

**Košičiarová S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy.
Bratislava: IURA EDITION, 2012, 556 s.**

Autorka, ktorá odbornej právnickej verejnosti už niekoľko krát preukázala svoju erudíciu i skúsenosti v oblasti národného ako i európskeho správneho práva ponúka tento krát čitateľovi publikáciu, ktorej ambíciou je prispieť k presadzovaniu európskej dimenzie v činnosti verejnej správy. Ide zjavne o problematiku, ktorá sa doposiaľ neteší takej pozornosti ako by si zaslúžila, i keď je neoddeliteľnou súčasťou tradícií demokratickej Európy. Princípy európskeho správneho práva sú totiž cizelované vývojom v oblasti verejnej správy. Interpretujú ale i objasňujú jej osobité stránky a charakter.

Leitmotívom recenzovanej publikácie je právo na dobrú verejnú správu, ktoré v európskom priestore vnímame ako logický komponent širšie vymedzeného práva na dobré vládnutie. Keďže neexistuje jediná či vyčerpávajúca definícia „dobrého vládnutia“, tento pojem je v praxi i v teórii používaný s veľkou pružnosťou. Takýto prístup prináša isté výhody, ale je i zdrojom ťažkostí v aplikačnej praxi. Bez ohľadu na kontext však panuje konsenzus na tom, že dobrá správa vecí verejných zahŕňa rešpektovanie a aktívnu podporu základných ľudských práv a slobôd a právneho štátu, aktívnu účasť občianskej spoločnosti na rozhodovacích procesoch vo verejnej správe, politickú pluralitu, transparentné a zodpovedné inštitúcie fungujúce účinne a efektívne, prístup k informáciám a v neposlednom rade zodpovednosť, solidaritu a toleranciu. Inými slovami, dobrá správa vecí verejných je proces, pri ktorom verejné inštitúcie uskutočňujú verejné záležitosti, spravujú verejné prostriedky a zabezpečujú realizáciu základných ľudských práv a slobôd bez zneužívania zverenej moci a korupcie. Test „dobrej verejnej správy“ potom spočíva v tom, do akej miery táto dostáva svojim záväzkom v oblasti ľudských práv – občianskych, kultúrnych, hospodárskych, politických i sociálnych.

Publikácia je členená do siedmich kapitol, v ktorých autorka krok po kroku objasňuje najprv všeobecný rozmer problematiky a následne pristupuje k analýze práv a princípov, ktorými by sa mali riadiť orgány verejnej správy vo vzťahu k súkromným osobám. Poznámkový aparát a zoznam použitej literatúry dokazuje, že autorka spracovala rozsiahle množstvo informácií, ktoré pôsobili na postupný vývoj v tejto oblasti posledných 20 rokov.

Prvá kapitola (Rada Európy a princípy európskeho správneho práva) upriamuje pozornosť na najfrekvencovanejšie princípy európskeho správneho práva, ktoré tlmocia nielen jeho relevantné znaky ale i samotnú tradíciu a v neposlednom rade etický základ tohto právneho odvetvia. Rada Európy ich presadzuje rezolúciami a odporúčaniami Výboru ministrov, ktorými sa obracia na členské štáty. Nezanedbateľnú úlohu pri ich uplatňovaní zohráva judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. Autorka upozorňuje, že i keď majú takéto odporúčania charakter *soft law*, ich dodržiavanie je potrebné vnímať v súvislosti medzinárodnej prestíže ako i dôveryhodnosti štátov. Transpozícia požiadaviek na dobrú správu formulovaných Radou Európy do právneho poriadku je centrálnou podmienkou toho, aby sa princípy dobrej verejnej správy realizovali (konkretizovali) v práci verejnej správy. V nasledujúcej kapitole (Princípy dobrej verejnej správy a ich ústavnoprávne aspekty) preto nájdeme výklad ku konkretizácii princípov dobrej verejnej správy v rozhodovacej činnosti ústavných a správnych súdov. Autorka pritom zdôrazňuje, že tieto princípy nie sú zväčša priamočiaro, a teda „užívateľsky“ nekomplikovane vyjadrené v platnej právnej úprave. Na strane 24 recenzovanej publikácie autorka konštatuje: „V každom konkrétnom prípade je potrebné ich nielen správne rozpoznať, ale i správne aplikovať, a to v ich niekedy pomerne zložitých, až konkurenčných vzťahoch.“ V takto formulovanej a obsahovo rozsiahlej stati nájdeme systematický výklad k princípu viazanosti právom, ktorý zaväzuje vykonávateľov verejnej moci k tomu, aby ich rozhodnutia a akty mali oporu v právnom poriadku, ich obsah bol s ním v súlade a boli efektívne vynútiteľné; k zákazu diskriminácie či k všeobecnejšiemu princípu rovnosti; k princípu nestrannosti a objektivity, ktorých dodržiavanie je obzvlášť dôležité v prípadoch aplikácie

