

Právo na dobrú správu vecí verejných podľa čl. 41 Charty základných práv Európskej únie

The right to good administration in connection to Art. 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union

Anna Ščensná

Abstract

The contribution aims to deal with the issue of Good Administration as requirements for modern work of Public Administration. The Good Administration is regarded as the founding principle of effective functioning of the European Union, the importance of which was underlined by its incorporation into the the catalog of Fundamental rights. Contribution therefore primarily aim to clarify very substance and meaning of the right to good administration guaranteed by the Charter of Fundamental Rights.

Keywords: Charter of Fundamental Rights of the European Union. Right to good administration. European public administration.

Úvod

O vyspelosti ľudskej spoločnosti vypovedajú ľudské práva. Nástroje ochrany ľudských práv, ich dodržiavanie, kontrola a rešpektovanie, determinujú skutočnú úroveň vývoja spoločnosti, právneho štátu a blaha jednotlivca. Nakoľko sa v súčasnom globálnom svete pri skúmaní problematiky ľudských práv stretávame s viacerými právnymi koncepciami je dôležité, aby sa pri rešpekte k odlišnostiam a tradíciám jednotlivých krajín, vytvorených ich špecifickým kultúrnym vývojom a s dôrazom na univerzálnosť základných ľudských hodnôt, zabezpečilo napĺňanie primárneho cieľa, ktorým je dodržiavanie minimálneho štandardu ochrany ľudských práv. Vývoj spoločnosti sa však nezastavil a v posledných desaťročiach sa takto zadefinovaný primárny cieľ neustále dopĺňa o ďalšie požiadavky, ktoré sú odrazom aktuálnych potrieb spoločnosti a jej „vznešených“ cieľov realizovaných v prospech jednotlivcov. Dôsledkom toho je badateľný trend rozširovania súboru ľudských práv,

dochádza k nachádzaniu a ochrane tzv. „moderných práv“ tretej prípadne štvrtej generácie¹. Jedným z týchto „moderných práv“ je aj právo na dobrú správu vecí verejných (ďalej právo na dobrú správu) garantované čl. 41 Charty základných práv Európskej únie (ďalej Charta). Cesta koncepcie dobrej správy do katalógu základných práv bola sprevádzaná viacerými polemikami, ktoré dospeli až k jej súčasnej podobe, kde sa z pôvodnej koncepcie dobrej správy stalo právne vymožiteľné základné právo Európskej únie. Cieľom príspevku je preskúmať a objasniť pohľad na problematiku práva na dobrú správu garantovaného čl. 41 Charty. Východisková otázka príspevku znie – *Čo právo na dobrú správu znamená?* Kauzálne k skúmanému sa príspevok zameriava na zodpovedanie nasledujúcich otázok – Ako sa formoval obsah vzťahov, ktoré právo na dobrú správu sprostredkováva? Aký je dopad práva na dobrú správu na verejnú správu v Európskej únii? Kto je nositeľom a kto adresátom tohto základného práva? Vzhľadom na efektívne dosiahnutie vytýčených cieľov sú zvolené aj príslušné postupy a metódy výskumu, predovšetkým základné metódy výskumu, najmä logické metódy (analýza, syntéza, abstrakcia, indukcia, dedukcia), komparatívne metódy a metódy deskriptívno-kauzálne.

1. Charta základných práv Európskej únie

Charta je prvým počinom Európskej únie vytvoriť vlastný ucelený katalóg základných práv aj keď pochopiteľne už pred jej zrodom bolo možné nachádzať úpravu niektorých, vo svojej podstate ľudsko-právnych noriem v aktoch primárneho práva, či sekundárnej legislatívy. Určité práva sformuloval aj Európsky súdny dvor v podobe všeobecných právnych zásad, no žiaden z tých zdrojov nekatalogizoval ľudské práva na komunitárnej a únijnej úrovni a nezaoberal sa programovou protekciou fundamentálnych práv jednotlivca. (Šišková 2003, s. 33)

Proces tvorby Charty bol zahájený v roku 1999 na júnovom zasadnutí Európskej rady v Kolíne, ktorého výsledkom pod vedením nemeckého prezidenta R. Herzoga, bolo vypracovanie návrhu katalógu. Ten bol 7. decembra 2000 v Nice po prvý krát slávnostne proklamovaný Európskym parlamentom, Radou a Európskou Komisiou ako dokument s politickou vážnosťou. Nasledovalo niekoľko ročné úsilie o pretavenie pozície Charty z politicky významného dokumentu na právne záväzný dokument. Táto meta po neúspechu

¹ Uvedené tvrdenie je odrazom toho, že u niektorých odborníkov v súvislosti s vedeckou spisbou z oblasti európskej ochrany základných práv nenachádzame trojgeneračné členenie základných práv, ale členenie štvorgeneračné. Základne práva tvoriace prvú generáciu práv v tomto nazeraní smerujú k ochrane ľudského života a k zárukám ochrany osobných a ľudských práv, druhá generácia v sebe subsumuje politické práva, tretia generácia hospodárske, sociálne a kultúrne práva a napokon štvrtá generácia je koncipovaná novo vytvorenými právami, totožnými s treťou generáciou práv v trojgeneračnom členení.

