

**Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj**  
**Organisation de Cooperation et de Developpement Economiques**  
**Organisation for Economic Co-operation and Development**

**Program SIGMA**

Spoločná iniciatíva OECD a Európskej únie financovaná najmä zo zdrojov programu Phare  
Európskej únie

**EURÓPSKE PRINCÍPY VEREJNEJ SPRÁVY**

Publikácia SIGMA č. 27

OECD nezodpovedá za správnosť a kvalitu prekladu.

## PROGRAM SIGMA

SIGMA - Program pre podporu rozvoja správy a manažmentu v krajinách strednej a východnej Európy - je spoločná iniciatíva OECD a Európskej únie. Program podporuje úsilie zamerané na reformu systémov verejnej správy v trinástich transformujúcich sa krajinách. Program je financovaný najmä zo zdrojov programu Phare Európskej únie.

Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) je medzivládna organizácia, ktorá združuje 29 demokratických krajín s rozvinutou trhovou ekonomikou. Prostredníctvom *Centra pre spoluprácu s nečlenskými krajinami* OECD poskytuje poradenstvo a pomoc reformujúcim sa krajinám strednej a východnej Európy a krajinám bývalého Sovietskeho zväzu, v rôznych ekonomických záležitostiach. Program Phare poskytuje finančnú podporu partnerským krajinám strednej a východnej Európy až do obdobia, keď tieto krajiny budú pripravené prevziať záväzky vyplývajúce z členstva v Európskej únii.

Programy Phare a SIGMA spolupracujú s tými istými krajinami: Albánsko, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Česká republika, Estónsko, bývalá juhoslovanská republika Macedónsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko.

Program SIGMA, ktorý vznikol v roku 1999, je súčasťou Odboru verejnej správy OECD, ktorý poskytuje informácie a odborné analýzy týkajúce sa verejnej správy a sprostredkúva kontakt a výmenu skúseností medzi riadiacimi pracovníkmi/manažérmi verejného sektora. SIGMA ponúka cieľovým krajinám prístup do siete skúsených predstaviteľov verejnej správy, porovnávacie štúdie a odborné poznatky, ktoré súvisia s činnosťou Odboru verejnej správy.

Ciele programu SIGMA:

- pomáhať cieľovým krajinám pri budovaní dobrej verejnej správy zvyšovaním efektivity administratívy a podporovaním dodržiavania demokratických a etických zásad a rešpektovania zákona;
- pomáhať budovať existujúce kapacity na úrovni národných vlád, aby boli pripravené vyrovnávať sa s internacionalizáciou a európskou integráciou;
- podporovať iniciatívy Európskej únie a ďalších darcov, ktorí pomáhajú cieľovým krajinám pri reforme verejnej správy a tak prispieť ku koordinácii aktivít darcov.

V činnosti programu má sprostredkovanie spolupráce medzi vládami prioritné postavenie. Táto činnosť zahŕňa aj podporu pri vytváraní siete pracovníkov verejnej správy v strednej a východnej Európe, a medzi týmito pracovníkmi a ich kolegami v iných demokratických krajinách.

Pôsobenie SIGM-y je rozdelené na päť oblastí: stratégie rozvoja verejnej správy; príprava politiky, koordinácia a regulácia; rozpočtová politika a prerozdelenie finančných zdrojov; riadenie štátnej správy; audit a finančná kontrola. Odbor pre informačné služby navyše distribuuje tlačené publikácie a on-line materiály súvisiace s verejnou správou.

**Copyright OECD, 1998**

**Žiadosti o povolenie na distribúciu alebo preklad tohto materiálu, alebo jeho častí, zašlite na adresu: Riaditeľ publikačných služieb, OECD, 2 rue André - Pascal, 75775 Paríž Cedex 16, Francúzsko.**

**Názory vyjadrené v tejto publikácii sa nemusia zhodovať s oficiálnym stanoviskom Komisie, členských krajín OECD alebo krajín strednej a východnej Európy, ktoré v programe participujú.**

## PREDSLOV

Cieľom tejto publikácie je pokúsiť sa definovať požadovanú úroveň, ktorú by mali kandidáti pre vstup do EÚ dosiahnuť, aby systémy verejnej správy týchto krajín boli kompatibilné so systémami členských krajín EÚ. Publikácia vychádza z činnosti programu SIGMA v oblasti reformy verejnej správy v krajinách strednej a východnej Európy a predovšetkým v oblasti rozvoja štátnej správy a kontroly výkonu administratívy. Publikácia popisuje dôležitú časť metodológie, ktorú používa SIGMA pri hodnotení verejnej správy kandidátskych krajín.

Úvodnú verziu tejto publikácie pripomienkovali na svojom prvom stretnutí v novembri 1998 vo Viedni, vedúci predstavitelia štátnej správy z desiatich krajín, ktoré kandidujú na vstup do Európskej únie. Na tomto stretnutí bol uvedený projekt SIGMA-y, ktorého cieľom je hodnotenie systémov verejnej správy a najmä pokrok dosiahnutý v rozvoji štátnej správy. Konečnú verziu dokumentu pred jeho publikovaním pripomienkovali účastníci 10. stretnutia SIGMA Liaison Group, ktoré sa konalo v dňoch 15. - 16. novembra 1999 v Prahe.

Publikáciu pripravil Sekretariát programu SIGMA a *Francisco Cardona*, Poradca pre oblasť verejnej správy ako hlavný autor. Publikáciu pripomienkovali nezávislí experti. SIGMA týmto ďakuje:

*profesorovi Denisovi Galliganovi*, riaditeľovi Centra sociálnych a právnych štúdií, Wolfson College pri Oxfordskej univerzite, Veľká Británia, *profesorovi Jacquesovi Zillerovi* z katedry práva pri Európskom univerzitnom inštitúte vo Florencii, Taliansko, *profesorovi Jürgenovi Schwarzovi*, riaditeľovi Inštitútu občianskeho práva pri Univerzite Albert - Ludwigs vo Freiburgu, Nemecko, a *Jacquesovi Fournierovi*, bývalému členovi Conseil d'Etat a terajšiemu členovi Conseil supérieur de la Magistrature, Francúzsko za ich za neoceniteľné príspevky. SIGMA si dovoľuje vyjadriť vďaku *doktorovi Helmutovi Kitschenbergovi*, bývalému riaditeľovi Spolkovej akadémie verejnej správy v Nemecku a *doktorovi Wolfgangovi Ruschovi*, prednásateľovi ústavného práva na Inštitúte verejnej správy v štáte Severné Porýnie-Westfálsko, Nemecko, za ich pomoc a pripomienky.

Táto publikácia bola vydaná pod záštitou generálneho tajomníka OECD.

### SIGMA-OECD

2 rue André-Pascal, 75775 Paríž Cedex 16, Francúzsko

Tel: (33 1) 45 24 79 00; Fax: (33 1) 45 24 13 00

e-mail: [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

## OBSAH

|   |    |
|---|----|
| Program SIGMA.....  | 2  |
| PREDSLOV.....   | 3  |
| CIELE PUBLIKÁCIE.....   | 5  |
| ÚVOD.....   | 6  |
| ČASŤ PRVÁ: ADMINISTRATÍVNE PRÁVNE NORMY A EURÓPSKY<br>ADMINSTRATÍVNY PRIESTOR .....               | 8  |
| 1. Administratívne právne normy.....  | 8  |
| Dôveryhodnosť a predvídateľnosť.....  | 9  |
| Otvorenosť a transparentnosť.....   | 11 |
| Zodpovednosť.....   | 12 |
| Účinnosť a efektívnosť.....   | 13 |
| 2. Európsky administratívny priestor.....   | 14 |
| Pojem európsky administratívny priestor.....  | 15 |
| Hnacie sily približovania.....  | 16 |
| Úloha Európskeho súdneho dvora v procese budovania európskeho administratívneho<br>priestoru..... | 18 |
| Stupeň priblíženia systémov verejnej správy.....  | 18 |
| ČASŤ DRUHÁ: ADMINISTRATÍVNE ZÁKONNÉ NORMY A ŠTANDARDNÁ ÚROVEŇ<br>VEREJNEJ SPRÁVY .....            | 20 |
| 1. Právny rámec štátnej správy: zamestnanci štátu alebo verejnosti?.....                          | 20 |
| Porovnateľné podmienky, rozdielne modely štátnej správy.....                                      | 21 |
| 2. Riadenie štátnej správy prostredníctvom zákona.....  | 24 |
| Profesionálni manažéri verejnej správy.....   | 24 |
| Zákonná správa.....   | 25 |
| Jednotnosť riadenia verejnej správy.....  | 25 |
| ZÁVERY.....   | 27 |
| Zásady platné pre výkon štátnej správy majú charakter zákona.....                                 | 27 |
| Úradníci nie sú len zamestnancami štátu.....  | 27 |
| Právne administratívne normy určujú model správania a konania štátnych zamestnancov..             | 28 |
| Právne normy prispievajú k tvoreniu európskeho administratívneho<br>priestoru.....                | 28 |

## CIELE PUBLIKÁCIE

V krajinách strednej a východnej Európy, ktoré žiadajú o členstvo v Európskej únii, je reforma verejnej správy nevyhnutná z hľadiska naplnenia Kodanských a Madridských kritérií pre vstup. Väčšina aspektov štátnej a verejnej správy je obsiahnutá alebo ovplyvnená *acquis communautaire* (kompletná legislatíva Európskeho spoločenstva). V jednotlivých častiach *acquis* sú ciele a obsah reforiem pomerne jasné. Pre kandidátske krajiny je potrebné zakomponovať legislatívu ES do svojich domácich právnych systémov, prijať a uviesť ju do platnosti. Problémy a meškanie súvisia najmä so samotným procesom a tempom uskutočňovania reformy v dôsledku nepostačujúcich kapacít.

Neexistuje žiadna *acquis communautaire*, ktorá by definovala zásady systému vládnutia alebo verejnej správy v krajine. Ciele a zameranie reformy verejnej správy z pohľadu vstupu do EÚ sú preto nejasnejšie. Avšak demokratickým štátom sa postupne podarilo dosiahnuť konsenzus ohľadom hlavných zásad dobrej správy. Medzi tieto zásady patria dôveryhodnosť, predvídateľnosť, zodpovednosť a transparentnosť, ale aj technická a manažérska kompetentnosť, organizačná pripravenosť a účasť občanov. Aj napriek nedostatku *acquis communautaire* na základe tohto konsenzu je možné definovať princípy verejnej správy, ktoré sú spoločné pre členské štáty EÚ, ktoré sa odlišujú tradíciou práva a správnymi systémami. Tieto princípy sa postupne definovali a upravovali rozhodnutiami národných súdov a následne Európskeho súdneho dvora.

Zásady verejnej správy prijaté členskými štátmi EÚ stanovujú podmienky Európskeho administratívneho priestoru (EAP). Do EAP patrí skupina všeobecných noriem pre činnosť verejnej správy, ktoré stanovuje zákon a v praxi je ich uplatňovanie zaručené prostredníctvom zákonných postupov a mechanizmov. Krajiny čakajúce na vstup do EÚ by mali brať tieto normy do úvahy pri rozvíjaní svojich systémov verejnej správy. Hoci EAP nie je dohodnutou súčasťou *acquis communautaire* určite by mal poslúžiť pri reformách verejnej správy v kandidátskych krajinách. V členských krajinách sú spomínané normy a princípy zahrnuté v ústavách a sú ustanovené v systéme administratívnych zákonov, napríklad v zákone o administratívnych postupoch, v zákone o administratívnom procese, zákon o slobode informácií a zákony o štátnej správe.

Do akej miery daná kandidátska krajina prijala tieto princípy verejnej správy a dodržiava normy EAP, je indikátorom pripravenosti daného systému verejnej správy efektívne uviesť do platnosti *acquis communautaire* v súlade s kritériami, ktoré definovala Rada Európy v Kodani a v Madride. Tento dokument formuluje všeobecné závery práve v tomto kontexte.

