

RECENZE A ANOTACE

KOŠIČIAROVÁ, S. *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Spolok Slovákov v Poľsku, Kraków 2014, 243 s.

Sledujeme-li legislativu a judikaturu i na ně reagující literaturu týkající se veřejné správy a její právní regulace, dáme nepochybně za pravdu závěru, že jsme svědky postupného završování procesu tzv. judicializace veřejné správy, jehož počátky byly konstatovány již v první polovině minulého století. Vyjadřuje se tím fakt, že stále větší pozornost je věnována precizování procesních pravidel upravujících činnost orgánů veřejné správy, a to nejen v samotných právních předpisech, ale i aplikační praxi, jejichž výsledkem je, že se účastníkům správního řízení dostává práv srovnatelných s řízením soudním.

Tyto závěry nacházejí svůj odraz i v právu na spravodlivý proces ve veřejné správě, jehož garancemi se prof. Košičiarová delší čas systematicky zabývá a nyní je shrnula v recenzované monografii.

Je třeba předeslat, že ač ve sféře konkrétních úprav jsou jednotlivé závěry opřeny o slovenské předpisy, mají zobecňující závěry platnost pro veřejnou správu v kontinentálně evropských zemích celé Evropské unie.

Východiskem úvah je autorce přirozeně úprava tzv. fair procesu v rovině práva ústavního a mezinárodních dokumentech. V této souvislosti je upozorněno na význam všeobecných právních principů, které mohou, ale také nemusí být obsaženy v tradičních pramenech práva a v tomto druhém případě pak samy pramen práva představují.

Jakkoli se to může jevit jako něco notorického, je třeba zdůraznit význam akcentu, který je v práci kladen na souvislost mezi spravodlivým procesem a ochranou a vymahatelností veřejných práv hmotných, což aplikační praxi nejednou stále uniká.

Problematika spravodlivého procesu souvisí s výkonem zejména vrchnostenské správy a nejčastěji bývá spojována s vydáváním formalizovaných konkrétních správních aktů. Autorka nicméně správně připomíná, že jej nelze redukovat pouze na tuto oblast, protože spravodlivý proces musí být garantován i při realizaci jiných činností veřejné správy, zejména těch, které jsou tradičně podrobeny nižšímu stupni regulace, jakými jsou bezprostřední zásahy, ale také při vydávání právních předpisů.

Je nepochybné, že zajištění práva na spravodlivý proces je třeba hledat v první

řadě v zákonné úpravě. Platí ovšem, že ani tam, kde by snad v konkrétním případě absentovala, není tím otevřen prostor pro „nulovou regulaci“, a tím libovůli, ale je třeba hledat řešení v příslušných způsobech aplikace práva, jakými je např. analogie, což mimo jiné dovodil ve svojí judikatuře i český Ústavní soud. Důležitou roli zde hrají také standardy obsažené v mezinárodněprávních dokumentech, ale i neprávních aktech Rady Evropy, které jsou významné zejména v souvislosti s principy a praxí dobré správy.

Další text práce je rozčleněn do tří kapitol, v nichž je pojednáno o právu na spravedlivý proces v některých zvláštních oblastech činnosti veřejné správy, o obecných a odvětvových principech zajišťujících spravedlivý proces ve správním řízení a garancím fair procesu ze strany soudů.

Pokud se týče prvního okruhu problematiky, zaslouží pozornost zejména ty pasáže, které se zabývají spíše méně frekventovanými otázkami postupů správních orgánů. V první řadě je to tzv. správní normotvorba, kde jak známo tradičně chybí zevrubnější úprava. Jako dominující je zde zmíněno právo na spoluúčast na řízení veřejných záležitostí, z něhož se odvíjejí např. právo být informován o obsahu připravovaných předpisů, právo na spoluúčast či právo na to, aby bylo přihlédnuto k připomínkám dotčených osob. Jako nejvíce originální vyznívají úvahy týkající se záruk spravedlivého procesu v těch postupech, které mají menší míru formální úpravy, kam spadají různé druhy zkrácených řízení, faktické pokyny a bezprostřední zásahy, ale též vyřizování stížností a podnětů či registrační úkony. Vedle zásady zákonnosti, která je ve všech procedurách vůdčí, vystupuje v těchto postupech do popředí význam subsidiarity, proporcionality a na místě nikoli posledním zajištění soudní ochrany.

Zvláště zevrubně jsou analyzovány garance spravedlivého procesu v souvislosti se správním trestáním, kde je konstatována prohlubující se konvergence s úpravou trestního řízení, což mimo jiné významně ovlivňuje rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva.

V kapitole věnované předpokladům a požadavkům práva na spravedlivý proces ve správním řízení, je východiskem konstatování, že vzhledem k tomu, že jeho výsledkem je konkrétní správní akt, jakožto nejrozšířenější druh rozhodovací činnosti správních orgánů, který s ohledem na svoje vlastnosti, tj. jednostrannost, autoritativní povahu atd., musí být tato procedura nejpodrobněji regulována. Generovaný katalog principů správního řízení je chápán jako souhrn klíčových požadavků na zajištění fair procesu, který má ústavní rozměr a nelze ho vyloučit zvláštními zákony. Současně však není vylučováno to, že některý z nich může být v konkrétním typu procesu upřednostněn. Tyto principy jsou doplňovány, resp. realizovány v jednotlivých procesních právech ve správním řízení, z nichž řadu autorka odvozuje od doporučení a jiných aktů formulovaných orgány Rady Evropy.

Práci uzavírá poměrně stručné pojednání o garancích soudní ochrany práva na spravedlivý správní proces, čili příslušných procesních ustanoveních. V této souvislosti je připomenut požadavek ústavně konformního výkladu zákonů ze strany soudů, který na jedné straně umožňuje správné a spravedlivé řešení dané věci a současně zajišťuje, že nebude třeba právní úpravu měnit. Samotná existence správního soudnictví je přitom chápána jako jeden z pilířů práva na spravedlivý proces. K tomu, zda je soudní kontrola aktů veřejné správy efektivně zajištěna, lze využít požadavky obsažené v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy 20/2004 o soudním přezkumu správních aktů. Na jejich pozadí zkoumá autorka především úroveň slovenské úpravy, kterou považuje za odpovídající a lze k tomu dodat, že nepochybně by tu obstála i úprava česká.

Pavel Mates