návrhu Ústavnej zmluvy pre Európu, ktorej súčasťou ako časť II mala Charta byť, bola dosiahnutá 1. decembra 2009 nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, ktorá v čl. 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii zakotvuje, že: „Únia uznáva práva, slobody a zásady uvedené v Charte základných práv Európskej únie zo 7. decembra 2000 upravenej 12. decembra 2007 v Štrasburgu, ktorá má rovnakú právnu silu ako zmluvy. Ustanovenia Charty žiadnym spôsobom nerozširujú právomoci Únie vymedzené v zmluvách. Práva, slobody a zásady v Charte sa vykladajú v súlade so všeobecnými ustanoveniami Hlavy VII Charty, ktorými sa upravuje jej výklad a uplatňovanie, a pri riadnom zohľadnení vysvetliviek, na ktoré sa v Charte odkazuje a ktoré označujú zdroje týchto ustanovení.“ Uvedená skutočnosť mala zásadný vplyv na formuláciu koncepcie dobrej správy v prostredí Európskej únie.

2. Čl. 41 Charty základných práv Európskej únie

Čl. 41 Charty zakotvuje právo na dobrú správu, ktoré je vo svojej podstate, tak ako to uvádza König (1999, str. 73), úzko späté s inštitucionalizovanými hodnotami demokracie, zachovávaním ľudských práv a zvýšením efektivity verejného sektora⁴. Obsah práva na dobrú správu je syntézou právnych princípov (označovaných aj ako všeobecné, základné), princípov správneho konania a základných práv.

Formálny a materiálny ráz práva na dobrú správu, tak ako ho poznáme v súlade s platnou právnou úpravou, bol vytváraný postupne vo viacerých etapách ako výsledok zasadnutí Konventu². Inšpirácie nachádzal predovšetkým vo „vznešených“ cieľoch spoločnosti a princípoch modernej verejnej správy, v ktorej sa do popredia dostáva služba občanom.

2.1 Návrh znenia čl. 41 Charty základných práv Európskej únie a jeho úpravy

Koncept dobrej správy bol súčasťou prvotného návrh katalógu základných práv, ktorý bol predložený 27. januára 2000. Na práva, ktoré v ňom našli svoje vyjadrenie, bolo nazerané ako na súbor práv majúcich základ v ústavných tradíciách a medzinárodných záväzkoch spoločných pre členské štáty, Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej Dohovor), sociálnych chartách prijatých Európskou úniou a Radou Európy, ako aj v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva, čím sa

²Konvent bol orgán vytvorený ad hoc, podieľajúci sa na vytvorení katalógu základných práv Európskej únie; pozostával z 62 členov, vrátane zástupcov národných orgánov, vlád a hláv členských štátov ako aj členov Európskeho parlamentu.

potvrďuje skutočnosť, že dobrá správa nie je umelým prvkom, ktorý by bol do právneho systému vnášaný zvonku.

Pomyselným začiatkom na ceste kodifikácie práva dobrú správu do katalógu základných práv, bolo ustanovenie s názvom „Právo na prístup k súdnej ochrane a procesným právam“ [„Zugang zur Rechtspflege und Verfahrensrechte“] vychádzajúce zo základov čl. 6 a 13 Dohovoru. Doslovné znenie predmetného ustanovenia však aj napriek svojmu formálnemu označeniu nezakotvovalo práva v oblasti procesných postupov a preto už 28. januára 2000 sa do koncepcie Charty, po vzore novej francúzskej ústavy, začali implementovať požiadavky riadnej správy ako zložky moderného práva občanov. Tieto požiadavky boli predložené zástupcom fínskej vlády P. Nikulom. (Charte 4117/00 CONTRIB 13)

Omnoho konkrétnejšie pri koncepcii predmetného ustanovenia návrhu Charty vystúpil prvý Európsky ombudsman J. Söderman, ktorý vo svojom prejave na druhom zasadnutí Konventu 1.-2. februára 2000 požadoval, aby sa do Charty implementovalo ustanovenie zakotvujúce „dobrú správu“. Vyzýval k tomu, aby sa 21. storočie stalo „storočím dobrej správy“. Podľa J. Södermana predstavuje Charta príležitosť, aby jej tvorcovia učinili odvážny krok a aby „vznešeným“ cieľom vo vzťahu občanov a verejnej správy dali právnu povahu. Zdôrazňoval, že občania majú právo nato, aby boli ich záležitosti prejednávané spravodlivo, v primeranej lehote otvorenou a zodpovednou verejnou správou majúcou charakter verejnej služby. Verejná správa disponujúca týmito atribútmi dokáže bojovať proti korupcii a plniť svoju základnú úlohu, slúžiť občanom. Pri odpovedi na otázku, čo požaduje od dobrej správy, zdôrazňoval existenciu troch krokov vedúcich k jej dosiahnutiu. Prvým z nich bola transparentnosť vo vzťahu k inštitucionálnemu aparátu Európskej únie, jeho činnosti a dokumentom. Druhým boli pravidlá správnej praxe, ktoré v apríli 2000 predložil ako súčasť špeciálneho reportu. Požadoval, aby boli tieto pravidlá európskou administratívou formálne prijaté a akceptované a posledným krokom bola garancia princípov právneho štátu. Práve v realizácii týchto troch krokov, videl možnosť zlepšenia vzťahov občanov a verejnej správy Európskej únie, ktoré boli čoraz hlbšie poznačené nedôverou ba až letargiou. J. Söderman vo svojom príhovore tiež požadoval, aby bolo na dobrú správu nahliadané ako na jednu zo zásad, ktorá by bola bližšie charakterizovaná normami sekundárneho práva. Práve táto časť jeho prejavu vyvolávala mnoho otázok. Požadoval, aby sa z dobrej správy stalo verejné subjektívne právo alebo objektívna zásada? (Söderman 2001, str. 62)