V druhej časti publikácie je verejný sektor vsadený do širšieho kontextu. Zámerom tejto časti je umožniť lepšie chápanie vzťahov medzi výkonom a riadením zamestnancov verejného sektora a súvislosti medzi všeobecnými princípmi dobrej správy a administratívnymi normami tvoriacimi EAP. Jedným z vyvodенých záverov je presvedčenie, že zamestnanci štátnej správy nie sú len zamestnancami štátu, ale plnia aj ústavnú funkciu. Bolo by preto nevhodné obmedziť vzťah medzi štátom alebo štátnou inštitúciou a zamestnancami zákonníkom práce.

## ÚVOD

Členstvo v Európskej únii si vyžaduje prijatie *acquis communautaire* v každej sfére administratívy a výrobného sektora v členskej krajine. Napríklad, ak má potravinársky priemysel kandidátskej krajiny prežiť vstup, musí spĺňať všetky požiadavky *acquis*. Ak nie, odvetvie nebude mať možnosť exportovať svoje výrobky do členských krajín. V skutočnosti nebude možné ani obchodovanie na domácom trhu.

Inštitúcie verejnej správy členských štátov EÚ uviedli do platnosti a v praxi uplatňujú *acquis communautaire*. Aby verejná správa kandidátskej krajiny mohla efektívne urobiť to isté, musí dodržiavať všeobecné princípy dobrej správy a dosiahnuť administratívny štandard definovaný Európskou úniou. Zavádzanie *acquis* v administratívnej sfére samozrejme súvisí s odbornosťou a zdrojmi v danej sfére – ale to nie je všetko. Všeobecný horizontálny administratívny systém kandidátskej krajiny musí spĺňať aj požiadavky EÚ, ktoré sú vlastne kľúčové pre spoľahlivé fungovanie celej administratívy, a ktorých súčasťou je aj *acquis*. Úspešné prijatie a uplatňovanie zjavne závisí od horizontálnej štruktúry a systémov, ako napríklad administratívne postupy a mechanizmy, ktoré zaručujú, že výkon štátnych zamestnancov dosahuje európske štandardy.

Nedostatok všeobecnej európskej legislatívy, ktorá by bola aplikovateľná v sfére verejnej správy a administratívnych zákonov sa stáva problémom kandidátskych krajín. Od kandidátskych krajín sa očakáva, že budú mať taký systém verejnej správy a také inštitúcie, ktoré budú pripravené prijať, uviesť do platnosti a uplatňovať *acquis* podľa princípu „povinných výsledkov“ (obligation de résultat, obligatory results) Kandidátske krajiny musia spĺňať kritériá pre vstup do EÚ tak, ako ich určila Európska komisia v Kodani, Madride a Luxemburgu. Naviac, napredovanie kandidátskych krajín sa bude hodnotiť podľa týchto kritérií, alebo ako sa uvádza v pravidelných správach Európskej komisie, podľa „administratívnej a právnej pripravenosti aplikovať *acquis*“, čo vlastne implicitne potvrdzuje, že napredovanie sa bude posudzovať podľa európskych administratívnych štandardov.

V tomto kontexte popisuje táto publikácia Európsky administratívny priestor (EAP) ako špeciálnu časť európskeho zákonodarstva. EAP je metaforou s praktickými dôsledkami pre členské krajiny, ktorá stanovuje, okrem iného, administratívne právne normy ako skupinu kritérií, ktoré príjmu kandidátske krajiny s cieľom dosiahnuť úroveň administratívy, ktorá je požadovaná pre členstvo v EÚ.

EAP predstavuje stále napredujúci proces približovania národných systémov administratívnych zákonov a fungovania administratívy v členských krajinách. Toto približovanie ovplyvňuje niekoľko faktorov, ako ekonomický vplyv jednotlivcov a spoločností, pravidelné a trvalé kontakty verejných činiteľov členských krajín a najmä Európskeho súdneho dvora.

Hoci ústavy a ďalšia legislatíva obsahujú všeobecné zákonné normy a definujú štandardy pre výkon administratívy, sú to súdne dvory, ktoré upravujú tieto štandardy, t.j. definujú stupeň prijateľnosti pracovných metód verejnej správy na základe posúdenia jednotlivých prípadov. Štandardy pre výkon administratívy boli zvyčajne definované a upravované na území suverénnych štátov. Boli produktom ústav, zákonodarnej činnosti národných parlamentov, rozhodnutí štátnych činiteľov a súdnych nariadení. V rámci Európskej únie sa tento proces stáva nadnárodným, a z dôvodu členstva, je možné požadovať spoločné záväzné administratívne normy, ako ich definuje Európsky súdny dvor na európskej úrovni a úrovni členských krajín..

A však zdôrazňovanie možnosti harmonizácie štandardov verejnej správy neznamená, že v členských krajinách by mali vzniknúť homogénne administratívne inštitúcie. Dôležité je, že

nezávisle od inštitucionálneho zriadenia, verejná správa v krajinách musí aplikovať a udržiavať štandardy, ktoré sú spoločné pre členské štáty EÚ.

Táto publikácia popisuje administratívne právne normy ako ich definuje Európsky súdny dvor, a ktoré vlastne určujú štandardy verejnej správy. Autori tejto publikácie majú tri ciele: po prvé, definovať kritériá, ktoré pomôžu nasmerovať reformy verejnej správy v kandidátskych krajinách; po druhé definovať určujúce kritériá, na základe ktorých sa bude hodnotiť napredovanie kandidátskych krajín a po tretie, celkovým zámerom autorov je pomôcť kandidátskym krajinám pri napĺňaní Kodanských a Madridských kritérií pre vstup do EÚ v oblasti verejnej správy.

# ČASŤ PRVÁ

## ADMINISTRATÍVNE PRÁVNE NORMY A EURÓPSKY ADMINISTRATÍVNY PRIESTOR

### 1. Administratívne právne normy

Hoci sú význam a ponímanie administratívnych zákonov (administrative law, Verwaltungsrecht, droit administratif) odlišné, je možné sa dohodnúť na spoločnej definícii administratívnych zákonov ako súbore noriem a nariadení, ktoré platia pre organizáciu a riadenie verejnej správy a pre vzťah medzi administratívou a občanmi.<sup>1</sup>

Administratívne zákonné normy, ktoré definujú štandardné zásady a určujú konanie štátnych zamestnancov, sa zvyčajne objavujú ako súčasť rôznych zákonov počnúc ústavou, zákonmi, ktoré prijíma parlament a končiac konkrétnymi zákonmi a prípadovým právom, ktoré sa týka verejnej správy. Toto je prípad, okrem iných krajín, Belgicka, Francúzska, Grécka, Írska a Veľkej Británie. Iné krajiny uskutočnili všeobecnú kodifikáciu administratívnych postupov, ktorá zhrňuje administratívne normy a pokúša sa o ich systematizáciu. Toto je prípad Rakúska (od roku 1925), Bulharska (1979), Dánska (1985), Nemecka (1976), Maďarska (1957), Holandska (1994), Poľska (1960), Portugalska (1991) a Španielska (1958).

Administratívne normy nie sú len koncepcie založené na čestnosti; sú záväzné pre inštitúcie a administratívne postupy na všetkých úrovniach. Pracovníkom verejného sektora vyplýva zo zákona povinnosť dodržiavať tieto zákonné normy a na ich dodržiavanie dohliadajú nezávislé kontrolné orgány, súdy, ktoré sú predmetom parlamentného prerokovania, a fyzické a právnické osoby majú možnosť žiadať o ich súdne prerokovanie a nápravu.

V rámci legislatívy Európskeho spoločenstva, Európsky súdny dvor definoval a pokračuje v definovaní mnohých administratívnych zákonných noriem na základe všeobecných právnych noriem, ktoré sú spoločné pre členské krajiny. Medzi najdôležitejšie normy, ako ich definuje Európsky súdny dvor, ktoré následne musia uplatniť všetky členské štáty pri aplikovaní európskeho práva, patria: zákonná správa a riadenie, proporčnosť, právna istota, ochrana zákonných nárokov, rovnoprávnosť, právo na súdne pojednávanie počas procesu rozhodovania, predbežné odškodné, rovnaké podmienky umožňujúce jednotlivcovi prístup na súd a nezmluvná zodpovednosť úradov verejnej správy.<sup>2</sup>

Ak sa chceme pokúsiť systematizovať hlavné administratívne zákonné normy, ktoré sú spoločné pre západoeurópske krajiny, je potrebné rozlišovať štyri skupiny: 1) dôveryhodnosť a predvídateľnosť (právna istota); 2) otvorenosť a transparentnosť; 3) zodpovednosť a 4) účinnosť a efektívnosť.

---

<sup>1</sup> J. Ziller, *Administrations comparées: les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993. J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988.

<sup>2</sup> J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988. Anglický preklad: *European Administrative Law*, Londýn, 1992.



Ďalšie normy je možné odvodiť z predchádzajúcich.<sup>3</sup>

Definovať administratívne zákonné normy a verejnú správu môže byť pomerne náročné. Mnohokrát sa môže zdať, že v istých situáciách si navzájom odporujú. Môže sa zdať, že efektívnosť a právo na náležitý proces sú niekedy nezlučiteľné. Môže sa zdať, že profesionálna lojálnosť vláde odporuje odbornej integrite a politickej nezávislosti, že rozhodnutie po uvážení je v rozpore s princípmi právneho štátu atď.

Tento charakter princípov administratívneho práva je jedným z dôvodov, prečo sa v administratívnom zákonodarstve a nariadeniach vzťahujúcich sa na verejnú správu často používajú tzv. "otvorené koncepcie"<sup>4</sup> Toto je jeden z dôvodov, prečo národné súdne dvory rovnako ako Európsky súdny dvor, riešia pomerne často konflikty a priebežne upravujú súdne výroky doktrínálneho charakteru.

Je možné, že je zbytočné, či v istých prípadoch dokonca kontraproduktívne, usilovať sa jasne definovať rámec administratívnych zákonných princípov. Z hľadiska tvorby zákonov, pri takomto pokuse zvyčajne formou presofistikovaného dôvodovania, býva výsledkom ešte väčší zmätok. A zmätok v tejto sfére môže ľahko viesť k nespravodlivosti. Prehnané pokusy docieľiť presnosť v prípade takýchto nejasných koncepcií zvyčajne skončia nedôslednosťou a protirečeniami. Protirečenie a nezrovnalosti spôsobujú problémy pri uplatňovaní týchto noriem tým, že negatívne ovplyvňujú uplatňovanie zákonov. Z hľadiska tvorby zákonov by bolo asi múdre zotrvať pri „otvorených koncepciách“, ktoré sú vďaka svojej tvárnosti použiteľné v najrôznejších situáciách. Z pohľadu konania štátnych zamestnancov a verejných inštitúcií odporúča sa spoliehať sa na všeobecné poznatky a opierať sa o prípadové právo.

### **Dôveryhodnosť a predvídateľnosť**

Mnohé administratívne zákonné normy a mechanizmy prispievajú k dôveryhodnosti a predvídateľnosti administratívnych výkonov a rozhodnutí, ktoré sa označujú ako právna istota alebo právna bezpečnosť. Všetky tieto normy sa snažia vylúčiť svojvoľnosť pri správe vecí verejných.

Právny štát (rule of law, rechtsstaat, état de droit) je mnohostranný mechanizmus založený na dôveryhodnosti a predvídateľnosti. Zakladá sa na princípe zákonnej správy. Právny štát v podstate znamená, že verejná správa je zaviazaná plniť svoje povinnosti v súlade so zákonom. Verejné orgány prijímajú rozhodnutia na základe všeobecných nariadení alebo princípov, ktoré sa nestranne uplatňujú v každom prípade, ktorý daný orgán prejednáva. V prípade každej žiadosti sa kladie dôraz na nezávislosť a všeobecnosť (princíp rovnosti). Verejná správa by mala rozhodnúť v súlade s nariadením a interpretačným výrokom súdu bez akýchkoľvek ďalších úvah.

---

<sup>3</sup> Publikácia SIGMA č. 26, *Sustainable Institutions for European Union Membership*, OECD, Paris, 1998, str. 10.

