelů, zaměstnanců apod.
- III. Další se zabývá otázkami rychlého a bezproblémového zásobení hotovostí v eurech.
- IV. Poslední pak otázkami ochrany spotřebitele a zamezení mylnému dojmu o masivním růstu cen z titulu zavedení eura.

V tabulce č. 1 je přehled požadavků, které musí ČR před vstupem do eurozóny splnit (dle Maastrichtských kritérií).

Tabulka č. 1: Maastrichtská kritéria

Kritérium	
Cenová stabilita	12měsíční průměr HICP inflace do 1,5 % nad referenční hodnotou, která je průměrem tří zemí s nejnižší inflací
Úrokové míry	10leté vládní dluhopisy s úrokovou mírou do 2,0 % nad průměrem vládních dluhopisů tří zemí s nejlepší cenovou stabilitou
Vládní deficit	do 3 % HDP
Veřejný dluh	do 60 % HDP
Stabilita měnového kurzu	minimálně dvouletý pobyt v ERM II bez porušení $\pm 15,0$ %ního flukuačního pásma a devalvace centrální parity

Zdroj: http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/euro_podmin_prijeti.html

Pokud jde o tato kritéria, ve většině z nich se již ČR podařilo dosáhnout požadované úrovně, jedná se např. o dluh veřejných financí, nízkou inflaci, úrokové sazby. Ovšem dlouhodobě problematickou u nás zůstává otázka schodku státního rozpočtu. V roce 2004 se ho podařilo snížit pod 3 % HDP, byla to hlavně zásluha silné české koruny. V současnosti se deficit veřejných rozpočtů pohybuje okolo 1 % přes požadovanou hranici, je to vinou hlavně mandatorních výdajů, jsou nutné reformy zdravotnictví a důchodového systému.

²² Dostupné z internetových stránek Ministerstva financí České republiky:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/pristup_cr_k_eurozone.html

Ve společné Konvergenční zprávě vyjadřuje Evropská komise spolu s Evropskou centrální bankou znepokojení nad růstem deficitu veřejných financí za současného výrazného boomu ekonomiky. Zvláště nárůst sociálních transferů je dle Zprávy alarmující. Neschopnost české vlády prosadit zásadní reformy může být podle ní výraznou brzdou vstupu ČR do eurozóny.²³

Také podle viceguvernéra České národní banky je v současnosti přijetí eura velkým dobrodružstvím s nejasným výsledkem.

Objevilo se mnoho spekulací, že ČR by mohla přijmout euro už kolem roku 2010, ale zatím se bohužel ukazuje, že k takovému kroku nejsme připraveni a přijetí eura proto zatím není reálné. V současné době se o tomto kroku ovšem znovu více diskutuje hlavně kvůli posílení české koruny, což není výhodné např. pro tuzemský cestovní ruch nebo export. Podle vicepremiéra a ministra pro místní rozvoj Jiřího Čunka je nutné stanovit pevné datum přijetí společné evropské měny. S tím ovšem nesouhlasí Vláda ani ministr financí Miroslav Kalousek. O přijetí eura se v ČR diskutuje každý rok a prozatím má současná vláda za cíl mít veřejné rozpočty vyrovnané v roce 2014.²⁴

1. května vstoupila s Českou republikou do Evropské unie Slovenská republika. Vzhledem k tomu, že zvládla svou ekonomiku připravit na přijetí jednotné měny euro dříve než ČR, s největší pravděpodobností se stane 16. zemí eurozóny. Na Slovensku představoval největší problém růst spotřebitelských cen, proto byla Slovenská republika vyzvána, aby inflaci hlídala a v případě nutnosti zakročila.

V současné době tedy SR splňuje všechna maastrichtská kritéria a je tedy připraveno evropskou měnu přijmout již od 1. ledna 2009. Na doporučení Evropské centrální banky se Slovensko bude nyní soustředit na vyrovnanost rozpočtu ve střednědobém horizontu a na provedení strukturálních reforem na pracovním trhu a trhu zboží a služeb, také je důležité, aby byl dodržen růst mezd v souladu s růstem produktivity práce a nepřispívalo se tak k urychlování inflace.