právných noriem, ktoré predpokladajú (umožňujú) voľnú diskreciu; k princípu proporcionality, ktorý síce vo väčšine členských štátov Európskej únie nenachádzame výslovne upravený v obsahu platného práva, avšak právna prax rešpektuje jeho prvoradý : formulovať balans medzi cieľom a použitými prostriedkami; k princípu právnej istoty a jeho logickým zložkám (požiadavke na jasnosť, zrozumiteľnosť a predvídateľnosť právnych noriem ako i postupu orgánov verejnej moci, ochrane práv nadobudnutých v dobrej viere a zákazu retroaktivity); k princípu konania v primeranej lehote (pomalá spravodlivosť je neuznaná spravodlivosť, spravodlivosť je neistá, ak sa realizuje mimoriadne rýchlo); k princípu spoluúčasti, ktorý Rada Európy presadzuje s poukazom na skutočnosť, že vo verejnej správe síce prebiehajú rozhodovacie procesy o právach, slobodách a chránených záujmoch konkrétnych osôb, avšak takýmito rozhodovacími procesmi môže byť dotknutý i veľký počet ďalších osôb, ktoré by mali mať možnosť ovplyvňovať už návrhy rozhodnutí; k princípu rešpektovania súkromia a k princípu transparentnosti. Na nasledujúcich takmer sedemdesiatich stranách nájdeme detailnú a koherentnú analýzu práva na spravodlivý proces, ktoré v oblasti výkonu verejnej správy znamená právo na ustanovený postup pri vydávaní a výkone rozhodnutí správnych orgánov. Autorka publikácie nás pritom už v úvode výkladu upozorňuje na potrebu širokej interpretácie a aplikácie tohto práva. Tá znamená, že právo na spravodlivý proces nechápeme iba ako právo jednotlivca na to, aby bol postup orgánov upravený zákonom v situáciách, keď sa rozhoduje o konkrétnych právach a povinnostiach, ale i v takých situáciách, keď orgány verejnej správy prijímajú akty, ktoré v sebe nesú spôsobilosť ovplyvniť neurčený počet osôb. Práve touto logikou je vedený výklad napr. o dispozičnom práve, práve byť vypočutý, práve na zastúpenie a pomoc, práve na odôvodnenie rozhodnutia či práve na preskúmanie rozhodnutia.

Ťažiskom tretej kapitoly (Rozhodovacia činnosť verejnej správy a ochrana jednotlivca) je ochrana jednotlivca vo vzťahu v aktoch správnych orgánov. Súčasťou ochrany základných práv a slobôd je nevyhnutne ochrana jednotlivca vo vzťahu k procesným postupom orgánov verejnej správy. Úlohu, cieľ a charakter piatich všeobecných princípov administratívnej spravodlivosti vystihuje autorka na strane 159 publikácie takto: „... (rezolúcia) opisuje spôsoby, ktorými sa má zabezpečiť spravodlivosť vo vzťahu jednotlivca – vykonávateľ verejnej správy.“ Od všeobecného autorka v ďalšom texte plynule prechádza k osobitným princípom, ktoré v rámci európskeho správneho práva reglementujú inštitúciu voľnej úvahy, postupy s veľkým počtom účastníkov konania, prístup k informáciám od orgánov verejnej správy a poskytovanie osobných údajov v dispozícii orgánov verejnej správy tretím osobám. Na takýto rozbor nadväzuje autorka v štvrtej kapitole (Verejná správa a zodpovednosť). Nájdeme tu predovšetkým analýzu odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy o správnych sankciách a o verejnoprávnej zodpovednosti. Verejná správa v rámci výkonu moci, ktorá jej prislúcha, ovplyvňuje práva, slobody a záujmy súkromných osôb. Postup orgánov verejnej správy môže bez ohľadu na to, či sa výkon moci realizuje v súlade alebo v rozpore so zákonom spôsobiť súkromným osobám negatívny dôsledok. V takýchto situáciách je dôležité, aby štát garantoval spravodlivé odškodnenie osobe, ktorú negatívny dôsledok postihol. Praktické implikácie uplatňovania zodpovednosti za nezákonné akty vykonávateľov verejnej správy autorka ilustruje i príkladmi z rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho súdu Českej republiky. V tejto časti recenzovanej publikácie však nájdeme aj analýzu otázok súvisiacich s nepriaznivým následkom spôsobeným riadnym a legitímnym výkonom verejnej správy. Teoretické východisko pre formuláciu odporúčaní v tejto oblasti pritom spočíva v interpretácii princípu sociálnej solidarity.