<sup>4</sup> Právna doktrína definuje „otvorené koncepcie“ ako často nejasné koncepcie, ktoré obsahujú obsiahle, či nejasné zásady, a ktoré sa môžu dopĺňať a postupne upravovať na základe posudzovania konkrétnych prípadov súdmi a inými verejnými inštitúciami, ktoré uplatňujú zákony. Nejasnosť vedie k mnohým právnickým debatám, ktoré sa dostanú až na súd, ktorý potom musí zladať svoje predchádzajúce výroky so spoločenskými zásadami a očakávaniami v konkrétnom období. Preto koncepčný rámec takýchto noriem ostáva trvale nejasný. Otvorené koncepcie sú napríklad opodstatnenosť, všeobecné blaho, lojálnosť. V podstate by sa všetky právne normy dali považovať za otvorené koncepcie. Aj napriek ich nejasnosti, sú otvorené koncepcie nesmierne dôležité z hľadiska tvorby zákonov a ich uvádzania do platnosti.

Právny štát je opakom svojvoľného konania, klientelizmu a iného neštandardného konania. Právny štát si vyžaduje presnú hierarchiu zákonných nariadení, ktoré potvrdili nezávislé súdy a zásadu, podľa ktorej verejná inštitúcia nemá zvyčajne právomoci, ktoré by odporovali všeobecným nariadeniam, ktoré boli prijaté a zverejnené ako súčasť zvláštného nariadenia.<sup>5</sup>

Pojem, ktorý úzko súvisí s právnym štátom je zákonom definovaná právomoc. Verejné inštitúcie môžu prijímať rozhodnutia o tých záležitostiach, ktoré patria do ich zákonnej jurisdikcie. Právomoc v tomto zmysle znamená priamo a zákonne danú právomoc rozhodnúť o danej otázke alebo záležitosti vo verejnom záujme. Verejná inštitúcia má tak nielen právnu moc prijímať rozhodnutia, ale je povinná niesť za ne aj zodpovednosť. Verejná inštitúcia sa nesmie vzdať zodpovednosti. V tomto zmysle jurisdikcia (alebo právomoc) znamená to isté ako zodpovednosť. Rozsah právomocí sa presne dodržiava, a tak rozhodnutie prijaté inštitúciou, ktorá nemá zodpovedajúcu právomoc, bude neplatné a vyhlásené za neplatné aj súdom.

Dôveryhodnosť a predvídateľnosť verejnej správy nemusia nevyhnutne vylučovať voľné uváženie pri rozhodovaní (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Voľné uváženie a ľubovoľnosť nie sú jedna a tá istá vec. Voľné uváženie pri rozhodovaní sa vzťahuje na záležitosti, v ktorých, v súlade so zákonom, ostáva istý priestor pre rozhodovanie. Administratívne orgány majú právomoci voľne rozhodovať z viacerých dôvodov. Voľnosť neznamená protiprávnosť. Voľnosť pri rozhodovaní je nevyhnutná, keďže zákon nemôže predpokladať všetky situácie, ktoré môžu v budúcnosti nastať. Zákon preto vyslovene povoľuje verejným inštitúciám voľné uváženie pri rozhodovaní. Súdy vypracovali právnu doktrínu vzťahujúcu sa na voľnosť uváženia v rozhodovaní. Obsahuje viaceré zásady, ktoré určujú alebo obmedzujú voľné rozhodovanie. Medzi tieto zásady patrí napríklad požiadavka, aby administratíva pracovala čestne, presadzovala verejné záujmy v primeranej miere, pracovala spravodlivo, dodržiavala zásadu rovnosti a rešpektovala proporčnosť. Inými slovami, voľnosť uváženia v rozhodovaní nemôže fungovať bez všeobecných administratívnych zákonných noriem, ktoré tak upravujú voľnosť v rozhodovaní, ktorú majú orgány verejnej správy.<sup>6</sup>

Ďalšia právna norma, ktorá prispieva k dôveryhodnosti a predvídateľnosti je primeranosť. To znamená, že administratívne konanie by malo byť primerané v súlade s takým výsledkom konania, aký predpokladá zákon bez obmedzovania občanov viac ako je to nevyhnutné. Primeranosť súvisí s opodstatnenosťou. Znamená, že striktné dodržiavanie zákona sa môže stať vlastne protiprávnym v prípade, že istý výsledok konania zákon nepredpokladá. To môže viesť k zneužitiu moci. Primeranosť je nanajvýš dôležitá v prípadoch, kedy jednotlivec prichádza o majetok v prospech štátu. Koncepciu rovnomernosti do istej miery formoval Európsky súdny dvor podľa nemeckého práva, a stala sa súčasťou väčšiny systémov verejnej správy v Európe prostredníctvom legislatívy ES.<sup>7</sup>

Ďalšou z noriem, ktoré prispievajú k zákonitosti v štáte je spravodlivý proces.<sup>8</sup> To znamená administratívny proces, v ktorom je zaručené presné a nestranné uplatnenie zákona, ktorý zohľadní také spoločenské hodnoty, ako rešpektovanie jednotlivca a ľudskej dôstojnosti. Jeden konkrétny príklad uplatnenia spravodlivého procesu je právna zásada, že práva a záujmy jednotlivca nebudú nijakým spôsobom ovplyvnené bez predchádzajúceho prešetrenia faktov a iných záležitostí bez

<sup>5</sup> *Prééminence des actes réglementaires sur les actes individuels d'une meme autorité publique*. Táto doktrína má francúzsky pôvod.

<sup>6</sup> Európsky súdny dvor, Case Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.

<sup>7</sup> J. Ziller, „*Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire*”, v *Actualité juridique, droit administratif*, numero special, juin 1996, pp. 185 – 188.

<sup>8</sup> Táto zásada je platná aj v legislatíve Európskeho spoločenstva. Viac informácií nájdete v J. Schwarze, „*The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice*”, v *Essays in Honor of Henry G. Schermers*, Vol. II, Dodrecht, Boston, London, 1994, p. 487.

náležitého postupu. Upozornenie zúčastnených strán o prebiehajúcom administratívnom konaní je takisto jedným z aspektov spravodlivosti.

Vhodné načasovanie takisto výrazne prispieva k predvídateľnosti a dôveryhodnosti. Omeškanie v procese prijímania rozhodnutí a v konaní môže spôsobiť nespokojnosť, pocit nespravodlivosti, či vážnu ujmu na záujmoch spoločnosti aj jednotlivca. Oneskorenie môže vyplynúť z nedostatočných zdrojov alebo nedostatku politickej vôle. Mnohokrát sa však spája s neefektívnosťou a neodbornosťou štátnych zamestnancov. Právne zásady môžu pomôcť riešiť tento problém určením presných termínov, v ktorých má byť záležitosť doriešená. Na druhej strane, nekompetentnosť verejnej správy je možné redukovat' a tak prispieť k napĺňaniu princípu dôveryhodnosti tým, že zamestnanci budú prijímaní podľa schopností a budú sa pravidelne vzdelávať.

*Odbornosť* a profesionálna *integrita* vo verejnej správe tiež zjavne podporujú dôveryhodnosť a predvídateľnosť výkonu verejnej správy. *Profesionálna integrita* sa zakladá najmä na neustrannosti a profesionálnej nezávislosti. Neustrannosť znamená absenciu predsudkov. V oblasti verejnej správy predsudok znamená inklináciu k istému výsledku pri hodnotení danej situácie, dôsledkom čoho je neopodstatnená alebo nespravodlivá ujma na všeobecnom záujme alebo právach zúčastnených strán. V tejto sfére je výskyt predsudkov alebo úsudkov z nesprávnych dôvodov pomerne častý. Preto boli na posilnenie neustrannosti prijaté isté zákonné nariadenia, ktoré zakazujú pracovníkom verejného sektora účasť na rozhodovaní o záležitostiach, v ktorých môžu byť priamo alebo nepriamo zainteresovaní.

O strate profesionálnej nezávislosti sa hovorí v prípade zamestnanca, ktorý neuvažuje a nehodnotí nezávisle so zámerom znemožniť primerané zhodnotenie skutkovej podstaty danej záležitosti. Úplatky, tlak okolností, nekontrolované politické ambície a nezvládnutá túžba po pracovnom postupe sú veľmi častými príčinami straty nezávislosti. Podplácanie vyúsťuje do straty nezávislosti z dôvodu nezákonného obohacovania sa. Tlak okolností spôsobuje stratu nezávislosti pod vplyvom strachu. Politické ambície a profesionálna nenásytosť môžu viesť k tomu, že sa pracovník verejného sektora snaží získať priazeň svojich nadriadených a slepo súhlasí s ich želaniami alebo dokonca cieľavedome úplne potláča svoj vlastný úsudok.

Spôsob prijímania pracovníkov verejného sektora a ich pracovný postup, ktorý je založený hlavne na politickom patronáte a protekcii, bráni profesionálnej integrite viac ako systém založený na dosiahnutých výsledkoch. Systém verejnej správy, v ktorom upravuje právo na pracovný postup zvláštny štatút, ktorý jasne vymedzuje práva a povinnosti, zaručuje spravodlivé a proporčné prerozdelenie príjmu, ktoré nie je tajné a je regulované, a disciplinárne nariadenia, znižuje možnosť korupcie, vydierania a vtierania sa do priazne nadriadených, a tak vlastne prispieva v rozhodujúcej miere k profesionálnej integrite. Ako sme uviedli, profesionálna integrita prispieva k dôveryhodnosti a predvídateľnosti výkonu verejnej správy. Avšak je potrebné spomenúť, že nezávislosť verejnej správy neznamená absolútnu voľnosť úsudku alebo názoru. Existujú isté profesionálne štandardy, ktoré je potrebné dodržiavať a isté zákonné nariadenia, ktorým sa treba podriaďovať. Je nevyhnutné dosiahnuť istú rovnováhu medzi nezávislosťou a lojalitou zákonne zvolenej vláde.

### ***Otvorenosť a transparentnosť***

Otvorenosť znamená, že verejná správa je objektom podrobného skúmania zvonka. Transparentnosť znamená, že v prípade podrobného skúmania je verejná správa priehľadná a skúmanie a kontrola sú možné. Otvorenosť a transparentnosť umožňujú na jednej strane komukoľvek, koho sa istý administratívny proces týka, spoznať jeho fungovanie a na strane druhej, vytvárajú lepšie podmienky pre inšpekciu administratívneho procesu zodpovedným kontrolným orgánom. Otvorenosť a transparentnosť sú tiež nevyhnutné predpoklady pre dodržiavanie zákonnosti, rovnosti pred zákonom a zodpovednosti.

Malo by byť všeobecne platné, že výkon verejnej správy by mal byť transparentný a otvorený. Len za zvláštnych okolností by sa mali isté záležitosti utajiť, napríklad záležitosti, ktoré sa priamo týkajú národnej bezpečnosti a podobne. Osobné údaje by sa tiež nemali zverejniť tretej strane.

V skutočnosti len niektoré záležitosti súvisia s národnou bezpečnosťou. Verejné orgány však majú tendenciu tajiť viac záležitostí než je to naozaj potrebné. Na tomto mieste je potrebné spomenúť, že s výnimkou Švédska od konca 18. storočia, bola diskretnosť a utajovanie tradíciou verejnej správy. Len v 60-tych rokoch sa v demokratických štátoch začala rozvíjať myšlienka transparentnej vlády a dnes sa považuje za veľmi dôležitú zásadu pre činnosť verejnej správy. Kedysi jediným spôsobom uplatnenia zásady otvorenosti vo väčšine západných demokracií bolo, že právne nariadenia vstúpili do platnosti len po publikovaní v oficiálnom bulletinu alebo v periodikách, a že administratívne rozhodnutia bolo možné uskutočniť, len keď boli oficiálne a priamo doručené zainteresovaným subjektom.

Otvorenosť a transparentnosť verejnej správy slúžia dvom konkrétnym cieľom. Na jednej strane ochraňujú verejné záujmy znižovaním pravdepodobnosti zlej správy<sup>9</sup> a korupcie. Na strane druhej sú absolútne nevyhnutné z hľadiska ochrany práv občanov, pretože stanovujú dôvody potrebné pre administratívne rozhodnutie a tak umožňujú zainteresovanej strane právo odvolať sa a právo na odškodnenie.