2.4.2.2 Postavení národnostních menšin

Jednou z věcí, kterou nám Evropská unie vytýká, a vytýkala při každoročním hodnocení schopnosti přistoupit k EU, je situace národnostních menšin, hlavně Romů. Tato problematika je

²³ ČR a přijetí eura. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/link-dossier/r-a-pijet-eura>

²⁴ Český rozhlas, i Žurnál: Česko podle Jiřího Čunka potřebuje pevný termín pro přijetí eura (6. 8. 2008). Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/izurnal/cesko/_zprava/482113

v České republice aktuální, v současnosti se o problémech národnostních menšin hovoří hlavně v souvislostech jejich nerovnocenného nebo nerovnoprávného postavení ve většinové společnosti.

Touto otázkou se zabývá Rada vlády pro národnostní menšiny, v jejím čele stojí MUDr. Džamila Stehlíková, která zastává post ministryně vlády České republiky pro menšiny a lidská práva.

Nejdiskutovanější skupinou u nás jsou Romové, jejich skupina patří k nejchudším, okrajovým, nejméně vzdělaným a nejčastěji také k nezaměstnaným obyvatelům, jak České republiky tak celé Evropské unie. Romové jsou často uzavření vůči většinové společnosti a také jejich tradiční romská kultura, způsob života a často i odpor Romů samotných jsou překážkou jejich začlenění do společnosti. Bylo už vypracováno několik zpráv o situaci Romů a různými programy a projekty z EU se členské státy snaží jejich integraci zjednodušit.

S tímto problémem se potýká např. i Slovenská republika. Pro ČR a SR je společné, že v obou státech je tato menšina vnímána negativně a jako dlouhodobě problémová. Romům je vytýkána hlavně kriminalita nebo přesvědčení většiny, že se vyhýbají poctivé práci, zneužívají sociální dávky atd. V některých městech České republiky řeší tuto otázku stěhováním Romů do vytyčených městských částí.

Stejně problémy řeší např. i stát západní Evropy – Španělsko, také se potýká u romské komunity s nezaměstnaností, otázkou bydlení a vzdělávání. Jenže zatímco ve Španělsku se Romové stěhují z ghett do panelových domů, u nás je tomu naopak, jako hlavní důvod se označuje nedostatek bytů, je také pravda, že získat pro Romy ubytování v soukromých domech je velmi obtížné.

Problém je hlavně v tom, že na komunitu Romů je pohlíženo jako na jeden celek, přestože existují pozitivní výjimky rozšířené negativní mínění a názory na romské obyvatelstvo to alespoň v současnosti nezmění. Podle ministryně Džamily Stehlíkové je také problém, že se romské komunity drží pohromadě a mnohdy se brání tomu, aby se nějakým způsobem rozvíjela, opora okolí je velice důležitá. Proto se také domnívá, že hlavním úkolem je zvýšit kvalitu života v komunitách a zapojit občany do aktivit obce.

2.4.2.3 Volný pohyb osob – trh práce

Od vstupu ČR do EU je také aktuální otázka volného pohybu osob po ostatních členských státech za účelem práce. Mnoho členských zemí stále neumožnilo vstup členských států, které přistoupily v roce 2004 společně s Českou republikou, na svůj pracovní trh. Čeští obyvatelé zatím mohou bez omezení pracovat ve Velké Británii, Irsku, Švédsku, Řecku, Portugalsku, Finsku, Španělsku, Itálii, Francii, Belgii, Slovenské republice, Maďarsku, Polsku, Lotyšsku, Litvě, Estonsku, Slovinsku, Maltě, Kypru, Bulharsku a Rumunsku. V nejbližší době by měl být umožněn také vstup na dánský pracovní trh.

V některých státech je to zatím jen částečné uvolnění (např. Francie, Belgie) nebo na Maltě se musí o pracovní povolení stále žádat, ale jen formálně, vydává se automaticky. Např. ve Velké Británii je zaveden povinný režim registrace pracovníků z nových členských zemí (přístup od roku 2004), musí být zaplacen správní poplatek.

