

RECENZE A ANOTACE

Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law. DRAGOS, D. C.; NEAMTU, B. (eds.). Berlin – Heidelberg: Springer, 2014, 605 s. ISBN 978-3-642-34945-4.

Problematiku alternativního řešení sporů (ADR) si většina čtenářů prvně spojí s oblastí práva soukromého, především s mezinárodními arbitrážemi. Má však ADR své místo i ve správním právu? Jak je ADR ve správním právu zakotveno a vnímáno v jednotlivých právních řádech evropských zemí a v Evropské unii? Jaké konkrétní formy ADR napříč právními řády existují a jaká je jejich efektivita? Právě tyto otázky zkoumá recenzovaná publikace.

Ve správním právu žádná jasná definice ADR neexistuje, a editoři publikace tedy autorům jednotlivých kapitol zabývajících se národními úpravami jasně vymezují předmět výzkumu, a to tak, že mezi ADR se řadí správní odvolání, řešení sporu ombudsmanem a mediací, tedy všechny prostředky ochrany subjektivních práv, které mohou předcházet soudnímu sporu (litigaci). Je zřejmé, že zařazení správního odvolání, resp. i námitkového řízení, mezi prostředky ADR se může setkat s jistou kritikou především tam, kde je odvolání považováno za tradiční prostředek ochrany práv ve správním řízení (viz např. kapitola o ADR v Německu). I přes tyto definiční problémy publikace přináší nový a svěží náhled na ochranu subjektivních práv ve veřejné správě, a to především z hlediska efektivity těchto prostředků.

Publikace se skládá z 3 základních kapitol: národní perspektivy, ADR v právu EU a komparativní perspektivy.

V jednotlivých podkapitolách „národní perspektivy“ je vždy popsáno správní řízení v dané zemi se zaměřením na opravné prostředky (odvolání, námitky), soudní kontrolu veřejné správy, instituce ombudsmana a mediací (pokud jsou tyto instituty v dané zemi dostupné). Autoři jednotlivých kapitol se vyjadřují k tomu, zdali jimi zkoumané instituty lze zařadit mezi prostředky ADR, tedy především zkoumají, zdali uvedené instituty mohou efektivně ochránit práva adresátů a zároveň zabránit soudní litigaci. Zajímavostí pro české čtenáře může být např. to, že autoři české kapitoly (Skulová, Potěšil, Hejč) mezi ADR řadí i uspokojení účastníka po podání správní žaloby či Leniency program aplikovaný Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

V rámci kapitoly o ADR v Evropské unii je, kromě informací o činnosti Evropské komise, Euro-ombudsmana a EU agentur, představen systém SOLVIT. Ten má sloužit k neformálnímu a efektivnímu řešení problémů plynoucích z chybné aplikace práva EU v členských zemích v konkrétních případech. Jakýkoliv občan může tento systém bezplatně (a online) využít za podmínky, že v jeho případě

nedošlo zatím k zahájení soudního řízení. SOLVIT tvoří síť center ve členských státech, jež navzájem spolupracují. Jejich činnost je především konzultativního charakteru; centra SOLVIT neformálně působí na orgány veřejné správy daného členského státu, které následně mohou přehodnotit svůj dosavadní postup ve věci a „oznamovateli“ vyhovět. Systém je to de facto nevynutitelný, ale i přesto poměrně účinný.

V poslední kapitole editoři publikace shrnují a hodnotí výsledky, ke kterým dospěli autoři jednotlivých částí. Především je zde analyzována efektivita prostředků ADR ve správním právu. Tato analýza je však, jak si editoři uvědomují, neúplná, neboť napříč jednotlivými zeměmi neexistuje dostatečný počet dat pro komplexní empirickou studii. I přes onu neúplnost editoři uzavírají, že výhodou ADR může být především rychlost, neformálnost, snížení nápadu u soudů a lepší reakce ADR na konkrétní okolnosti daného případu.

Ke správnímu odvolání editoři uzavírají, že to naplňuje svou úlohu jako ADR, když nabízí kvalitní prostředek ochrany subjektivních práv a zároveň slouží jako předstupeň soudního přezkumu, a tím ulehčuje soudům jejich pozici.

Pokud jde o instituci ombudsmana, editoři zmiňují, že o té nelze jednoznačně tvrdit, že naplňuje úlohu ADR ve vztahu k soudnímu přezkumu. Jisté však je, že práce ombudsmana definitivně podporuje soudy v poskytování spravedlnosti. Editoři zdůrazňují i významné postavení těchto institucí v systému brzd a rovnováh. Díky propojení na všechny složky státní moci ombudsmanské instituce napomáhají ke zlepšení kvality výkonu veřejné moci. V některých právních řádech má dokonce ombudsman pravomoc vytvářet pro veřejnou správu normativní standardy.

K úloze mediace editoři uvádějí, že ta je v rámci správního práva na vzestupu. Mezi nevýhody její implementace řadí především nerovné postavení stran (veřejná moc vs adresát) a požadavek na shodnou aplikaci práva a postup ve veřejném zájmu ve všech případech. Benefity implementace však mohou být zejména rychlost, nenákladnost a obecně účinnost tohoto prostředku ve vztahu k ochraně subjektivních práv. K tomu, aby bylo možné využít potenciál mediace, je dle editorů nutné splnit tyto podmínky: 1) dostatečně informovat o možnostech mediace, 2) v případě zahájení mediace přerušit probíhající formální správní řízení, 3) výsledkem mediace musí být srozumitelná dohoda, ze které je každé straně jasné, jaký efekt tato dohoda má na přerušené správní řízení, resp. na uspořádání jejich vztahů. Editoři k tomu uzavírají, že před jednotlivými státy je stále dlouhá cesta, neboť ve veřejném právu není jednoduché nastavit pravidla pro mediaci tak, jak tomu je v právu soukromém.

Závěrem lze uvést, že se jedná o publikaci, jež by mohla přispět k rozšíření (spíše vzniku) přinejmenším akademické diskuze týkající se ADR ve správním právu a v důsledku toho možná i k (postupné) modernizaci veřejné správy. Při vyváženém nastavení ADR lze totiž chod veřejné správy nejen zrychlit a přiblížit jejím adresátům, ale také zlepšit úroveň ochrany subjektivních práv. Nad rámec uvedeného může publikace sloužit i jako skvělý zdroj, ze kterého lze čerpat informace o správním řízení, ombudsmanských institucích, fungování veřejné správy a soudním přezkumu v jednotlivých zemích Evropy.

Marek Chadima