Administratívna legislatíva predpokladá niekoľko spôsobov aplikácie týchto noriem. Verejné registre musia byť sprístupnené verejnosti. Predstavitelia verejných orgánov by mali byť verejnosti známi. Pracovníci verejného sektora musia dodržiavať isté obmedzenia vo výške príjmu zo svojich súkromných aktivít, ktoré musia byť v každom prípade známe a vopred povolené. Nanajvýš dôležitá pri aplikovaní princípu otvorenosti je povinnosť verejných orgánov predložiť dôvody, na základe ktorých prijali rozhodnutie.

Každý administratívny výkon alebo rozhodnutie musí byť doložený *vyjadrením o dôvodoch*. Toto vyjadrenie sprístupňuje argumentáciu a postup verejného orgánu v procese rozhodovania a najmä dokazuje súvislosť medzi faktami a či sú v súlade s platnou legislatívou. Teda vyjadrenie o dôvodoch by malo obsahovať skutočnosti a dôkazy potvrdzujúce tieto skutočnosti, ako aj právnu argumentáciu. Vyjadrenie o dôvodoch má rozhodujúci význam, keď je žiadosť zamietnutá. V takom prípade by vyjadrenie o dôvodoch malo podrobne dokazovať a preukazovať, prečo argument alebo dôkaz predložený zúčastnenou stranou nebol akceptovaný.

Z čoho pozostáva dostatočná argumentácia je v prípade administratívnych zákonov zložitá otázka, ktorá sa často dostáva na súdne prerokovanie. Dôležité je, aby vyjadrenie o dôvodoch obsahovalo základnú príčinu a dostatočnú argumentáciu, na základe ktorých zúčastnená strana môže podať odvolanie proti konkrétnemu rozhodnutiu. Opodstatnenie administratívnych rozhodnutí je nástrojom pre dosiahnutie otvorenosti, transparentnosti a zodpovednosti.

### **Zodpovednosť**

Vo všeobecnom ponímaní zodpovednosť znamená, že osoba alebo orgán musí podať inej osobe alebo orgánu vysvetlenie o opodstatnenosti svojej činnosti. V administratívnej legislatíve to znamená, že každý administratívny orgán sa zodpovedá za svoju činnosť iným administratívnym, zákonodarným alebo súdnym orgánom. Zodpovednosť predpokladá, že žiaden orgán nesmie byť oslobodený od podrobného skúmania a hodnotenia inými orgánmi. Iné mechanizmy môžu mať vplyv na jeho činnosť, napríklad preskúmanie ústavnosti rozhodnutia, odvolanie sa na vyšší administratívny orgán, prešetrenie ombudsmanom, inšpekcia zvláštnou radou alebo komisiou, preskúmanie parlamentným výborom a mnohé ďalšie. Zodpovednosť je účinná pri poukazovaní na to, či sa dodržiava zákonosť, otvorenosť, transparentnosť, nestrannosť a rovnosť pred zákonom.

---

<sup>9</sup> V krajinách Európskej únie je úlohou ombudsmana pôsobiť proti zlej správe.

Zodpovednosť je nevyhnutná z hľadiska zaručenia takých zásad ako efektivita, účinnosť, spoľahlivosť a predvídateľnosť výkonu verejnej správy.

V sfére verejnej správy je zodpovednosť zaručená prostredníctvom komplexného súboru pomerne formálnych postupov. Zodpovednosť nie je abstraktná koncepcia, ale týka sa veľmi konkrétnych a zákonom definovaných záležitostí. Nie je prekvapením, že záležitosti, za ktoré daný orgán alebo inštitúcia zodpovedá súvisia najmä s tým, do akej miery si pracovníci a verejné orgány ctia princípy zakomponované v zákone o verejnej správe a do akej miery dodržiavajú platné postupy pri prijímaní rozhodnutí vo verejnej správe.

Istá kontrola je potrebná na to, aby verejná správa niesla zodpovednosť, aby bolo zaručené, že administratívne orgány vykonávajú svoje právomoci v súlade so zákonom a dodržiavajú ustanovené postupy. Kontrolné orgány a mechanizmy monitorujú a skúmajú činnosť verejných predstaviteľov. Cieľom kontroly je určiť, či verejné orgány vykonávajú svoju činnosť efektívne, účinne, včas, a či dodržiavajú zásady a postupy doplnené zvláštnymi alebo všeobecnými nariadeniami. Inými slovami, cieľom kontroly je zaručiť správu v súlade so zákonom, ktorá je rozhodujúca z hľadiska ochrany verejného záujmu a práv občanov.

Tieto kontrolné inštitúcie a mechanizmy môžu mať rôzne formy: súd, žalobca, ombudsman, interný a externý audit, inšpektoráty, orgány určujúce štandardné normy, parlamentné komisie, médiá, atď.

Skrátene, sú to mechanizmy a inštitúcie, ktorých cieľom je efektívne sledovať dodržiavanie zákonnosti, transparentnosti, zodpovednosti, efektivity a účinnosti, ktoré sú kľúčovými zásadami verejnej správy. Inými slovami, ich cieľom je ochraňovať práva jednotlivcov a verejný záujem, zvyšovať kvalitu rozhodovania a zvyšovať spoľahlivosť, právnu istotu a legitímnosť verejnej správy.

Žiaden iný orgán alebo inštitúcia nemá v súčasnosti toľko rôznych spôsobov kontroly a dohľadu ako verejná správa. Tento fakt vysvetľuje, akú konkrétnu a delikátnu úlohu verejná správa zohráva v moderných demokraciách.

### ***Účinnosť a efektivita***

Jeden z aspektov zodpovednosti súvisí s efektivitou činnosti verejnej správy. Význam efektivity ako dôležitého aspektu verejnej správy je pomerne nový. Keďže sa štát stal poskytovateľom verejných služieb, koncepcia produktivity vstúpila aj do sféry štátnej správy. Práve z dôvodu istých rozpočtových obmedzení v mnohých krajinách je efektívny a účinný výkon verejnej správy pri poskytovaní služieb spoločnosti predmetom špeciálneho štúdia. Efektivita je zvyčajne manažérskou záležitosťou a jej podstatou je udržiavanie pomeru medzi použitými zdrojmi a dosiahnutými výsledkami.

Podobným princípom je účinnosť, ktorej základom je, že verejná správa úspešne dosahuje ciele a rieši verejné problémy, tak ako to verejnej správe určuje zákon a vláda. Jej podstatou je analýza a hodnotenie verejnej politiky a hodnotenie, ako sa uskutočňuje prostredníctvom verejnej správy a úradníkov.

V ústavách západoeurópskych krajín, ako napríklad v španielskej (1978), efektivita a účinnosť verejnej správy patria dokonca medzi ústavné zásady spolu klasickými zásadami ako zákonnosť, transparentnosť a nestrannosť. Administratívne zákony často súvisia s ekonomikou, efektivitou a účinnosťou (známe ako „tri E“ - z angl. economy, efficiency, effectiveness), ktoré sú spolu so zákonnosťou zásadami platnými pre verejnú správu a úradníkov v ich činnosti a rozhodovaní.

Účinnosť ako manažérska zásada je zdanlivo v rozpore so zákonnosťou a právom na prerokovanie, ktoré sú politické/demokratické zásady. Manažéri vo verejnom sektore často vnímajú zákonom predpísané postupy ako vplyvajúce na efektivitu v negatívnom zmysle. Dodržiavanie predpísaných postupov môže byť v rozpore s ekonomickým využitím prostriedkov a môže negatívne ovplyvniť pomer medzi nákladmi a výsledkami administratívneho procesu.

Z tohto rozporu vyplýva niekoľko otázok. Mnohé inštitučné a zákonné nariadenia sa snažia riešiť tento protiklad. Spomedzi inštitučných možno spomenúť presun výrobných aktivít štátu na súkromný sektor prostredníctvom zmlúv za podmienky, že verejná správa definuje metódy a ciele a monitoruje plnenie zmluvy. Početné a komplexné zákony o verejnom zaobstarávaní sa stali zvláštnou časťou administratívnej legislatívy. Nariadenie Európskej komisie o verejnom zaobstarávaní sa ukazuje ako dôležitý nástroj zjednocovania zákonných noriem v Európskej únii.

Legislatíva európskeho spoločenstva tiež predpokladá efektívnu administratívu<sup>10</sup> najmä v súvislosti s plnením európskych nariadení a smerníc. Toto prinútilo niekoľko členských krajín modifikovať niekoľko svojich domácich organizačných a administratívnych štruktúr a spôsoby rozhodovania, aby mohli efektívne a účinne uviesť do platnosti európsku legislatívu a zaručiť efektívnu spoluprácu s európskymi inštitúciami, ako o nej pojednáva nasledujúca časť.

## 2. Európsky administratívny priestor

Zásady spomenuté v predchádzajúcej časti sú súčasťou administratívnej legislatívy vo všetkých európskych krajinách. Hoci korene systémov verejnej správy v európskych krajinách siahajú do dávnej minulosti, neustále sa prispôbovali moderným podmienkam vrátane členstva v Európskej únii, ktorá sa naďalej rozvíja. Neustály kontakt medzi predstaviteľmi verejnej správy členských krajín a Komisie, požiadavka rozvíjať a aplikovať *acquis communautaire* na rovnakej úrovni v celej únii, vznik celoeurópskeho systému administratívnych súdov, spoločné základné zásady a normy verejnej správy viedli k približovaniu systémov verejnej správy. Tento proces sa označuje ako vytváranie *európskeho administratívneho priestoru*.<sup>11</sup>

Cieľom tejto kapitoly je popísať hnacie sily vzniku spoločného európskeho administratívneho priestoru, ako vzniká, čo znamená pojem zásady verejnej správy, ktoré vyplývajú zo súboru spoločných administratívnych zákonných noriem a v akej forme by sa mali tieto normy objaviť v procese budovania akejkoľvek inštitúcie v krajinách, ktoré sa uchádzajú o plné členstvo v Európskej únii.

Právne systémy členských krajín EÚ prechádzajú pod vplyvom európskej legislatívy procesom neprestajnej aproximácie v rôznych oblastiach. To znamená, že sú predmetom zákonodarnej činnosti európskych inštitúcií a vzťahuje sa na ne prípadové právo Európskeho súdneho dvora. Konceptie európskeho práva vstupujú do národných systémov prostredníctvom priamo aplikovaných smerníc alebo nariadení, ktoré musia byť zakomponované do národnej legislatívy ako prvé. Smernice a nariadenia majú priamy vplyv na systémy verejnej správy v členských krajinách a môžu viesť k významným zmenám právnych noriem, ktoré sa potom uplatňujú v danej sfére verejnej správy.

Prípadové právo Európskeho súdneho dvora sa môže stať zdrojom zásad všeobecného charakteru, ktoré sú aplikovateľné vo viac ako jednej časti legislatívy. V mnohých prípadoch je to práve

<sup>10</sup> Európsky súdny dvor, prípad 68/81, Komisia v. Belgicko (1982), ECR 153.

<sup>11</sup> Publikácia SIGMA č. 23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, Paris, 1998.

výklad zodpovedajúceho zákonného nariadenia, ktorý vedie k modifikácii chápania zásad administratívnej legislatívy v členskom štáte.<sup>12</sup>

Vďaka tomu môžeme pozorovať akúsi europinizáciu administratívnej legislatívy ako výnimočný aspekt najnovšieho vývinu v oblasti práva.