Profesionalitou ako podstatou verejnej služby sa autorka zaoberá v piatej časti publikácie (Právne postavenie úradných osôb). Je zrejmé, že otázky profesijnej etiky ako aj ochrany verejnej správy pred jej politizovaním intenzívne rezonujú ako medzi odbornou tak i laickou verejnou sférou. Separácia personálneho riadenia od riadenia politického patrí k meritórnym princípom demokratickej spoločnosti. Autorka upozorňuje na trend vývoja verejnej správy, ktorý spočíva v zblížovaní úloh ako aj metód súkromnej a verejnej správy v ekonomickej,

sociálnej a ekologickej sfére, ako aj v oblasti regionálneho rozvoja (New public management). Rada Európy konštatuje, že korupcia vo verejnej správe významne ohrozuje legalitu, ľudské práva, rovnoprávnosť, sociálnu spravodlivosť a zároveň bráni hospodárskemu rozvoju či zneisťuje ustálené demokratické a etické základy spoločnosti. Boj proti korupcii pozostáva v prevencii, výchove a vynútiteľnosti. Autorka akcentuje, že každý z týchto prvkov boja proti korupcii je kľúčový, rovnocenný a komplementárny. Etické kódexy výkonu verejnej služby preto musia v praxi zabezpečovať realizáciu všetkých týchto aspektov.

Správna exekúcia verejno-mocensky a bezprostredne zasahuje do práv a slobôd osôb. Právnej ochrane všetkých osôb dotknutých núteným výkonom rozhodnutia, ktorá je súčasťou práva na spravodlivý proces je venovaná šiesta časť publikácie (Verejná správa a výkon rozhodnutia). Efektívny výkon správnych rozhodnutí podporuje dôveru verejnosti v správny a súdny systém, ktorý má reálne zabezpečovať vymožitelnosť práv založených rozhodnutiami správnych i súdnych orgánov. Rada Európy pritom medzi záruky, ktoré by sa mali uplatňovať v rámci vnútroštátnej úpravy výkonu rozhodnutí správnych orgánov zaraďuje mimo iného princíp legality, právo povinnej osoby splniť povinnosť vyplývajúcu z rozhodnutia v primeranej lehote či princíp proporcionality vo vzťahu k použitým opatreniam na výkon rozhodnutia a k ich obsahu.

Existencia právneho štátu je pevne spojená s existenciou účinného súdneho prieskumu verejno-mocenských aktov verejnej správy. Súdny prieskum je jednou z hlavných súčastí mechanizmu na účinnú ochranu ľudských práv. V ostatnej – siedmej časti recenzovanej publikácie sa preto autorka zákonite venuje vzťahu súdov a verejnej moci. Zdôrazňuje, že v európskom právnom priestore tradične kladieme dôraz na kontrolné mechanizmy, ktoré majú zabezpečiť ochranu osôb pred takými správnymi aktmi vykonávateľov verejnej správy, ktoré by porušovali či už hmotnoprávne alebo procesné princípy, podľa ktorých má dobrá verejná správa fungovať. Autorka pritom poukazuje na nutnosť širšieho chápania práva súkromnej osoby na súdne preskúmanie správneho rozhodnutia v tom zmysle, že toto právo má nielen konkrétny adresát administratívneho aktu ale aj všetky osoby, ktorých individuálne práva, slobody či záujmy môžu byť takýmto aktom dotknuté. V rámci zásad a princípov vymedzených Radou Európy na úpravu správneho súdnictva za účelom garancie právnej ochrany osôb aspoň do tej miery, ako sa zabezpečuje v konaní pred súdmi v občianskoprávných a trestnoprávných veciach, nájdeme v tejto záverečnej časti publikácie rozbor napr. zásady rovnosti zbraní, povinnosti orgánu verejnej správy sprístupniť súdu podklady pre rozhodnutie či zásady kontradiktórnosti súdneho konania.

Publikácia prof. JUDr. Soni Košičiarovej, PhD. je v mnohých smeroch podnetná. Detailne mapuje úlohu princípov európskeho správneho práva a vyplňa tak medzeru v poznaní skúmaného inštitútu. Má jasný praktický dosah a úvahy autorky môže navyše i veľmi dobre využiť zákonodarca pri práci na novej právnej úprave. Práca autorky je precízna. Na miestach, kde je analýza kritická, autorka nezostáva negativistická, pretože hľadá riešenia sporných otázok a vyvažuje protichodné názory či teórie. Bez riadnej verejnej správy nie je možné chrániť a rešpektovať ľudské práva udržateľným spôsobom. Každodenná aplikácia ľudských práv vo výkone verejnej správy závisí na vhodnom a priaznivom prostredí. To zahŕňa právny rámec, inštitúcie ako aj politické, manažérske a administratívne procesy zodpovedajúce právam a potrebám súkromných osôb. Nezostáva iné, ako spomenúť slová Nicola Machiavelliho: „*Tak ako sú zákony dôležité na ochranu morálky, je morálka sama potrebná na ochranu zákonov.*“¹

JUDr. Nataša Hrnčárová, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

¹ *Machiavelli, N. The Discourses – Essential Writings of Machiavelli* (edited and translated by P. Constantine), New York: Modern Library, 2007, s. 165.