Po vytvorení prvotného návrhu katalógu základných práv nasledovalo niekoľko týždňové hľadanie možnosti, ako čo najlepšie reflektovať požiadavky, ktoré zazneli na pracovnom stretnutí Konventu. Výsledkom bolo vytvorenie prepracovaného konceptu občianskych práv

Charty s názvom „Návrhy pre článok o občianskych právach“ [„Vorschläge für Artikel über die Bürgerrechte“], s nasledovným normatívnym vyjadrením:

„Článok E. Právo na riadnu správu (vzťahy k správe)

[„Artikel E. Recht auf eine ordnungsgemäße Veraltung (Beziehungen zur Verwaltung)“]

(1) Všetky osoby s trvalým pobytom v členskom štáte majú právo, aby inštitúcie a orgány Únie vybavovali jeho záležitosti riadne, nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote.

(2) Toto právo zahŕňa:

- právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo dotýkať;*
- právo každého na prístup k spisu, pokiaľ je to nutné na podporu platnosti jeho argumentov, za predpokladu rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a utajenia týchto záležitostí;*
- povinnosť administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia.*

(3) Všetci občania sa môžu obrátiť na inštitúcie a orgány Únie v jednom z úradných jazykov a musia dostať odpoveď v rovnakom jazyku.“ (Charte 4170/00 CONVENT 17), ktoré Prezídium predložilo 20. marca 2000 .

Súčasťou predloženého konceptu občianskych práv Charty, bolo okrem normatívneho vyjadrenia článku E aj komentár obsahujúci vysvetlenia k jednotlivým ustanoveniam. Ako uvádza komentár, obsah koncepcie dobrej správy, práva zakotvené v druhom odseku článku E, nachádzali svoj hodnotový zdroj predovšetkým v judikatúre vtedajšieho Súdneho dvora a zmluvnom rámci Spoločenstiev a Európskej únie, napríklad čl. 253 Zmluvy o Európskom spoločenstve zakotvujúci povinnosť odôvodnenia rozhodnutia a čl. 21 Zmluvy o Európskom spoločenstve odôvodňujúci odsek 3 predmetného predpisu. V záverečnej časti komentár pojednával o myšlienke vhodnosti zakotvenia práva na prístup k dokumentom ako súčasťou článku E. Nasledovalo piate zasadnutie Konventu, kde v rámci prebiehajúcich diskusií vyvstali možné úvahy o otázke personálnej pôsobnosti práva na riadnu správu. Obsahom diskusií bola otázka potreby rozšírenia personálnej pôsobnosti práva garantovaného článkom E aj vo vzťahu k príslušníkom tretích krajín, nakoľko vtedajšia úprava umožňovala, aby boli nositeľmi práva na riadnu správu aj príslušníci tretích krajín len v prípade, pokiaľ majú trvalý pobyt v členskom štáte Európskej únie. (Protokoll der fünften Sitzung des Konvents)

Nasledovalo šieste a siedme zasadnutie Konventu, kde bola koncepcia dobrej správy predmetom neutíchajúcich diskusií. Do popredia sa dostal koncept dobrej správy, ktorý bol vo výraznej miere inšpirovaný škandinávskymi krajinami. Napriek označovaniu tejto normy ako inovatívnej P. M. Mombauer, nemecký člen Konventu, vystúpil s návrhom pracovnej skupiny nemeckých krajín, ktoré požadovali úplne vyčiarknutie riadnej správy z pripravovaného textu Charty. (Protokoll der sechsten Sitzung des Konvents) Tento návrh si však nenašiel zástancov, rovnako ako ani návrh, aby bolo právo na riadnu správu zlúčené s právom garantovaným v čl. 5 Charty. Odôvodnenie spočívalo v tom, že sa jedná o rozličné oblasti právnej úpravy, ktoré podľa názorov väčšiny odborníkov neumožňujú ich zlúčenie v jednej norme. Rovnako ako na predošlom zasadnutí, aj na siedmom zasadnutí Konventu sa prejednávala personálna pôsobnosť práva na riadnu správu. Vyvstávali návrhy smerujúce k tomu, aby došlo k jej rozšíreniu na všetky fyzické a právnické osoby, prípadne jej reštrikciu len na občanov Európskej únie. Okrem toho, bol predmetom rokovaní aj druhý odsek ustanovenia článku E, ktorý popisuje obsah práva na riadnu správu prostredníctvom výpočtu práv, ktoré ho tvoria. Návrh článku E bol zostavený tak, že taxatívne definoval obsah práva na riadnu správu, čo sa spájalo s vlnou nespokojnosti a kritiky. Na jednej strane sa požadovalo, aby došlo k rozšíreniu práv tvoriacich obsah práva na riadnu správu, no ozývali sa aj názory, ktoré upozorňovali nato, že vyčerpávajúci výpočet práv vzhľadom na dynamickosť predmetného práva, bude v budúcnosti spôsobovať pri jeho aplikácii do praxe viac kolíznych situácií. Na druhej strane bolo niektorými členmi Konventu požadované, aby došlo k zjednodušeniu čitateľnosti predmetného článku prostredníctvom zúženia jeho obsahu, čím by sa *de facto* vytvorili presné hranice toho, čo tvorí obsah práva na riadnu správu.