Toto všetko dokazuje vznik európskeho administratívneho priestoru, ktorý sa týka najmä základných inštitucionálnych pomerov, postupov, spoločných administratívnych noriem a zásad. Tento zoznam však nie je ani zďaleka úplný a medzi členskými štátmi existujú výrazné kvalitatívne rozdiely. V skutočnosti sú problémy spôsobené rozdielmi medzi členskými štátmi jednou z hlavných príčin, prečo je inštitucionálny rozvoj jednou z priorít v procese rozširovania únie o krajiny strednej a východnej Európy. *Bude potrebné, aby kandidátske krajiny ďalej budovali svoje systémy verejnej správy a dosiahli úroveň európskeho administratívneho priestoru a prijali spoločné zásady, postupy a administratívne štruktúry. Kandidátske krajiny by tiež mali dosiahnuť minimálny stupeň kvality a spoľahlivosti verejnej správy.*

Je potrebné brať do úvahy, že proces európskej integrácie je evolučný (princíp progresivity rozvoja EÚ). To znamená, že daná krajina by mala preukázať dostatočný stupeň napredovania, aby sa mohla úspešne porovnať s priemernou úrovňou členských štátov EÚ. Úroveň približovania z roku 1986 (keď Portugalsko a Španielsko vstúpili do EÚ) sa v roku 1995 zmenila (keď Rakúsko, Fínsko a Švédsko vstúpili do Únie) a v budúcnosti sa opäť zmení vstupom kandidátskych krajín. Z toho vyplýva, že dosiahnutie súčasnej priemernej úrovne verejnej správy v členských krajinách nebude kandidátskym krajinám stačiť. Bude potrebné dosiahnuť budúcu priemernú úroveň členských krajín. Inými slovami, kandidátska krajina by mala byť schopná vyplniť medzeru medzi súčasnou kvalitatívnou úrovňou verejnej správy a budúcou úrovňou v čase, keď bude do Únie vstupovať. Porovnanie s „najhorším“ štátom Únie nebude stačiť. Toto porovnanie bude medzi kandidátskou krajinou a priemerom členských krajín.

### **Pojem európsky administratívny priestor**

Pojem európsky administratívny priestor vznikol na základe všeobecnejších pojmov - európsky ekonomický a sociálny priestor, ktoré sú predmetom diskusie v európskych rozhovoroch. Tento pojem súvisí aj s celoeurópskym systémom spolupráce v súdnictve, ktorá zahŕňa vzájomnú pomoc pri uplatňovaní zákonov a aproximácii práva v zodpovedajúcej oblasti.

Spoločný administratívny priestor bude možný vtedy, keď sa administratívne normy, pravidlá a nariadenia uvedú do platnosti na konkrétnom území, na ktorom platí ústava danej krajiny. Územie, na ktorom sú aplikované administratívne zákony je zvyčajne územím suverénneho štátu. Otázka spoločnej administratívnej legislatívy vo všetkých suverénnych štátoch, ktoré sú členmi Európskej únie je od vzniku Európskeho spoločenstva predmetom diskusie, ktorej intenzita sa stále mení. Všeobecná dohoda však zatiaľ neexistuje.

Je zjavné, že kľúčové právne dokumenty, najmä Rímska zmluva (1957) a Maastrichtská zmluva (1992) neobsahujú model verejnej správy, ktorý by členské krajiny mali aplikovať. Záležitosti správy a verejnej správy sú v kompetencii členských krajín, ktoré splnili podmienku o demokratickom charaktere politického zriadenia. Teda z formálneho hľadiska majú členské krajiny v administratívnej oblasti pomerne veľkú autonómiu.

---

<sup>12</sup> J. Schwarze, editor, *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden - Baden, and Sweet and Maxwell, Londýn, 1996.

Zatiaľ však len niektoré aspekty konečného európskeho administratívneho zákona boli zahrnuté do základných zmlúv Európskej únie a sekundárnej legislatívy prijatej Komisiou. Dôležité administratívne zákonné normy sú obsiahnuté v Rímskej zmluve, napríklad právo na preskúmanie ústavnosti administratívnych rozhodnutí prijatých európskymi inštitúciami (článok 173) alebo povinnosť zdôvodniť administratívne rozhodnutia (článok 190). Len málo administratívnych záležitostí sa stalo predmetom zákonodarnej činnosti európskych inštitúcií. Tieto záležitosti súvisia najmä s verejným zaobstarávaním, zaručením voľnej súťaže firiem na území Európskej únie, čo im umožňuje zúčastniť sa tendrov vyhlásených ktoroukoľvek členskou krajinou, a so štátnou podporou podnikania, na ktorú dajú povolenie a podrobne ju monitorujú inštitúcie Európskej únie.

Naopak, existuje obsiahla legislatíva zahrňujúca hlavne sektorové administratívne zákonné nariadenia, ktoré tvoria tzv. *acquis communautaire*. Keď sa členskému štátu nepodarí uplatniť európsky zákon zakomponovaný do smerníc a nariadení, vyvodí sa právne dôsledky. Tento štát podlieha nezmluvnej zodpovednosti za neschopnosť aplikovať európske nariadenie alebo iné európske smernice, čo je protizákonné. Toto je zároveň dostatočným podkladom, na základe ktorého môže jednotlivec žalovať štát a žiadať kompenzáciu škody súdnou cestou.<sup>13</sup>

Orgán, ktorý by reguloval verejnú správu, procedurálne otázky a inštitucionálnu štruktúru formálne neexistuje. To však neznamená, že nadnárodná európska legislatíva nie je zmysluplná, alebo že je neznáma členským krajinám. Existuje spoločná *acquis*, ktorá je zložená z administratívnych zákonných noriem, ktoré by sa dali označiť ako neformálne *acquis communautaire* v zmysle, že neexistuje o nich žiadna formálna dohoda. Aj napriek tomu môžu predstavovať spoločnú všeobecnú administratívnu legislatívu..

### ***Hnacie sily približovania***

Na začiatku bol cieľom Európskeho spoločenstva najmä vznik spoločného trhu. Postupne sa spoločenstvo vyvinulo na Európsku úniu, ktorej hybnou silou už nie sú len ekonomické záujmy, ale stále viac a viac je touto hybnou silou úsilie vybudovať úzke spoločenské a politické vzťahy medzi obyvateľmi Európy, ako to zamýšľali signatári Rímskej zmluvy. Európska únia už dávno neznamená len spoločný trh tovarov a služieb.

Štyri slobody obsiahnuté v Rímskej zmluve - voľný pohyb tovaru, služieb, osôb a kapitálu znamená, že systémy verejnej správy členských štátov, ktoré sú rozhodujúce z hľadiska implementácie týchto slobôd, ktoré priamo vyplývajú zo zmlúv, musia fungovať takým spôsobom, ktorý umožňuje efektívnu implementáciu zmlúv po každej stránke. Európske zmluvy a doplnková legislatíva Európskej komisie o realizácii zmlúv je súčasťou právneho systému členských krajín. Verejné správy a sudy v krajinách sú zaviazané uplatňovať európske zmluvy a legislatívu, ktorá funguje ako „ochrana zmlúv“ tak, ako by to bola ich vlastná domáca legislatíva.

Výsledkom je, že hoci každý členský štát má úplnú voľnosť v rozhodovaní o spôsoboch a prostriedkoch na dosiahnutie výsledkov predpokladaných zmluvami a druhotnou legislatívou, postupne vznikli v Európskej únii spoločné spôsoby a prostriedky. Táto situácia je zjavná najmä v oblasti administratívnych zákonných noriem. Menej zjavná je však v oblasti administratívnych a organizačných štruktúr v dôsledku rozdielnosti foriem a hĺbky decentralizácie v jednotlivých členských krajinách.

Zákonodarná činnosť európskych inštitúcií je hlavným zdrojom spoločného európskeho administratívneho práva, ktoré je záväzné pre členské krajiny a ich systémy verejnej správy,

---

<sup>13</sup> Výrok Európskeho súdneho dvora o spoločných prípadoch C – 6/90 a C – 9/90, A. Francovich a kol. Taliansko, 1991.



súdnicstvo a občanov. Konkrétne administratívne zákony sa vzťahujú na konkrétne oblasti verejnej správy. Do istej miery ovplyvňujú jednotlivé sféry, ako napríklad konkurencia na domácom trhu, telekomunikácie, životné prostredie, poľnohospodárstvo, priemyselná politika, veda a výskum, hraničná kontrola a tak ďalej. Táto legislatíva tvorí *acquis communautaire*, ktorej stupeň zlučiteľnosti so zodpovedajúcimi nariadeniami platnými v kandidátskych krajinách sa momentálne skúma a hodnotí Európskou komisiou v rámci rozhovorov o vstupe.

Ďalším zdrojom administratívnej aproximácie je neustála interakcia medzi predstaviteľmi členských krajín a medzi predstaviteľmi členských krajín a predstaviteľmi Európskej komisie. Medzivládne vzťahy, ktoré sú predovšetkým vzťahmi medzi konkrétnymi ľuďmi, prispievajú k rozvíjaniu jednotného ponímania spôsobu implementácie európskych nariadení a smerníc na národnej úrovni a k plodnej výmene najlepších metód dosahovania výsledkov, ktoré sú cieľom európskej politiky. Medziadministratívna spolupráca je ďalším z konceptov, ktoré podporuje Maastrichtská zmluva (článok 209 A). Výsledným efektom spolupráce a výmeny je vznik neformálneho tlaku na tvorbu spoločných noriem vzťahujúcich sa na spôsob, akým verejné správy v krajinách spĺňajú svoje medzinárodné záväzky. Ďalším efektom je záruka, že sa dosiahnu výsledky, ktoré predpokladajú základné zmluvy a druhotná legislatíva Európskej komisie. Tieto medzivládne vzťahy prispievajú k šíreniu a zjednocovaniu spoločných administratívnych noriem a spôsobov správy, ktoré spätne napomáhajú vytvárať spoločný ideálny vzor konania pracovníkov verejnej správy v celej Únii. Spomínané výsledky medzivládnych kontaktov sa stali realitou do veľkej miery preto, že zainteresovaní predstavitelia majú možnosť budovať svoju kariéru na domácej úrovni.

Je to však Európsky súdny dvor, ktorý zohráva rozhodujúcu úlohu pri tvorbe spoločných administratívnych zákonných noriem v Európskej únii. Zatiaľ čo druhotná legislatíva sa týka takmer výlučne konkrétnych oblastí, výroky Európskeho súdneho dvoru vedú k úvahám a rozvíjaniu administratívnych noriem všeobecnejšieho charakteru aj napriek tomu, že činnosť súdu sa viaže na konkrétne prípady. V skutočnosti sú výroky súdu hlavným zdrojom všeobecných, teda nie špecifických, administratívnych zákonov v Únii. Súd sa nevyhnutne opiera o existujúce všeobecné administratívne zákonné normy, ktoré vytvorili a upravili svojimi výrokmi súdy v členských krajinách EÚ. Európsky súd berie do úvahy prípady prerokované v jednotlivých krajinách, definuje a upravuje všeobecné administratívne normy, ktoré sú záväzné pre všetky členské štáty a ich občanov pri uplatňovaní európskeho práva.

Je možné pozorovať fenomén prenikania európskej legislatívy do národných právnych systémov.<sup>14</sup> Tento fenomén vyplýva z faktu, že bolo by nanajvýš náročné používať v danom štáte rôzne normy a metódy pri aplikovaní domácej a európskej legislatívy. Štátne inštitúcie postupne aplikujú rovnaké normy a používajú rovnaké metódy pri aplikovaní domáceho a európskeho práva. Tento fakt nás privádza k myšlienke o príprave jednotného administratívneho zákona v členských krajinách EÚ. Tento druh „kontaminácie“ národných zákonov európskymi princípmi tiež prispieva k budovaniu európskeho administratívneho priestoru.

---

<sup>14</sup> J. Schwarze, editor, *Administrative Law under European Influence" On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden - Baden, and Sweet and Maxwell, London, 1996. G. Marcou, *Les mutations du droit de l'administration en Europe: pluralisme et convergences*, L'Harmattan, Paris, 1995.

## **Úloha Európskeho súdneho dvora v procese budovania európskeho administratívneho priestoru**

Ak sme už spomenuli, je to práve Európsky súdny dvor, kto je autorom väčšiny administratívnych právnych noriem, ktoré určujú tzv. jednotnú európsku administratívnu legislatívu. Je to celkom prirodzené, pretože európske administratívne právo v písanej forme je fragmentované. Európske zmluvy tvoria rámec, ktorý je potrebné ďalej nepretržite rozvíjať. Druhotná legislatíva (nariadenia a úpravy), platné najmä pre konkrétne oblasti štátnej správy spolu s výrokmi európskeho súdu dodatočne upravujú mnohé otázky.

