

RECENZE A ANOTACE

KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*, 1. vydání, Bratislava: Iura Edition, 2012, 556 s.

Monografie představuje velmi aktuální téma jak v rámci Slovenské republiky, tak v dalších členských státech Rady Evropy a je významným příspěvkem do diskuse k vymezení a prosazování principů dobré veřejné správy.

Autorka, doc. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D., mim. prof., je vedoucí katedry správního práva, práva životního prostředí a finančního práva Právnické fakulty Trnavské univerzity v Trnavě a členkou Komise pro rekonstrukci správního řízení při Ministerstvu vnitra SR. Patří mezi renomované odborníky a dlouhodobě se zabývá evropským správním právem a jeho principy, včetně principů dobré veřejné správy.

Monografie vznikla jako vědecký výstup projektu VEGA č. 1/0088/104 pod názvem „Princípy dobrej verejnej správy – legislatívne opatrenia na zvýšenie ich účinnosti v praxi.“ Je rozdělena do jednotlivých kapitol podle hlavních oblastí, na které se Rada Evropy postupně ve svých doporučeních a rezolucích soustřeďovala.

První kapitola zmiňuje nezastupitelnou úlohu Rady Evropy při formulování *ius commune* jako součásti evropského správního práva a při prosazování principů dobré veřejné správy. Kapitola druhá se zabývá principy dobré veřejné správy tak, jak jsou obsaženy v komplexním Doporučení CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrů o dobré veřejné správě ve vazbě na další dokumenty zaměřené na dílčí aspekty této problematiky, zejm. na Rezoluci (77) 31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce v souvislosti s rozhodnutími správních orgánů, Doporučení R (80) 2 Výboru ministrů o vykonávání pravomoci volného uvážení správními orgány, Doporučení R (87) 16 Výboru ministrů o správních postupech, které mají vliv na velký počet osob, Doporučení R (81) 19 Výboru ministrů o přístupu k informacím orgánů veřejné správy, Doporučení R (91) 10 Výboru ministrů o poskytování osobních údajů v dispozici veřejných orgánů třetím osobám a Doporučení Rec (2002) 2 Výboru ministrů o přístupu k úředním dokumentům. Zmíněna je vazba mezi výše uvedenými dokumenty a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Nosným rysem této kapitoly je zdokumentování, do jaké míry jsou sledované principy promítnuty do vnitrostátních předpisů, především Ústavy, ale také do správního řádu a dalších souvisejících zákonů, a to nejen ve Slovenské republice.

Následuje detailní rozbor ochrany jednotlivců při rozhodovací činnosti veřejné správy obecně (kapitola třetí) i v rámci správního trestání ve smyslu Doporučení R (91) 1 Výboru ministrů o správních sankcích. Citované Doporučení (91) 1 je spolu s Doporučením R (84) 15 Výboru ministrů o veřejnoprávní odpovědnosti obsahem kapitoly nazvané Veřejná správa a odpovědnost (kapitola čtvrtá). Autorka zde, kromě jiného, poukazuje na odlišnost právních úprav odpovědnosti fyzických a právnických osob v jednotlivých členských státech a zdůrazňuje úlohu Rady Evropy, zejm. v jejím rámci přijaté Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod při europeizaci správního práva trestního. Zmiňuje tzv. Engelova kritéria, k nimž se podle konstantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva přihlíží pro účely vymezení dané věci jako trestní (str. 320). Současně zdůrazňuje vazbu mezi výše citovaným Doporučením R (91) 1, Rezolucí (77) 31, Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a principy

dobré veřejné správy v oblasti správního trestání. Na základě porovnání míry transpozice cit. Doporučení R (91) 1 do slovenských a českých zákonů a s přihlédnutím k názorům ze strany právní teorie v obou státech poukazuje na větší propracovanost právní úpravy týkající se přestupků v porovnání s jinými správními delikty. Kritice je proto zcela oprávněně podrobena v obou státech roztržitost a nekoncepčnost právní úpravy jiných správních deliktů a právní úprava *de lege lata* není považována za uspokojivou.

Institut veřejné služby je jedním s klasických institutů veřejného práva a s dobrou veřejnou správou těsně souvisí. Zahrnut je proto výklad principů, které je třeba aplikovat na právní postavení veřejných úředníků (kapitola pátá) tak, jak je formulováno v Doporučení R (2000) 6 Výboru ministrů o postavení veřejných úředníků v Evropě a Doporučení Rec (2000) 10 Výboru ministrů o kodexu chování veřejných úředníků. Součástí kapitoly páté je informace o promítnutí uvedených principů do slovenské a české úpravy a zmínka o kariérním, meritním a smíšeném systému, jakož i o jeho změnách na začátku 21. století.

Zbývající dvě kapitoly jsou věnovány výkonu rozhodnutí podle Doporučení Rec (2003) 16 Výboru ministrů o výkonu správních a soudních rozhodnutí v oblasti správního práva (kapitola šestá) a soudní ochraně proti nezákonným správním aktům dle Doporučení Rec (2004) 20 Výboru ministrů o soudním přezkumu správních aktů a Doporučení R (89) 8 Výboru ministrů o předběžné soudní ochraně ve správních věcech (kapitola sedmá). Podnětná je komparace právní úpravy správního soudnictví ve Slovenské republice a České republice, a to při přezkumu individuálních správních aktů, při rozhodování o opatřeních proti nečinnosti a nezákonných zásazích. Pokud jde o tzv. smíšené správní akty, tedy o opatření obecné povahy, rozhodování o návrhu na jejich zrušení do pravomoci soudů ve Slovenské republice podle právní úpravy *de lege lata* nepatří. Posuzování zákonnosti normativních správních aktů v rámci správního soudnictví není upraveno ani ve Slovenské republice, ani v České republice.