Výstupom rokovaní bolo rozhodnutie, v zmysle ktorého je návrh ustanovenia článku E otvorený ďalšiemu rozširovaniu v personálnej pôsobnosti aj vo vzťahu k osobám bez trvalého bydliska v členských krajinách Európskej únie, výpočet práv v odseku 2 nie je možné považovať za fixný a nemenný bez možnosti ďalšieho rozšírenia a ďalšie formulácie odseku 2 druhej časti budú vytvárané v súlade s postupnou implementáciou práva na širší prístup k informáciám. (Charte 4261/00 CONTRIB 134)

Nasledovný vývoj predmetného ustanovenia Charty bol výrazne ovplyvnený fínskym právnym poriadkom, konkrétne § 21 Fínskej ústavy, ktorý explicitne zakotvoval právo na dobré vládnutie [„Recht auf „good governance“]. Inšpirácia vychádzala zo spoločenského vývoja, ktorý poukazoval na fakt, že občania sú omnoho častejšie v kontakte so správnymi orgánmi než so súdmi a preto je viac než potrebné, aj po vzore modernizácie čl. 6 Dohovoru, zakotviť nielen právo na riadne konanie pred súdmi ale aj právo na riadne vládnutie [„Recht auf „governance“ – Verfahren].

Reakciou na prebiehajúce konzultácie k návrhu ustanoveniu Charty čl. E Právo na riadnu správu (vzťahy k správe) bolo vydanie akéhosi medzinávrhu k článkom 1-30, ktorý zohľadnil prijaté doplnenia. Po formálnej stránke už návrh Charty nepojednával o riadnej správe, ale tak ako to bolo navrhnuté zo strany fínskych členov prezídia o dobrej správe, ktorá bola zakotvená do čl. 27 nasledovne:

„Čl. 27 Vzťahy k správe

[„Artikel 27. Beziehungen zur Verwaltung“]

(1) Každý má právo, aby inštitúcie a orgány Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a počas primeranej lehoty.

(2) Toto právo zahŕňa najmä:

- právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať;*
- právo každého na prístup k spisu, ktorý sa ho týka, za predpokladu rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a tajomstva záležitosti;*
- povinnosť administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia.*

(3) Každý sa môže obrátiť na orgány a inštitúcie Únie v jednom z úradných jazykov a musí dostať odpoveď v rovnakom jazyku.“ (Charte 4284/00 CONVENT 28)

Z novej formulácie koncepcie dobrej správy alebo ako je to označované v návrhoch Charty vo Vzťahoch k správe, vyplýva viacero zásadných skutočností. Na prvý pohľad by bolo možné konštatovať, že nová formulácia so sebou priniesla len kozmetické úpravy – zaradenie do čl. 27, formálna zmena ustanovenia či absencia označenia práva na riadnu správu, no i naďalej pretrvávajúca tendencia zaradenia fínskych požiadaviek o práve na dobrú správu. Najvýznamnejšia zmena, ktorú je možné vo vzťahu k čl. 27 vyzdvihnúť, sa týka odseku 2, ktorý naproti prvej verzii mal taxatívny charakter. Terajšia úprava hovorí len o demonštratívnom výpočte práv tvoriacich obsah práva na dobrú správu, čo môže vzhľadom na budúci vývoj právnej úpravy pôsobiť priaznivo. Začlenenie pojmu „najmä“ do druhého odseku prepožičalo, tak ako to bolo v záveroch Konventu požadované, charakter neohraničenej normy umožňujúcej orgánom správnu úvahu pri aplikácii predmetného práva.