Je úlohou súdnictva na národnej úrovni zaručiť dodržiavanie európskych zmlúv a druhej legislatívy. Keďže európske zákony majú byť interpretované jednotne, národné súdne dvory v prípade, že istý zákon sa môže zdať nejasný, postúpia danú záležitosť Európskemu súdному dvoru na prerokovanie (článok 177, Dohoda o Európskom spoločenstve). Práve tento princíp prispel k prominentnej úlohe, ktorú Európsky súdny dvor zohráva pri tvorbe spoločných noriem prostredníctvom interpretácií, ktoré sú záväzné pre národné súdne dvory. Dá sa povedať, že dnes je Európsky súdny dvor zdrojom *acquis* - zákonných noriem pre sféru verejnej správy.

Tieto normy sme rozoberali v prvej časti tejto publikácie. Definovali sme základné zásady, ktoré boli formulované Európskym súdnym dvorom na základe platnej legislatívy členských krajín.

Predtým bolo prípadové právo Európskeho súdneho dvora pod vplyvom právnych systémov prvých členov Únie a najmä koncepcií pochádzajúcich z francúzskeho zákonodarstva. Nikdy však francúzsky vplyv nebol jediný a rozširovanie Únie viedlo k diverzifikácii zdrojov vplyvu na právne úvahy Európskeho súdneho dvora. To znamená, že výroky Európskeho súdneho dvora nesúvisia priamo s konkrétnymi právnymi pomermi v istej krajine, ale jeho výroky sú skôr spojením rôznych vplyvov pochádzajúcich z takmer všetkých členských štátov Únie.<sup>15</sup> Napríklad, koncepcia zákonnej správy pochádza z Francúzska, *principe de légalité*, a z nemeckej *Rechtstaatlichkeit*, ktoré sú viac či menej podobné britskej koncepcii *rule of law*. Stojí za zmienku, že hoci tieto tri pojmy majú rôzny pôvod, dnes majú podobné praktické dôsledky.<sup>16</sup> Takisto koncepcia spravodlivého konania je súčasťou britskej a nemeckej právnej tradície.

### **Stupeň priblíženia systémov verejnej správy**

Daný systém verejnej správy môžeme hodnotiť na základe toho, do akej miery sú spomínané normy začlenené do legislatívy a uplatňované v každodennom výkone štátnej správy. V tomto zmysle všeobecné zákonné normy slúžia ako merítko dôveryhodnosti verejnej správy, miery zodpovednosti štátnych úradníkov a orgánov, dôkladnosti a praktickosti procesu rozhodovania a možnosti odvolania a nápravy rozhodnutí.

Miera, do akej sú tieto normy spoločné pre rôzne krajiny poukazuje na stupeň compatibility rôznych systémov verejnej správy. Inými slovami, sú predpokladom prehlbujúcej sa integrácie a zároveň merítkom kapacity systému verejnej správy v danej krajine uskutočniť *acquis communautaire*.

---

<sup>15</sup> J. Schwarze, *European Administrative Law*, op. cit.

<sup>16</sup> J. Rivero, "Vers un droit européen: nouvelles perspectives en droit administratif", v M. Capelletti, editor, *New Perspectives for a Common Law in Europe*, publikácie Inštitútu európskej univerzity, časť 1, Florencia, 1978, str. 389.

Jeden z dôležitých aspektov verejnej správy, popri všeobecnej a procedurálnej legislatíve, je poskytovanie služieb verejnosti. Výkon verejnej správy musí byť v súlade s platnou legislatívou o verejnej správe, ktorá má formu všeobecných záväzných princípov. Všeobecná a procedurálna legislatíva, ktorá vznikla na základe ústav členských krajín a európskeho práva, vytvára právny inštitucionálny rámec pre výkon verejných orgánov a pracovníkov verejnej správy v členských krajinách EÚ.

Vznikajúci spoločný európsky administratívny a politický priestor tvoria všetky spomínané aspekty, platná legislatíva rovnako ako správanie pracovníkov verejnej správy. Pre všetkých pracovníkov tejto sféry je záväzný súbor zásad, ktoré sa len zriedka objavujú v zákonoch v písanej forme, ale sú všeobecne platné z hľadiska etiky a práva a to vo všetkých oblastiach verejnej správy. Tieto zásady nazývame neformálna *acquis communautaire*, ktorá výrazne prispieva k budovaniu a upevňovaniu európskeho administratívneho priestoru a k europанизácii systémov verejnej správy a legislatívy o verejnej správe v členských krajinách.

Naše závery sú nasledovné: po prvé, rozsah, v akom všeobecné právne zásady ovplyvňujú legislatívu na úrovni krajín a konanie pracovníkov verejnej správy, t.j. uplatňovanie neformálnej *acquis communautaire*, sa stáva ukazovateľom pripravenosti danej krajiny prijať a uplatňovať formálnu *acquis communautaire*. Po druhé, naša pozornosť sa sústreďuje na napredovanie v rozvoji verejnej správy, ktorá zohráva kľúčovú úlohu pri uplatňovaní, resp. môže spôsobovať problémy pri uplatňovaní, právnych zásad o činnosti verejnej správy pri skutočnom výkone a v procese rozhodovania.

Čo sa týka rozsahu tejto publikácie je zjavné, že je potrebná aktualizácia administratívnych zásad, ktorými sú dôveryhodnosť, predvídateľnosť, zodpovednosť, transparentnosť, efektívnosť a účinnosť v prípade, že administratívne systémy kandidátskych krajín strednej a východnej Európy majú splniť požiadavky pre vstup do EÚ a najmä požiadavky vyplývajúce zo skutočného uplatnenia *acquis communautaire*. Tieto princípy nebudú fungovať len na báze čestnosti, ale musia sa stať súčasťou každodenného výkonu verejnej správy prostredníctvom legislatívy, zodpovedajúcich správnych orgánov a súboru právnych zásad platných pre verejnú správu. Táto požiadavka je ďalším dôvodom pre budovanie profesionálnej a stabilnej verejnej správy. Väčšina členských krajín má nielen konkrétne nariadenia vzťahujúce sa na verejnú správu, ale aj administratívne zákonné normy, ktoré sú nevyhnutné z hľadiska spoľahlivosti systému verejnej správy.

## ČASŤ DRUHÁ ADMINISTRATÍVNE PRÁVNE NORMY A ŠTANDARDNÁ ÚROVEŇ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

### 1. Právny rámec štátnej správy: zamestnanci štátu alebo verejnosti?

Hlavnou úlohou moderného demokratického štátu s trhovou ekonomikou je vytvoriť spravodlivé a rovnocenné podmienky pre každodenný život jednotlivca, ekonomické aktivity jednotlivcov a právnických osôb. Základný mechanizmus, ktorý štát používa je zákon. Prijímanie a uplatňovanie zákonov, zákonné nariadenia a dodatky k zákonom, monitoring ich vplyvu a vytváranie mechanizmov na opravu a nápravu sú veľmi dôležité úlohy moderného štátu.

Primárna úloha, ktorú štát zohráva v oblasti zamestnanosti je preto regulácia vzťahov medzi zamestnávateľmi a zamestnancami. Štát musí určiť minimálne zásady a vytvoriť spravodlivé pracovné podmienky pre všetkých zamestnancov, definovať minimálne práva a povinnosti oboch strán pracovného vzťahu.

Štát však zohráva aj úlohu zamestnávateľa. V rámci tejto svojej druhej úlohy, na rozdiel od tej prvej a všeobecnej, nesie štát zodpovednosť za vytvorenie podmienok pre efektívnu, profesionálnu a nezávislú činnosť verejnej správy. Zodpovednosť štátu v tomto zmysle si vyžaduje zvláštne nariadenia platné pre všetkých štátnych zamestnancov. Sú to pravidlá prijímania zamestnancov a ich pracovného postupu, manažérske systémy súvisiace s výberom, prijímaním, povyšovaním a odmeňovaním, zmyslom ktorých je vytvoriť jednotnú a vysoko profesionálnu skupinu zamestnancov a docieľiť profesionálny výkon vo všetkých sférach a na všetkých stupňoch vlády.

Nadväzujúc na úlohu zamestnávateľa, štát nesie ústavnú zodpovednosť za chod verejnej správy v súlade s ústavnými princípmi, ktoré sú súčasťou administratívneho zákonodarstva. Štát ďalej zodpovedá za činnosť verejnej správy v súlade s týmito základnými zákonnými normami.

Zo súčasnej koncepcie verejnej správy vyplýva hierarchické delegovanie štátnej moci jednotlivcom, ktorí pracujú v systéme verejnej správy. Títo jednotlivci, štátni úradníci, sú preto nielen zamestnancami štátu ale tiež, a to do značnej miery, nositeľmi štátnej moci. Napríklad zaručujú, že ústavné a administratívne zákonné normy sa skutočne uplatňujú v každodennom výkone verejnej správy.

Zákon zvyčajne reguluje vzťah medzi úradníkmi a štátom. Hoci isté aspekty týchto vzťahov upravujú jednotlivé alebo kolektívne pracovné zmluvy, zúčastnené strany sa nemôžu zbaviť ústavných a administratívnych právnych zásad. Preto v prípade akéhokoľvek zdroja regulujúceho vzťahu medzi štátom a štátnymi zamestnancami, je potrebné brať do úvahy súbor administratívnych právnych noriem v zmysle opísanom vyššie, ktoré sú záväzné pre verejných predstaviteľov. Moderné ústavy obsahujú ustanovenie týkajúce sa správy verejných úradov, alebo definujú všeobecné modely verejnej správy. Väčšina takýchto ústav predpokladá existenciu zvláštnej legislatívy, ktorá upravuje vzťahy medzi štátnymi zamestnancami a štátom. Napríklad, ústavy Francúzska, Nemecka, Grécka, Talianska, Portugalska a Španielska obsahujú, priamo alebo nepriamo, základné zásady platné vo verejnej správe.

## **Porovnateľné podmienky, rozdielne modely štátnej správy**

Súčasný ústavný model verejných úradov v demokratickej krajine<sup>17</sup> je možný len za predpokladu, že sú na to vytvorené isté podmienky:

- delenie na verejný a súkromný sektor
- rozdiel medzi politickou sférou a administratívou
- rozvoj individuálnej zodpovednosti štátneho úradníka prekonaním bývalého modelu kolektívneho rozhodovania. Toto predpokladá vysokovzdelených a schopných pracovníkov.
- pracovná istota, stabilita a výška platu, spolu s jasne definovanými právami a povinnosťami štátnych úradníkov
- prijímanie zamestnancov a pracovný postup na základe ich schopností.

Tieto podmienky do veľkej miery prispievajú k definovaniu charakteru a zásad platných pre výkon štátnej správy.

Rozdiel medzi súkromným a verejným sektorom je taký starý ako rozdiel medzi štátom a spoločnosťou. Tento rozdiel predpokladá, že existuje sféra, v ktorej prevláda verejný záujem, a že do sféry verejného záujmu nebudú zasahovať súkromné záujmy jednotlivcov. Z toho vyplýva, že na verejný sektor sa vzťahujú zvláštne právne normy, a že pre aktérov v tomto sektore sú tieto normy záväzné.

Rozdelenie na politickú sféru a administratívnu je založené na základnom predpoklade, že verejný sektor sa skladá z dvoch hlavných častí, ktoré sú úzko prepojené, ale majú rôzny charakter, majú rôznu logiku, a zdroje ich legitimity sa tiež líšia. Politika je založená na prejave dôvery občanov v slobodných politických voľbách a táto dôvera sa potvrdzuje po každom volebnom období. Administratíva je založená na schopnostiach a profesionálnej zručnosti štátnych zamestnancov, ktoré sa preverujú počas otvorenej súťaže v súlade so zákonom.

Zo zavedenia osobnej, individuálnej zodpovednosti za prijaté rozhodnutia a vykonanú činnosť vyplýva, že zodpovednosť a právomoci v sfére verejnej správy musia byť jasne definované. Dôležitý pojem *administratívne zodpovedný orgán* a skutočnosť, že každé administratívne rozhodnutie je zákonom pridelené do kompetencie verejného orgánu, súvisia s rozvíjaním osobnej zodpovednosti.