Pro občany České republiky je výhodné, že mohou pracovat v ostatních členských zemích EU, stejně jako, že cizinci mohou přijíždět za prací do České republiky.

S volným pohybem osob také souvisí Schengenský prostor, kterého je ČR členem od 22. prosince 2007.

Závěr

Tématem mé bakalářské práce je evropské správní právo, problematika, která je v České republice velmi aktuální. O tomto tématu se mluví hlavně v souvislosti s integrací Evropy a vzájemné spolupráce evropských států. Z toho jasně vyplývá, že otázka evropského práva, ze kterého vychází evropské správní právo, je velice obsáhlá a může jí být porozuměno více způsoby. Předně musí být specifikováno, zda o evropském správním právu mluvíme jako o správním právu Evropské unie, správním právu společného správního prostoru nebo správním právu *ius commune*.

Prvním cílem bylo provést analýzu právní úpravy, která je platná v rámci evropského správního práva, a která se tedy dotýká i právní úpravy v České republice. Tento cíl jsem v první kapitole splnila. Kromě vymezení hlavních pojmů jsem provedla i analýzu evropského správního práva, vymežila jsem prameny komunitárního (právo Evropského společenství) a unijního (právo Evropské unie) práva. Také jsem analyzovala obecné základy, základní principy a tři pohledy na evropské správní právo.

Dalším cílem, stanoveným v úvodu práce, bylo analyzovat správní právo jako právo veřejné v rámci jeho uplatnění v podmínkách České republiky a dále komparace správního práva v ČR se správním právem platným v rámci Evropy. Tento cíl byl také dodržen. Nejdříve jsem vymežila pojem správní právo a poté jsem analyzovala prameny správního práva, jejich charakteristiku a druhy. V další části jsem se věnovala vztahu České republiky a evropského správního práva a dále jsem se zaměřila na poslední cíl – porovnání konkrétních aktuálních problémů ČR s vybranými státy Evropské unie. Zaměřila jsem se na přijetí eura, protože tato problematika je v současné době často předmětem debat, dále problém postavení národnostních menšin, s čímž mají problém všechny státy Evropské unie a Česká republika tedy není výjimkou, a také jsem se zaměřila na volný pohyb osob v rámci EU. Je prezentováno, že občané ČR mají možnost volně se pohybovat po území EU, ovšem má to určité výjimky, protože ne všechny členské státy jsou do tohoto programu zapojeny. Týká se to hlavně volného pracovního trhu.

Všechny cíle, které byly stanoveny v úvodu bakalářské práce, byly naplněny.

Seznam použité literatury

- HAKENBERG, Waltraud. Základy evropského práva. 2005. akt. vyd. Praha: C.H.Beck, 2005. 288 s. ISBN 80-7179-924-6.
- HENDRYCH, Dušan. Správní právo. 2006. vyd. Praha: C.H.Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2.
- POMAHAČ, Richard. Evropské právo. 2003. vyd. Praha: Karolinum, 2003. 203 s. ISBN 80-246-0576-7.
- PREININGER, Miloslav. Evropské správní právo a Česká republika [on-line], cit. 17.5.2008. Dostupné na www: <<http://www.agris.cz/etc/textforwarder.php?iType=2&iId=153012&PHPSESSID=3e>>
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. Evropské správní právo 1 - Ústavní základy Evropské unie. 2007. vyd. Praha: Linde, 2007. 310 s. ISBN 978-80-7201-680-8.
- TICHÝ, Luboš, et al. Evropské právo. 2004. vyd. Praha: C.H.Beck, 2004. 869 s. ISBN 80-7179-449-X.
- TÝČ, Vladimír. Základy práva Evropských společenství pro ekonomy. 1999. vyd. Praha: Linde, 1999. 242 s. ISBN 80-7201-148-0.
- Ministerstvo financí: Přistoupení ČR k eurozóně [on-line], cit. 25.3.2008. Dostupné na www: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/pristup_cr_k_eurozone.html>
- Ministerstvo financí, Národní koordinační skupina pro zavedení eura v České republice: Euro a Česká republika. [on-line], cit. 25.6.2008. Dostupné na www: <http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/cr_euro.html>
- Přístup k právu Evropské unie. [on-line] cit. 20.6.2008. Dostupné na www: <http://eur-lex.europa.eu/cs/droit_communautaire/droit_communautaire.htm>