Lze konstatovat, že celá materie je pojata ve vzájemných souvislostech a systematicky členěna. Obsahuje detailní charakteristiku jednotlivých principů a vymezení nejdůležitějších pojmů tak, jak se ustálily v teorii správního práva, správní vědě, popř. soudní judikatuře (např. dobrá víra, europeizace správního práva, veřejná služba apod.) Úprava principů je sledována na úrovni dokumentů rady Evropy, vnitrostátního práva Slovenské republiky a České republiky, ale vybrané instituty jsou vhodně ilustrovány také na právní úpravě rakouské, německé, španělské, finské, estonské a dalších států Evropy. Ukázáno je též, jak se uvedené principy precizují a odráží v recentní judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a vnitrostátních soudů především v rámci ústavního a správního soudnictví. Provedena je komparace národních přístupů k zakotvení sledovaných principů dobré veřejné správy. Na některých místech se s ohledem na vzájemné souvislosti poukazuje na významné prameny práva Evropské unie, např. na Listinu základních práv Evropské unie, nařízení Evropského parlamentu a Rady 1049/2001/ES o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Vhodně je také zařazena stručná zmínka o odlišnostech mezi Kodexem dobré veřejné správy a Evropským kodexem řádné správní praxe.

Monografie podává hloubkový ucelený rozbor tématu a obohacuje ho o kritické přístupy a hodnocení vybraných vnitrostátních právních úprav, především vybraných slovenských a českých zvláštních zákonů, které jsou v pozici předpisů *lex specialis* vůči správnímu řádu (např. str. 87, 96). Dílčí připomínky dopadají i na národní správní řády (např. str. 102, 107). Autorka, mimo jiné, uvádí, že vybrané principy jako celek nejsou dosud *expressis verbis* vyjádřeny

ve slovenské, ani české úpravě správního řízení, zachyceny jsou však dílčí principy, které tvoří jejich obsah. To se týká např. principu transparentnosti a právní jistoty.

Přínosem je zdokumentování, jak jsou doporučení transponována do slovenských a českých zákonů týkajících se vybraných oblastí správního, respektive veřejného práva (např. str. 236 a násl. týkající se transpozice Doporučení R (87) 16 do právní úpravy územního plánování na Slovensku a v České republice). Zajímavé je rovněž pojednání o transpozici požadavků Doporučení Rec (2002) 2 do národních právních předpisů a jejich aplikaci ve vybraných členských státech Rady Evropy (str. 271 a násl.).

Publikace vychází z mimořádně rozsáhlé slovenské, české i anglicky psané odborné literatury, právních předpisů a dalších pramenů, které jsou průběžně citovány pod čarou. Připojen je neoficiální překlad Rezoluce (77) 31 a většiny v práci popisovaných doporučení.

Monografie je významným přínosem pro rozvoj evropského správního práva. Domnívám se, že záměr autorky vyjádřit „nielen poctu Rade Európy, ale byť aj skromným príspevkom k ďalšej podpore presadzovania európskej dimenzie v činnosti verejnej správy na Slovensku“ byl plně dosažen.

Iva Chvátalová

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s.

Publikaci *Obecné správní právo* lze bezesporu zařadit do skupiny základních učebnic správního práva, resp. jeho obecné části v České republice. Jejím cílem je čtenáře seznámit s právně teoretickým základem oboru správního práva, tj. s takovými úpravami, zásadami, pojmy a právními instituty, které jsou v zásadě platné pro celou veřejnou správu. Do jisté míry jde o abstrakci platného správního práva, obsahující vše společné, typické a obecně platné a představující nezbytný základ pro tvorbu, aplikaci a kontrolu hmotného správního práva.

V této souvislosti je zcela zřejmým přínosem, že autor publikace je nejen významným představitelem vědy správního práva, ale také práva ústavního, což s ohledem na skutečnost, že správní právo je považováno za jistou „konkretizaci“ práva ústavního, umožňuje autorovi v řadě případů propojit a precizně osvětlit vzájemné vztahy, resp. zejména vliv ústavního práva na tvorbu, aplikaci i interpretaci norem práva správního. A jelikož je publikace primárně zaměřena na studenty právnických fakult, pozitivně se v publikaci odrazily i dlouholeté pedagogické zkušenosti autora.

Publikace je rozdělena do 16 kapitol, které postupně čtenáře seznámí se základními pojmy, právními instituty a jevy obecné části správního práva. Jak sám autor uvádí, publikace si nenárokují postihnouti celého rozsahu problematiky tradičně chápané jako obecné správní právo, kdy do jisté míry je struktura práce výsledkem autorovy subjektivní selekce relevantních témat. Některá témata zde proto nejsou zpracována (např. veřejné užívání, omezení majetkových práv ze strany veřejné správy či odpovědnost za škodu ve veřejné správě), na straně druhé jsou některá témata rozpracovaná podstatně širěji nežli v jiných obdobných pub-