V administratívnej sfére pracujú štátni úradníci. (civil servants, beamte, fonctionnaires). V súvislosti s definovaním štátnej správy, zaujali členské štáty EÚ rôzny postoj, zvyčajne na základe historických skúseností danej krajiny. Viaceré štáty - Francúzsko, Írsko, Holandsko, Španielsko a Švédsko majú systémy štátnej správy, do ktorých patria všetci zamestnanci štátu, keďže každý zamestnanec sa považuje za súčasť výkonného mechanizmu štátu (široké ponímanie štátnej správy). Ale v krajinách ako Rakúsko, Nemecko, Veľká Británia, a odnedávna aj Dánsko a Taliansko, je ponímanie štátnej správy zúžené na tzv. „ústrednú štátnu správu", ktorá označuje tie úlohy, na výkon ktorých má oprávnenie len štát v súlade so zaužívaným všeobecným ponímaním. V druhom prípade, len profesionálni pracovníci v sfére riadenia a správy, a profesionálni nositelia štátnej moci (napr. polícia, colná stráž, atď.) sa považujú za štátnych zamestnancov (užšie ponímanie pojmu štátna správa). Spomedzi krajín strednej a východnej Európy je užšie ponímanie štátnej správy v Maďarsku a v Poľsku. Lotyšsko sa pripravuje na aplikáciu o niečo širšej koncepcie.

---

<sup>17</sup> Raadshelders a Rutgers, *Evolution of Civil Service Systems*, in Bekke, Perry a Toonen, ed., *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University, Press, 1996.

V prípade, že koncepcia má pomerne úzky priestor pre uplatnenie, štátni úradníci sú tí, ktorí sú držiteľmi verejnej moci a majú zákonné právomoci uplatňovať verejnú moc, navrhovať verejnú politiku a regulujúce nástroje, alebo ich odporúčať. Takto definovaná štátna správa je súčasťou štátnej moci, patrí do verejného sektora a vzniká v súlade s ústavnými a administratívnymi právnymi nariadeniami. Vo všetkých členských krajinách EÚ, dokonca aj v tých, kde je zaužívané užšie ponímanie štátnej správy, základné nariadenia ústavného a administratívneho práva sa vzťahujú na všetkých štátnych zamestnancov, napr. požiadavka prijímania zamestnanca na základe jeho schopností. Okrem iného cieľom tejto širšej platnosti nariadení je zvýšenie legitímnosti systému ako celku.

V akomkoľvek prípade, ale najmä v prípade užšieho ponímania, musia byť vytvorené isté podmienky, aby zamestnanci verejného sektora mohli vykonávať svoje úlohy. Verejné orgány sú inštitúcie, ktorých zamestnanci musia dosahovať požadovanú odbornú úroveň a stupeň integrity, musia mať dostatočné vedomosti o administratívnych a ústavných zákonoch. Musia im byť podľa zákona vytvorené určité podmienky, ktoré im umožnia efektívne vykonávať svoje úlohy a uplatňovať svoje právomoci správnym a zákonným spôsobom vo všetkých sférach verejnej správy. Tieto zákonné podmienky súvisia najmä s právami a povinnosťami, odbornou úrovňou, ochranou pred politickým zasahovaním a lobovaním, adekvátnymi platovými podmienkami, čím sa predchádza korupcii, s disciplinárnymi nariadeniami a výberom na základe schopností. Prijímanie zamestnancov na základe schopností a ich povýšenie znamená výber najlepších vhodných kandidátov, ktorí sú k dispozícii a tým sa predchádza klientelizmu a protekcii v radoch zamestnancov verejnej správy.

Prijímanie zákonov regulujúcich štátnu správu je zaužívaný spôsob vytvárania podmienok pre výkon štátnej správy, pretože tento sektor je nositeľom štátnej moci a je ústredný aktér verejného sektora. Preto sa považuje za potrebné prijať zákon, alebo vo Veľkej Británii zvláštne nariadenie vzťahujúce sa na tento sektor.

Ako sme už uviedli, v súlade so zákonom nesie štát zodpovednosť za profesionálnu, nestrannú a efektívnu verejnú správu. Táto úloha nie je len regulačná ale aj riadiaca. Štát musí zaručiť istú kvalitatívnu úroveň svojich zamestnancov a rovnakú kvalitatívnu úroveň vo všetkých sférach verejnej správy. Takýto systém verejnej správy, ktorý má dobrý právny základ a je dobre riadený, umožňuje štátu dosiahnuť adekvátnu profesionálnu úroveň, stabilitu a kvalitu služieb vo všetkých sférach verejnej správy. Z toho vyplýva predpoklad, že politici v krajine si uvedomujú potrebu dlhodobých investícií do ľudí, ktorí môžu spravovať veci verejné vhodným spôsobom na profesionálnej úrovni. Profesionalita sa nedá oddeliť od stability.

Existuje niekoľko dôvodov, prečo štátni zamestnanci nemôžu byť považovaní len za štátnych úradníkov. Musia dosiahnuť mnohé ciele, ktoré sú odlišné od cieľov, ktoré sú súčasťou bežného pracovného vzťahu. Spomedzi týchto cieľov spomenieme nasledujúce:

- vytvoriť mechanizmy kontroly a tak predísť zneužitiu verejných právomocí a nesprávnemu nakladaniu s verejnými zdrojmi.
- dať verejnej správe legitimitu z pohľadu občanov a daňových poplatníkov, a tak vybudovať dôveru verejnosti v administratívu a nakoniec dôveru v štát ako taký.
- rozlíšiť do najväčšej možnej miery politickú časť verejného sektora od administratívnej, keďže, ako sme už vysvetlili logika oboch je odlišná, a následne aj zdroje ich legitímnosti sú odlišné.
- zaručiť profesionálnu kontinuitu verejnej správy a podporovať istý model výkonu vo všetkých sférach administratívy, a dodržať zásadu predvídateľnosti. Aby to bolo možné, kľúčový význam majú spomínané administratívne zákonné normy.
- získať najlepších kandidátov, ktorí sú v krajine k dispozícii, pre výkon verejnej funkcie a udržať ich ponúknutím perspektívy profesionálneho rastu a naplnenia osobných očakávaní.

Tieto ciele majú rozhodujúci význam v prípade zákonov o štátnej správe. Prehľad súčasného stavu legislatívy v západoeurópskych krajinách poskytuje isté riešenia, alebo rôzne modely, ktoré uľahčia realizáciu týchto riešení.

V mnohých členských krajinách EÚ je úlohou väčšiny štátnych zamestnancov slúžiť verejnosti. To znamená, že pre nich platia zákony o štátnej správe, dopĺňajúca legislatíva a neplatí pre nich všeobecný pracovný zákonník, ktorý definuje minimálne podmienky zmluvného vzťahu medzi zamestnancom a zamestnávateľom v súkromnom sektore. Tak je to v prípade Belgicka, Francúzska, Grécka, Írska, Holandska, Portugalska a Španielska.

Veľká Británia je zvláštny prípad: pre zamestnancov verejného sektora platia zvláštne nariadenia, podľa ktorých sú verejnými úradníkmi. Ústavné zásady ukladajú zodpovednosť za túto oblasť kabinetu (Royal Prerogative). Okrem iného, to vysvetľuje prečo Británia nemá zákon o verejnej správe.

V ďalších krajinách len časť štátnych zamestnancov v trvalom pracovnom vzťahu má pozíciu úradníka. Pre Nemecko je typický rozdiel medzi štátnymi úradníkmi, ktorí sú zamestnancami vo verejnej alebo štátnej funkcii (asi 40 percent verejných zamestnancov) a ostatnými, pre ktorých platí pracovný zákonník. Dôvodom, pre ktorý nemecká ústava definuje takýto model a kritériom určujúcim rozdiel medzi Beamte (štátni úradníci) a Angestellte (štátni zamestnanci) je rozdiel vyplývajúci z činnosti a výkonu verejných právomocí. Úradníci sa považujú za výkonnú zložku štátu, pracujú pre ktorúkoľvek vládnú garnitúru (princíp politickej nezávislosti) a za svoj výkon nesú právnu zodpovednosť. Táto koncepcia výkonu verejnej moci úzko súvisí so záležitosťami ako štátny záujem, zákonnosť a poriadok, štátna suverenita, dodržiavanie zákona a iné. Ale aj univerzitní učitelia na dvoch najvyšších úrovniach sú považovaní za štátnych úradníkov, hoci so zvláštnym postavením. Ostatní úradníci pracujú vo verejnom sektore v ekonomickej sfére, alebo v sfére služieb verejnosti, ktoré sú financované zo štátneho rozpočtu.

Nemecký model, podobný rakúskemu a luxemburskému, aplikovalo pred niekoľkými rokmi Dánsko a nedávno aj Taliansko. V Taliansku sa reforma uskutočnila v roku 1993 a v súčasnosti platí zákon o verejnej službe len pre pár tisíc vyšších úradníkov. Na ostatných sa vzťahuje zákonník práce a kolektívne pracovné dohody.

Podmienka, vyplývajúca z európskych zmlúv o voľnom pohybe pracovnej sily v členských krajinách je záväzná aj pre verejnú správu alebo je zárukou všeobecných záujmov štátu alebo vlády. To znamená, že pracovné miesta vo verejnom sektore musia byť prístupné pre všetkých obyvateľov členských krajín, s jedinou výnimkou, ktorou sú miesta výslovne rezervované pre občanov danej krajiny v súlade s nariadeniami o štátnej správe. Tieto nariadenia sú v súlade s nariadeniami Európskeho súdneho dvora len keď spĺňajú danú podmienku. Spolu je asi 60 až 90 percent pracovných miest v sfére štátnej správy v členských krajinách EÚ otvorených občanom všetkých členských krajín.. To znamená, že len 10 až 40 percent z celkového počtu pracovných miest v sfére verejných služieb patrí výhradne občanom danej krajiny. Inými slovami, len 10 až 40 percent verejných pracovných miest má niečo spoločné s „výkonom verejných právomocí a zárukou všeobecného záujmu štátu“, slovami Európskeho súdneho dvora.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Európsky súdny dvor, prípad 149-1979, Komisia v. Belgicko

Z tohto dôvodu, nariadenia o štátnej správe v členských krajinách majú kľúčový význam z pohľadu uplatňovania európskych legislatívnych noriem.

## **2. Riadenie štátnej správy v zmysle „správy prostredníctvom zákona“**

### ***Profesionálni manažéri verejnej správy***

Západoeurópske krajiny si už dávnejšie uvedomili, že úroveň riadenia a výkon riadiacich pracovníkov majú kľúčový význam pre úspešný chod verejnej správy a reforiem verejnej správy.

Zvyšovanie úrovne práce verejnej správy znamená hľadanie vyššej úrovne efektivity a účinnosti v súlade s princípmi zákonného štátu. Na to je zvyčajne potrebný prenos právomocí na riadiacu zložku verejnej správy a prerozdelenie právomocí spolu s kontrolnými mechanizmami. Za takýchto podmienok je úroveň výkonu riadiacich pracovníkov, ktorým bola zverená verejná moc, naozaj vyššia. Naviac, keď sa politické rozhodovanie na úrovni krajiny stáva komplexnejším a je čoraz viac predmetom medzinárodnej koordinácie tak, ako je to v prípade všetkých členských štátov EÚ, je ešte jasnejšia potreba vrcholových manažérov, ktorý budú rozhľadní a schopní koordinovať svoju prácu s inštitúciami na národnej a na medzinárodnej úrovni.

Francúzsko má systém vyšších predstaviteľov. Pracovníci vo vrcholových pozíciách v rámci každého zboru sú riadení centrálné a ich pracovný postup je možný prostredníctvom tréningov a mobility. Štát má tak k dispozícii skupinu kompetentných pracovníkov v prípade, že je potrebné obsadiť istú vedúcu funkciu. Iné krajiny si tiež budujú skupinu vrcholových manažérov, ktorý sú menovaní, tréňovaní a riadení centrálné. Holandsko, ktoré má systém založený na delegovaní moci, si buduje vyššiu verejnú správu, v ktorej sa kladie dôraz na profesionálny rast manažérov a zvyšovanie ich koordinačných schopností. Hoci takýto typ administratívy zatiaľ v krajinách strednej a východnej Európy neexistuje, niektoré z nich postupne uplatňujú zvláštne postupy a riadiace mechanizmy v prípade najvyšších predstaviteľov vlády. Maďarsko, Litva a Poľsko predstavujú príklady krajín, ktoré v súčasnosti realizujú reformu systému najvyšších manažérov, hoci ich prístupy sa rôznia.<sup>19</sup>

Predošlé systémy v krajinách strednej a východnej Európy nevnímali prácu v štátnej administratíve ako profesiu. Každé pracovné miesto v štátnej administratíve bolo špecializovaným zamestnaním v danej inštitúcii s obmedzenými možnosťami prestupu do inej inštitúcii a bez jasných odborných kritérií, ktoré by boli platné v ktorejkoľvek inej inštitúcii štátnej správy. Možnosť prestupu do inej inštitúcii nebola bežnou praxou.