- Český rozhlas. I Žurnál, Veronika Malá, Milan Knopp: Česko podle Jiřího Čunka potřebuje pevný termín pro přijetí eura [on-line], cit. 6.8.2008. Dostupné na www: <
http://www.rozhlas.cz/izurnal/cesko/_zprava/482113>
- Zákony:
 - Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
 - Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
 - Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
 - Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
 - Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
 - Zákon č. 312/2001 Sb., o státních hranicích
 - Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon
 - Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
 - Zákon č. 6/2000 Sb., o soudech a soudcích
 - Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropské společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
Euratom	Evropské společenství pro atomovou energii
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
RE	Rada Evropy
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii

Seznam obrázků a tabulek

Obrázek č. 1: Různá pojetí evropského správního práva

Obrázek č. 2: Mapa členů Rady Evropy

Obrázek č. 3: Členské státy Evropské unie

Tabulka č. 1: Maastrichtská kritéria

Seznam příloh

- Příloha č. 1: Tabulka členských států Evropské unie s daty vstupu
- Příloha č. 2: Politika Evropské unie - „Tři pilíře“
- Příloha č. 3: Prameny práva Společenství
- Příloha č. 4: Kapitoly komunitární legislativy (při přístupu České republiky)

Příloha č. 1: Tabulka členských států Evropské unie s daty vstupu

Země	Vstup	Rozšíření
Belgie	1958	Zakládající člen
Bulharsko	2007	Šesté rozšíření
Česká republika	2004	Páté rozšíření
Dánsko	1973	První rozšíření
Estonsko	2004	Páté rozšíření
Finsko	1995	Čtvrté rozšíření
Francie	1958	Zakládající člen
Irsko	1973	První rozšíření
Itálie	1958	Zakládající člen
Kypr	2004	Páté rozšíření
Litva	2004	Páté rozšíření
Lotyšsko	2004	Páté rozšíření
Lucembursko	1958	Zakládající člen
Malta	2004	Páté rozšíření
Maďarsko	2004	Páté rozšíření
Německo	1958	Zakládající člen
Nizozemsko	1958	Zakládající člen
Polsko	2004	Páté rozšíření
Portugalsko	1986	Třetí rozšíření
Rakousko	1995	Čtvrté rozšíření
Rumunsko	2007	Šesté rozšíření
Řecko	1981	Druhé rozšíření
Slovensko	2004	Páté rozšíření
Slovinsko	2004	Páté rozšíření
Španělsko	1986	Třetí rozšíření
Švédsko	1995	Čtvrté rozšíření
Velká Británie	1973	První rozšíření

Zdroj: vlastní zpracování

Příloha č. 2: Politika Evropské unie - „Tři pilíře“

- pilíř: Evropské společenství – primární a sekundární právo EU, mimo jiné se týká ekonomických sociálních a ekologických záležitostí.
- Pilíř: Společná zahraniční a bezpečnostní politika – vedle zmíněného se týká také obranných (vojenských) záležitostí.
- Pilíř: Policejní a justiční spolupráce – zbývající záležitosti.

Druhá a třetí oblast vznikly rozšířením a rozdělením původní oblasti Spravedlnost a vnitřní věci.