K významnej zmene došlo aj v oblasti personálnej pôsobnosti, ktorá sa rozšírila na všetky osoby nezávisle od ich trvalého bydliska v členskom štáte Európskej únie. Táto zmena bola taktiež odrazom požiadaviek, ktoré na Konvente vyvstali. Ďalšou zmenou bolo vyňatie požiadavky riadneho prejednávania záležitosti inštitúciami a orgánmi Európskej únie

z odseku 1, a špecifikácia práva na vypočutie len v tom prípade, pokiaľ by prijaté opatrenie malo na jednotlivca nepriaznivý dopad. Právo nahliadnuť do dokumentov sa od všeobecného práva na informácie odčlenilo požiadavkou, že sa musí jednať o dokumenty, ktoré sa jednotlivca priamo dotýkajú. Zároveň sa zakotvilo konkrétne vymedzenie práva na prístup k dokumentom len na tie prípady, kedy je prístup jednotlivca k informáciám nevyhnutný. (Classen 2009, str. 61)

Diskusia k návrhu čl. 27 sa uskutočnila na štrnástom zasadnutí konventu 10. – 11. júla 2000, kde sa prejednávalo viacero pripomienok k pozmeneniu predmetného návrhu. Návrhy, ktoré boli prednesené, smerovali k formálnemu prepojeniu noriem upravujúcich problematiku verejnej správy, Európskeho ombudsmana a práva občanov podávať petície do jedného osobitného predpisu. Vecná zmena, ktorá vyvstala zo zasadnutia, sa dotýkala úpravy pravidiel pri príprave rozhodnutí. Prednesený bol aj kontradiktórny návrh, ktorý požadoval aby bol odsek 2 článku 27 Charty úplne vyčiarknutý a ponechaná by ostala len generálna formulácia v podobe odseku 1 článku 27 Charty. Popritom by však bolo nevyhnutné vytvoriť katalóg povinností, ktoré by správne orgány mali dodržiavať pri vykonávaní správnych činností, čo by negatívne vplývalo na aplikačnú prax. Ďalšie návrhy sa dotýkali obmedzení pri práve na odôvodnenie rozhodnutia prihliadnuc na odsek 3 čl. 27 Charty.

Popri týchto návrhoch zmien boli predmetom zasadnutia konventu aj ďalšie aspekty. Jednalo sa predovšetkým o spôsob úpravy personálnej pôsobnosti predmetného ustanovenia vo vzťahu k právnickým osobám, kde by možným problémom pri výklade predpisu mali napomôcť dôkazy ďalších predpisov Charty a výmenu názorov mala na svedomí aj zmena odseku 2, ktorá umožňovala dotvárať obsah práva na dobrú správu, čím si medzi zástupcami zasadnutia našla svojich prívržencov aj odporcov. (Protokoll der vierzehnten Sitzung des Konvents am 10./11. Juli 2000)

Záver diskusie Konventu sa niesol v duchu pozitívnej bilancie prijatých návrhových opatrení a zmien, ktorý vyvrcholil ako pridaná hodnota Charty spočívajúca vo vytvorení protiváhy prílišnej „eurokracii“ a vytvorení účinných mantinelov proti ľubovôli správnych orgánov.

Finálny návrh Charty bol predložený prezídiom 28. júla 2000. Konceptia dobrej správy v ňom bola zakotvená v samostatnom článku 39 Charty s názvom „Právo na dobrú správu“ [„Recht auf gute Verwaltung“]. Ak vezmem na zreteľ formálne zakotvenie koncepcie dobrej správy v predošlom návrhu Charty, môžeme konštatovať, že nový návrh jej znenia so sebou nepriniesol výrazné zmeny. Odsek 1 článku 39 Charty nebol poznačený vecnými zmenami. Narozdiel od toho obsah odseku 2 článku 39 Charty upravujúci právo na prístup k dokumentom bol čiastočne precizovaný. Formulácia požadujúca rešpektovanie

oprávneného záujmu dôvernosti a tajomstvo záležitosti bola nahradená rešpektovaním oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva. Táto nová formulácia mala priniesť viac svetla do požiadaviek, ktoré je nevyhnutné naplniť pri sprístupňovaní dokumentov a zároveň reflektovala požiadavky súkromného práva, ktoré už našli svoje vyjadrenie v základnom zmluvnom rámci. Snáď najviditeľnejšia zmena, ku ktorej v novom návrhu koncepcie dobrej správy došlo, bolo nové ustanovenie odseku 3, ktoré zakotvovalo právo na náhradu škody spôsobenej inštitúciami alebo zamestnancami Európskej únie pri výkone ich funkcií. Odsek 3 pôvodného návrhu bol prepracovaný ako štvrtý odsek nového návrhu bez vecných zmien. (Charte 4422/00 CONVENT 45)

V poradí už šestnásté zasadnutie Konventu k otázkam občianskych práv, sa uskutočnilo 11. – 12. septembra 2000. Predmetom zasadnutia bola posledná diskusia k občianskym právam a právu na dobrú správu, ktoré bolo začlenené ako jedna z jeho súčastí. Z Protokolu k šestnástemu zasadnutiu Konventu vyplýva, že právo na dobrú správu už nebolo predmetom výraznej diskusie, nakoľko mu v rámci diskusie k občianskym právam nebola poskytnutá oddelená pasáž.

V rámci predstavenia ďalších vývinových etáp ustanovení Charty, sa právo na dobrú správu nespájalo so žiadnymi vnútornými obsahovými zmenami. Napokon 28. septembra 2000 predložilo prezídium konečný návrh úplného znenia Charty, ktoré v čl. 41 zakotvovalo právo na dobrú správu vecí verejných s nasledovným normatívnym vyjadrením:

„Čl. 41 Právo na dobrú správu vecí verejných

[„Artikel 41. Recht auf gute Verwaltung“]

(1) Každý má právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote.