Na druhej strane, skutočnosť, že koordinácia politiky a koordinácia inštitúcií sa vlastne diala v jednej politickej strane, naznačovala, že neexistovala skutočná potreba manažérov, ktorí by mali prehľad aj inej oblasti ako v tej, v ktorej pracujú. Riadiace pozície také, aké poznáme zo západoeurópskych krajín, boli a vo väčšine krajín strednej a východnej Európy ešte stále sú založené na politickej príslušnosti. Nepoliticky vyberaní pracovníci boli, a v mnohých prípadoch sú odborníci vo svojom odbore, ktorí pracujú v štátnej správe, ale len zriedka zodpovedajú za manažment a koordináciu.

Reformy verejnej správy v strednej a východnej Európe by sa mali zamerať aj na vytváranie profesií vo verejnom sektore. To predpokladá činnosť v niekoľkých oblastiach: vzdelávanie manažérov, prijatie nariadení, ktoré definujú povinnosti, zodpovednosť, práva zamestnancov, zvyšovanie kvality a minimálnej úrovne riadenia, a najmä vytvorenie prostredia, v ktorom pracovníci a manažéri budú môcť vykonávať svoju prácu na odbornej úrovni, nestranne, transparentne, aby bolo možné ich výkon kontrolovať.

---

<sup>19</sup> Publikácia SIGMA č. 1, *Vrcholový manažment národných vlád: zavádzanie systému vyšších predstaviteľov verejnej správy v krajinách strednej a východnej Európy*, OECD, Paríž, 1995.



## **Zákonná správa**

Administratívu v tomto kontexte ovplyvňuje niekoľko faktorov, spomedzi ktorých sú najdôležitejšie nasledovné:

- *kvalita všeobecnej regulujúcej legislatívy*: táto časť legislatívy tvorí základný rámec pre proces rozhodovania v danej oblasti (napr. plánovanie, životné prostredie) Inými slovami, predstavuje nástroj pre zamestnancov a zdroj informácií pre verejnosť.
- *kvalita legislatívy o administratívnych postupoch*: legislatíva o administratívnych postupoch definuje jednotlivé kroky v procese rozhodovania v administratívnej sfére, koordináciu a udržiavanie rovnováhy moci, definuje vzťahy a spôsob komunikácie úradov s verejnosťou a zúčastnenej strane umožňuje právo na prejednanie záležitosti alebo odvolanie.
- *miera finančnej a administratívnej zodpovednosti a kontrolné mechanizmy*: ich úlohou je zaručiť transparentnosť, kontrolovať finančné a administratívne rozhodnutia, umožňovať nápravu, trestné stíhanie, a odškodnenie.

Tieto tri aspekty sú zároveň zdrojom zásad a právnych nariadení, ktoré sa v rozhodujúcej miere podieľajú na definovaní prístupu a správania manažérov a pracovníkov administratívy. Tieto právne nariadenia sú kľúčovými nariadeniami platnými v procese rozhodovania a výkonu a znižujú pravdepodobnosť svojvoľného rozhodovania tým, že umožnia slobodné rozhodovanie v súlade so zákonom o verejnej správe. Tieto nariadenia tak výrazne prispievajú k vytvoreniu pevných základov profesionálnej verejnej správy.

Proces profesionalizácie verejnej správy znamená viac ako uplatňovanie právnych nariadení a zvyšovanie kvality riadenia. Ak sa administratívne prostredie, v ktorom títo ľudia pracujú nezlepší, stále budú mať možnosť prijímať svojvoľné rozhodnutia, nebudú nedostatočne komunikovať s verejnosťou, aj napriek tomu, že boli vybraní na základe svojich schopností a absolvovali systematické vzdelávanie.

### **Jednotnosť riadenia verejnej správy**

Jeden z problémov, ktoré zdedili krajiny východnej a strednej Európy po predchádzajúcich administratívnych štruktúrach, je nedostatočná koordinácia a nedostatok všeobecných štandardov pre riadenie verejnej správy. Je nevyhnutné riešiť fragmentovanosť a harmonizovať riadenie, aby sa dosiahla a udržala potrebná úroveň verejnej správy.

Aby sa to mohlo uskutočniť, je potrebné vnímať štátnu správu inak. Úrady treba chápať ako funkciu verejnej správy. Táto všeobecná funkcia má za cieľ zabezpečiť, že administratívne právne nariadenia, ktoré sme spomínali, a základné právne normy, ako prijímanie a povýšenie pracovníkov na základe ich kvalifikovanosti, rovnaké platové podmienky, rovnaké práva a povinnosti, sú rovnomerne rozložené, chápané a dodržiavané vo verejnej správe ako celku. Táto spoločná funkcia predpokladá istý stupeň kapacity pre riadenie verejnej správy na centrálnej úrovni.

V mnohých západoeurópskych krajinách, Francúzsko, Portugalsko a Španielsko, špeciálne zriadené ministerstvo verejnej správy alebo verejných služieb zodpovedá za všeobecné aspekty riadenia verejnej správy. Do jeho kompetencií patrí príprava návrhov zákonov a nariadení týkajúcich sa verejnej správy, prijímania zamestnancov a monitoring, koordinácia ľudských zdrojov, vyjednávanie s odborními v zastúpení vlády, príprava a riadenie všeobecných alebo špecializovaných vzdelávacích kurzov prostredníctvom zodpovedajúcich inštitúcií, napr. škôl alebo orgánov verejnej správy.

V iných krajinách, Rakúsko, Belgicko, Nemecko, Írsko a Holandsko, zodpovednosť za riadenie verejného sektora nesie ministerstvo financií alebo ministerstvo vnútra..

V Taliansku a Švédsku bola zriadená špeciálna agentúra, ktorá vyjednáva s odbormi v zastúpení vlády, vládnych inštitúcií a tiež miestnych samospráv.

Právomoci a inštitucionálny charakter takého orgánu by mal byť definovaný zákonom o verejnej správe. Mohlo by to byť oddelenie, ktoré pripravuje podklady pre rozhodovanie premiéra alebo rady ministrov. Mohlo by to byť špeciálne zriadené ministerstvo, alebo iná osobitná inštitúcia podriadená premiérovi. Možné sú rôzne inštitucionálne zriadenia. Čo je však dôležité je, že tento ústredný orgán má dostatočné právomoci na to, aby mohol efektívne riadiť celú verejnú správu.

## ZÁVER

Táto publikácia by mala byť úvahou o tom, ako navzájom súvisia právne normy a štandardná úroveň výkonu verejnej správy. Cieľom publikácie je zároveň ukázať, do akej miery sú tieto štandardy a normy založené na všeobecnej dohode, ktorá je súčasťou vznikajúceho európskeho administratívneho priestoru, ktorý vzniká najmä pôsobením Európskeho súdneho dvora. Administratívne právne normy sú založené na ústavnom poriadku, ktorý má hlboké korene v kultúrnych, spoločenských a politických tradíciách, ktoré majú demokratický charakter. Štátne úrady sú hlavnou súčasťou verejnej správy, aj napriek tomu sa často verejná správa a štátne úrady považujú za to isté.

To nás privádza k trom základným záverečným poznámkam. Po prvé, zásady štátnej správy majú povahu zákona. Po druhé, riadenie štátnej správy znamená viac ako riadenie pracovného vzťahu medzi štátom a jeho zamestnancami - týka sa regulácie štátnej moci v širšom zmysle. Po tretie, administratívne právne normy definujú proces rozhodovania verejných predstaviteľov a model výkonu verejnej správy ako celku. Tieto normy slúžia zároveň na definovanie požadovanej úrovne poskytovania služieb a verejnej správy v členských štátoch EU a v európskych inštitúciách.

### **Zásady platné pre výkon štátnej správy majú charakter zákona**

Pre štátnu správu sú záväzné zásady, ktoré sú súčasťou ústavy a administratívnej legislatívy. Z tohto pohľadu môžeme povedať, že zásady platné pre výkon štátnej správy majú charakter zákona a sú teda záväzné. Zákonné normy nie sú to isté, čo etické zásady, aj keď sa značne prelínajú. Etické zásady určujú konanie a ich porušenie si žiada spoločenské odsúdenie. Porušenie právnych noriem má právne následky vo forme disciplinárneho konania. Administratívne normy zakotvené v legislatíve sú záväzné pre zamestnancov štátnej správy.

### **Úradníci nie sú len zamestnancami štátu**

Pre úradníkov platia právne normy a všeobecné záväzné pravidlá vyplývajúce z konkrétneho zaradenia v štátnej hierarchii. Toto zaradenie je určujúce z hľadiska profesie, ktorá súvisí so základnými právami občanov. Zásady štátnej správy neregulujú len pracovný vzťah zamestnanca a zamestnávateľa tak, ako to robí pracovný zákonník. Zásady štátnej správy na jednej strane chránia úradníkov pri výkone veľmi špecifických úloh v demokratickej spoločnosti. Na druhej strane, sprísňujú profesionálne zásady, čo je nevyhnutné kvôli charakteru záležitostí, ktoré riešia. Úradníci pracujú vo verejnej sfére spoločnosti, teda v sfére, ktorá patrí do oblasti verejného práva.

Sú to teda zákony, a nie pracovný zákonník, ktoré regulujú prerozdelenie právomocí prijímať rozhodnutia v mene štátu, zodpovednosť profesionálnych štátnych úradníkov a definujú kontrolné mechanizmy výkonu verejnej moci. A práve toto je hlavný dôvod pre vznik zvláštneho zákona o štátnej správe ako súčasť administratívnej legislatívy. V porovnaní so zamestnaneckým pomerom, sa tieto záležitosti nemôžu definovať individuálne na báze zmluvy.

## **Právne administratívne normy určujú model správania a konania štátnych zamestnancov**

Štátna správa, ktorú reguluje zákon, nestačí na to, aby bola verejná správa ako celok profesionálna, efektívna, účinná, nestranná, funkčná a aby jej výkon bol v súlade so zákonom. Je potrebné mať aj kvalitnú základnú a procedurálnu administratívnu legislatívu. Takáto legislatíva bude nielen slúžiť štátnym zamestnancom pri výkone ich povinností a pri uplatňovaní spomínaných zásad, ale bude jasne definovať pracovné postupy a tak umožní predvídateľnosť výkonu a rozhodnutí.

Doplňujúca procedurálna a všeobecná legislatíva je tiež nevyhnutná z hľadiska vonkajšej a vnútornej kontroly výkonu verejnej správy a úradov, najmä v súvislosti s nakladaním s verejnými prostriedkami, dodržiavaním istej kvalitatívnej úrovne, dohľadom nad správnosťou postupov, a najmä zaručí nezávislé a dobre fungujúce súdnictvo, ktoré bude efektívne riešiť prípady odvolania proti administratívne konaniu a rozhodnutiu. Tato požiadavka nie je dôležitá len kvôli zákonnosti a spoľahlivosti verejnej správy, ale zaručuje primeranú právnu ochranu práv jednotlivcov a ich zákonných nárokov.

## **Právne normy prispievajú k tvoreniu európskeho administratívneho priestoru**

Miera, do akej administratíva, štátne a verejné úrady vrátane, v danej krajine splní všeobecne uznávané požiadavky, ktoré boli vytvorené a ich plnenie sa meria na základe spoločných právnych administratívnych noriem, bude rozhodujúcim faktorom pri dosahovaní cieľov kandidátskych krajín. Inými slovami, bude rozhodujúca v súvislosti s dosiahnutím plného členstva v európskom administratívnom priestore.