- **Evropské společenství**
- Společná zemědělská politika
- Hospodářská a měnová unie
- Celní unie a Společný trh
- Společná obchodní politika
- Regionální a strukturální politika
- Dopravní politika
- Sociální politika
- Schengenský prostor
- Občanství EU
- Vědecko-výzkumná politika
- Politika hospodářské soutěže
- Ekologická politika
- Politika ochrany spotřebitele
- Vzdělání a Kultura
- Společná rybolovná politika
- Azylová a přistěhovalecká politika

- **Společná zahraniční a bezpečnostní politika**

Zahraniční politika:

- 2 Spolupráce v zahraniční politice
- 3 Dodržování míru
- 4 Volební pozorovatelé
- 5 Lidská práva
- 6 Demokracie
- 7 Rozvojová pomoc

Bezpečnostní politika:

- Evropská bezpečnostní politika
- Evropské síly rychlé reakce
- Odzbrojování

- **Policejní a justiční spolupráce**

- 2 Pašování drog a obchod se zbraněmi
- 3 Obchod s lidmi
- 4 Terorismus
- 5 Zločiny proti dětem
- 6 Organizovaný zločin
- 7 Korupce

Zdroj: vlastní zpracování

Příloha č. 3: Prameny práva Společenství

Prameny práva Společenství					
Pramen práva	Autor	Srovnatelné ve vnitrostátním právu	Adresát	Závaznost	„Effet direct“
Primární právo Společenství					
Zakládající smlouvy	členské státy	ústava	členské státy, orgány ES, soukromé osoby	ano, jsou-li řádně formulovány	ano, jsou-li řádně formulovány
Sekundární právo Společenství					
Nařízení	Rada, Rada + Parlament, Komise (na nejnižší úrovni), Evropská ústřední banka	a) nařízení Rady: zákon b) nařízení Komise: zákon nebo nařízení či vyhláška	soukromé osoby, členské státy	ano, ve všech částech	ano
Směrnice	Rada, Rada + Parlament, Komise (zřídka)	není srovnání, avšak podoba např. S německým rámcovým zákonodárstvím ve vztahu Spolek – Země	členské státy	jen pokud jde o stanovené cíle	jen, když nebyla včas provedena a je-li norma nepodmíněná a dostatečně určitá
Rozhodnutí	Rada (zřídka), Komise, Evropská ústřední banka	správní akt	soukromé osoby, členské státy (zřídka)	ano, ve všech částech, ale jen pro adresáty	ano
Doporučení a stanovisko	Rada, Komise, Evropská ústřední banka, Účetní dvůr	správní pokyn, ministerský výnos	členské státy, soukromé osoby	ne	ne

Zdroj: Hakenberg, Waltraud. Základy evropského práva. 2. vyd. 2005. C.H.Beck Praha 2005, 288 str. ISBN 80-7179-924-6

Příloha č. 4: Kapitoly komunitární legislativy (při přístupu České republiky)

- Úvod
- Kapitola 1: Volný pohyb zboží
- Kapitola 2: Volný pohyb osob
- Kapitola 3: Volný pohyb služeb
- Kapitola 4: Volný pohyb kapitálu
- Kapitola 5: Právo společností
- Kapitola 6: Hospodářská soutěž
- Kapitola 7: Zemědělství
- Kapitola 8: Rybolov
- Kapitola 9: Doprava
- Kapitola 10: Daně
- Kapitola 11: Hospodářská a měnová unie
- Kapitola 12: Statistika
- Kapitola 13: Sociální politika a zaměstnanost
- Kapitola 14: Energetika
- Kapitola 15: Průmyslová politika
- Kapitola 16: Malé a střední podniky
- Kapitola 17: Věda a výzkum
- Kapitola 18: Školství
- Kapitola 19: Telekomunikace a informační technologie
- Kapitola 20: Kultura a audiovizuální
- Kapitola 21: Regionální politika
- Kapitola 22: Životní prostředí
- Kapitola 23: Ochrana spotřebitele
- Kapitola 24: Spravedlnost a vnějškové vztahy
- Kapitola 25: Celní unie
- Kapitola 26: Vnější vztahy
- Kapitola 27: Společná zahraniční a bezpečnostní politika
- Kapitola 28: Finanční kontrola
- Kapitola 29: Rozpočtová a finanční ustanovení
- Kapitola 30: Instituce
- Kapitola 31: Různé
- Konečný rozpočtový balíček pro Českou republiku
- Přehled uzavřených kapitol kandidátských zemí

Zdroj: http://www.estav.cz/tema/evropska-unie/eu002.asp#_Toc35845372