(2) Toto právo zahŕňa najmä:

- právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať;*
- právo každého na prístup k spisu, ktorý sa ho týka, za predpokladu rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva;*
- povinnosť administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia.*

(3) Každý má právo na náhradu škody spôsobenej inštitúciami alebo zamestnancami Únie pri výkone ich funkcií v súlade so všeobecnými zásadami spoločnými pre právne poriadky členských štátov.

(4) Každý sa môže obrátiť na inštitúcie Únie v jednom z jazykov zmlúv a musí dostať odpoveď v rovnakom jazyku.“

2.2 Prehľad zmien v normatívnom vyjadrení práva na dobrú správu vecí verejných

Z doposiaľ uvedeného možno konštatovať, že cesta koncepcie dobrej správy do katalógu základných práv bola sprevádzaná viacerými viac či menej zásadnými obsahovými a formálnymi zmenami. Odhliadnuc od formálnych zmien (číslo článku zakotvujúce koncepciu dobrej správy) bolo zmenami ovplyvnené aj samotné označenie článku. Pôvodný návrh niesol označenie „Právo na riadnu správu“, ktorý bol na nasledujúcom zasadnutí Konventu nahradený všeobecnou formuláciou „Vzťahy k správe“ a v zmysle súčasnej platnej právnej úpravy sa označuje „Právo na dobrú správu vecí verejných“ (de. Recht auf gute Verwaltung, ang, Right to good administration, fr. Droit à une bonne administration, pl. Prawo do dobrej administracji, cs. Právo na řádnou správu).

Pod vplyvom týchto skutočností nemožno opomenúť, tak ako to nazval Pomahač (2005, str. 435), „ponekud úsměvnu terminologicku poznámku“. Posun od riadnej správy k dobrej správe síce na prvý pohľad nebudí veľkú pozornosť, no domnievame sa, že sa nejedná len o lingvistickú zmenu. Výkon správy, ktorý možno označiť prívlastkom riadny nie je, podľa nášho názoru, totožný s dobrým výkonom správy. Predpokladáme, že táto zmena mala poukázať na štandard verejnej správy, kde nepostačuje konanie v súlade s pravidlami, ale vyžaduje sa, aby si vo vykonávaní verejnej správy našli svoje miesto aj mravné normy. Podporu nášho tvrdenia nachádzame v základných myšlienkach koncepcie dobrého vládnutia (Good Governance), ktorej vzťah k dobrej správe je vnímaný ako vzťah množiny a podmnožiny.

Dobrá správa narozdiel od riadnej správy nie je len záležitosťou právnou. Obsah pojmu dobrá správa sa nevyčerpáva len dodržiavaním zákonných postupov. Pri skvalitňovaní výkonu dobrej správy je potrebné zohľadniť i iné hľadiská než právne, najmä etické, morálne či ekonomické, na ktoré možno nahliadať ako na pridanú hodnotu. Ústretovosť dobrej verejnej správy voči jednotlivcovi, ktorý sa na únijský správny orgán obráti, sa preto nevyčerpáva len procesnou ústretovosťou (rešpektovanie procesných práv účastníka konania), pretože pokiaľ ide o samotnú vec, s ktorou sa jednotliviec na správny orgán obráti, musí byť správnym orgánom po hmotnoprávnej stránke posúdená striktne v súlade s právom a s požiadavkou ochrany verejného záujmu. Vyšší cieľ, ktorého splnenie predpokladá naplnenie požiadavky dobrej správy, tkvie v tom, aby verejná správa nebola nadmerne byrokratická a aby jednotlivcovi skôr napomáhala uplatniť jeho hmotné právo potrebným

spôsobom, než aby mu vytvárala prekážky na ceste k jeho uplatňovaniu (čl. 10 Európskeho kódexu dobrej správnej praxe, čl. 12 Európskeho kódexu dobrej správnej praxe, čl. 25 Európskeho kódexu dobrej správnej praxe). Základným merítkom, aj keď nie jediným, pre dosiahnutie dobrej správy mala byť predovšetkým spokojnosť občanov.

Vo vzťahu k subjektom zabezpečujúcim dodržiavanie práv, rozsahu povinnosti Charty, je potrebné zdôrazniť, že nová formulácia Charty rozšírila okruh subjektov na všetky inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Európskej únie. Čl. 41 Charty nepojednáva o tom, aby sa táto povinnosť uplatňovala aj vo vzťahu k členským štátom, no podľa čl. 51 ods. 1 Charty jej ustanovenia sú pri dodržaní zásady subsidiarity určené pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie, a tiež pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Európskej únie. Nejasnosť znenia čl. 51 Charty, však má za následok existenciu aplikačných problémov. Napriek tomu, že je možné členské štáty vnímať ako zložku európskej verejnej správy, či ako predĺženú ruku únijských orgánov, povinnosť aplikácie dobrej správy vo vzťahu k národnej úrovni nie je zakotvená. Čl. 41 Charty má v priezore výlučne únijsnú úroveň o čom svedčia aj odseky 3 a 4 čl. 41 Charty. Ani tu nie sú členské štáty výslovne označené ako subjekty povinné vytvárať podmienky pre dobrú správu. Čl. 288 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii a čl. 340 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie ako paralelné ustanovenia k čl. 41 ods. 3 Charty zakotvujú, že požiadavky z nich vyplývajúce sa nevzťahujú na národnú úroveň. Rovnako ani povinnosť odpovedať v jazyku zmlúv nemožno uplatniť vo vzťahu k členským štátom. V týchto súvislostiach má zmysel uvažovať o uplatnení princípu *lex specialis derogati legi generali* a čl. 41 vo vzťahu k členským štátom neuplatňovať.

Aplikačné ťažkosti so sebou prinášajú aj požiadavky na nestrannosť, spravodlivosť a primeranú lehotu, zakotvenú v prvom odseku skúmaného článku, ktoré naproti pôvodnej verzii nezakotvujú požiadavku riadneho výkonu činnosti, čím sa v našich úvahách dostávame na začiatok.

Ďalšie zmeny, ktoré so sebou priniesli úpravy normatívneho vyjadrenia dobrej správy sa vzťahovali k vymedzeniu personálnej pôsobnosti. Prvotný návrh definoval ako nositeľa dobrej správy len tie osoby, ktoré majú trvalý pobyt v niektorom z členských štátov, pričom sa za predpokladu splnenia tejto podmienky personálna pôsobnosť vzťahovala aj k príslušníkom tretích krajín. Úpravy, ktoré so sebou priniesli zasadnutia Konventu, rozšírili hranicu personálnej pôsobnosti na každého. Čo však pod toto označenie možno subsumovať Charta ďalej neuvádza. Prihliadnuc na začlenenie dobrej správy do Hlavy V. Občianstvo, tak oprávnené vznikajú pochybnosti, či predmetné zakotvenie pod pojmom každý poníma nositeľa práva na dobrú správu komplexne alebo jeho zaradením do Hlavy V. došlo k vytvoreniu kostry personálnej pôsobnosti, len vo vzťahu k občanom Európskej únie a tým

subjektom, ktorí sú oprávnení dovolávať sa svojich práv na úrovni Európskej únie. V tejto súvislosti považujeme za inšpirujúci názor Šiškovéj (2003, str. 190), ktorá z podstaty práva na dobrú správu usudzuje, že sa jedná skôr o prejav naplnenia princípu vlády práva, čo by zodpovedalo aj adresnosti tohto ustanovenia, ktorého príjemcom je každá osoba, a ako vhodnejšie vidí jeho zakotvenie v Hlave VI. Spravodlivosť. Systematickým výkladom jednotlivých ustanovení Charty a príslušnej judikatúry³ možno konštatovať, že právo na dobrú správu je garantované každému občanovi Európskej únie, ako aj každej fyzickej osobe, ktorá má bydlisko členskom štáte Európskej únie, alebo každej právnickej osobe, ktorá má sídlo v členskom štáte Európskej únie. Naproti tomu sa dovolávať práva na dobrú správu nemôžu členské štáty, ktoré už samotné začlenenie práva na dobrú správu do Hlavy V. vylučuje ako jeho nositeľa. Členské štáty sa však môžu dovolávať zásad dobrej správy ako zložky právnych princíпов.

Úprava, ktorá má na obsah dobrej správy zásadný význam sa týkala rozhodnutia, či zakotviť do odseku dva taxatívny výpočet práv alebo len demonštratívny. Domnievame sa, že príliš tuhé vyjadrenie by bolo skôr v neprospech, pretože dobrá správa je rýchlo sa rozvíjajúcim fenoménom s neustále napredujúcim rozvojom a pokus o jej rigidné „zakonzervovanie“ by mohol pôsobiť príliš zväzujúco vo vzťahu k jej interpretácii. (Fisher 2004, str. 13) Čo sa týka konkrétnych práv zakotvených v odseku 2, úpravy sa nedotkli len povinnosti správy odôvodniť svoje rozhodnutie, ktoré zostalo v znení pôvodnej verzie. Naproti tomu právo na vypočutie pred prijatím rozhodnutia a právo na prístup k spisu, prešli viacerými úpravami. Právo na vypočutie pred prijatím rozhodnutia upustilo od úpravy, v ktorej sa vzťahovalo na každého. Čl. 41 Charty garantuje predmetné právo len v tom prípade, pokiaľ má prijaté opatrenie na jednotlivca negatívny dopad, čím sa *de facto* eliminoval počet prípadov, v ktorých bolo možné si toto právo nárokovať. Právo na prístup k spisu upustilo vo svojej formulácii od požiadavky nutnosti pri preukazovaní faktickosti tvrdení, no bolo doplnené o požiadavku rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva, ktoré možno chápať ako prejav zmien v súkromnom práve. Prísnejšie podmienky pre prístup k tomuto právu mali za následok, že Charta zakotvuje všeobecnú formuláciu práva na prístup k dokumentom v čl. 42, v ktorom sa nevyžaduje vzťah jednotlivca k spisu a má za cieľ skôr bojovať proti uzavretosti európskej administratívy.

Obsah odseku 3, v platnej právnej úprave v odseku 4, prešiel zmenou v oblasti personálnej pôsobnosti, kde tak ako právo na dobrú správu sa neuplatňuje len vo vzťahu k občanom Európskej únie ale jeho nositeľom je každý. Narozdiel od predošlých ustanovení nemožno požadovať uplatňovanie tohto práva od členských štátov.

³Rozhodnutie z 4.10.2006 – Rs . T-193/04, Ls. 3 a Rn. 127

Charta 2007 doplnila ustanovenie čl. 41 o odsek 3, ktorý v predošlých návrhoch nefiguroval. Požiadavky z neho vyplývajúce sa vzťahujú k náhrade škody spôsobenej zamestnancami Európskej únie pri výkone ich právomoci, ktorá bola v nezmenenej podobe prevzatá z čl. 215 Zmluvy o Európskej únii (platný čl. 340 Zmluvy o fungovaní Európskej únie). Napriek tomu, že uvedené ustanovenie neupravuje žiadne podrobnosti, primárne sa opiera o všeobecné zásady spoločné právnym poriadkom členských štátov.

Záver

Ambíciou príspevku bolo poukázať na význam práva na dobrú správu, na jeho súčasnú formuláciu a proces zakotvenia koncepcia dobrej správy do katalógu základných práv, ktorý bol poznačený viac či menej zásadnými zmenami. Máme zato, že dobrá správa nie je cieľ, je to prostriedok k dosiahnutiu cieľa, ktorým je vytvorenie požadovaného štandardu fungovania verejnej správy v európskom kontexte. Štandardu, ktorý je odrazom rovnováhy medzi záujmom na fungovaní verejnej správy a ochranou jednotlivcov. K naplneniu tohto cieľa je nevyhnutné zrealizovať viacero krokov. Zakotvenie dobrej správy do Charty bolo nepochybne jedným z nich. Domnievame sa, že súčasná právna úprava práva na dobrú správu je napriek snahám Konventu aj naďalej spájaná s terminologickou vágnosťou a tým aj problematickou uplatniteľnosťou. Predpokladáme, že v budúcnosti môže byť vymožiteľnosť práva na dobrú správu posilnená prostredníctvom judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a kodifikácie v normách sekundárneho práva.

Literatúra

CLASSEN, K. D. 2008. Gute Verwaltung im Recht der Europäische Union Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtecharta. Berlin: Duncker & Humblot. 2008, 492 s.

DIAMANDOUROS, N. 2005. Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis. Štrasburg. 2005. 23 s.

FIALA, Z. 2015. Evropská veřejná správa. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského. 2015, 544s.

KÖNIG, K. 1999. Good governance – as Steering and Value Concept for the Modern Administrative. Brussel: International Institute of Administrative Sciences.

POMAHAČ, R. 2005. Správni spravdnost. In: Právník. 2005. Roč. CXLIV. č. 5, s. 433-451.

SÖDERMAN, J. 2001. Gute Verwaltung als Grundrecht in der Europäischen Union. In: DIE UNION Vierteljahreszeitschrift für Integrationsfragen, 2001, č. 01, s. 60-66.

STRÁŽNICKÁ, V. a kolektív. 2013. Medzinárodná a európsky ochrana ľudských práv. Bratislava: EUKÓDEX, s. r. o. 2013, 560 s.

ŠIŠKOVÁ, N. 2003. Dimenze ochrany lidských práv v EU. Praha: ASPI Publishing, s.r.o. 2003, 225 s.

Právne predpisy

Charta základných práv Európskej únie (2012)-Ú. v. ES C 326 (2012)

Zmluva o Európskej únii (konsolidované znenie 2012)-Ú. v. ES C 326 (2012)

Zmluva o fungovaní Európskej únie (konsolidované znenie 2012)-Ú. v. ES C 326 (2012)

Iná literatúra

LAUBINGER, H.-W. 2011. Art. 41 GRCh (Recht auf eine gute Verwaltung) und der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis im Lichte des deutschen Verwaltungsrechts. [online]. [cit. 2016.12.20]. Dostupné z: http://www.jura.uni-mainz.de/Dateien/Laubinger_FS_Bull.pdf

Charte 4117/00 CONTRIB 13 (28. január 2000)

Charte 4170/00 CONVENT 17 (20. marec 2000)

Charte 4261/00 CONTRIB 134 (2. máj 2000)

Charte 4284/00 CONVENT 28 (5. máj 2000)

Charte 4422/00 CONVENT 45 (28. júl 2000)

Charte 4487/00 CONVENT 50 (28. September 2000)

Protokoll der fünften Sitzung des Konvents am 20./21. März 2000 abgedruckt bei Bernsdorff/Borowsky, s. 163 ff, 178

Protokoll der sechsten Sitzung des Konvents am 27./28. März 2000, abgedruckt bei Bernsdorff/Borowsky, s. 192, 203

Protokoll der vierzehnten Sitzung des Konvents am 10./11. Juli 2000 abgedruckt bei Bernsdorff/Borowsky, s. 310, 315 f

Adresa autora

PhDr. Anna Sčensná

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Denná doktorandka na Katedre verejnoprávných disciplín

Popradská 66, 041 32 Košice

E-mail: anna.scensna@student.upjs.sk