

Posudok recenzenta

na monografickú prácu JUDr. Petra Molitorisa, PhD.:

„Konsenzuálne prostriedky alternatívneho riešenia sporov v správnom konaní“

Autor v posudzovanej monografickej práci (rozsah 158 strán) podrobil kritickej analýze možnosti využitia konsenzuálnych prostriedkov alternatívnych riešení sporov v oblasti verejnej správy, s osobitným zameraním na oblasť individuálnej rozhodovacej činnosti správnych orgánov v správnom konaní. Sústredil sa pritom na konsenzuálne prostriedky v právnom poriadku Slovenskej republiky, ktoré už majú svoje miesto, avšak vo verejnej správe nie sú v dostatočnej miere využité. Už z takto formulovaného cieľa a následného obsahového zamerania práce je evidentné, že v podmienkach slovenskej právnej (osobitne správnej) vedy ide o problematiku aktuálnu, ktorá však nie je predmetom monografického spracovania a stretnúť sa s ňou v právnickej literatúre možno len fragmentárne, resp. jej spracovanie má skôr parciálny charakter. V názornom zmysle hodnotím po inšpirácii autora pokúsiť sa (a celkom úspešne) o komplexné spracovanie danej matérie, ako správny a prospešný krok, o to viac, že názorové spektrum predstaviteľov správnej vedy k analyzovanej problematike je skôr rôznorodé, než vykazujúce jednotnosť.

Autor si v úvode vytýčil štyri hypotézy (základná hypotéza predpokladá, že oblasť verejnej správy umožní využitie konsenzuálnych prostriedkov alternatívneho riešenia sporov, druhá – využitie týchto prostriedkov v individuálnych činnostiach verejnej správy by prinieslo zjednodušenie a zrýchlenie konaní, tretia – znížil by sa nápad vecí na správnych súdoch, štvrtá – na základe primeranej právnej úpravy by bolo možné využívať konsenzuálne prostriedky ADR, ktoré sú v slovenskom právnom poriadku definované), na ktoré hľadá odpoveď v piatich kapitolách práce a v jej závere formuluje na ne odpoveď, doplnenú odporúčaniami zameranými hlavne k slovenskej legislatíve.

V prvej kapitole autor vymedzuje pojem „alternatívne riešenie sporov“ (ADR), pričom sa zamerá na stručnú charakteristiku základných rámcov nastavených nadnárodnou právnou reguláciou z prostredia Európskej únie a na normy soft-law produkované Radou Európy. Zároveň v tejto kapitole ponúka vlastnú klasifikáciu prostriedkov ADR, z ktorej následne vychádza v ďalších častiach práce.

Druhá kapitola má – ako poznamenáva sám autor (s. 13) - podobu terminologického exkurzu, keď vymedzuje pojem „spor“ vo verejnej správe (využívajúc širokú škálu názorov iných autorov) s následnou identifikáciou tých oblastí verejnej správy, v ktorých reálne

k sporu dochádza (všimá si pritom hlavne predmet a subjekty sporu). Autor takto vymedzil pä hlavných oblastí a z toho vychádzajúcich sporov vo verejnej správe. Za prínosnú z hľadiska právnej teórie i aplikatívnej praxe považujem analýzu autora o sporoch medzi správnymi orgánmi navzájom, správnymi orgánmi a inými orgánmi verejnej moci (osobitne prokuratúra a súdy), ako aj spory medzi správnymi orgánmi a podriadenými spravovanými subjektmi.

V tretej kapitole autor analyzuje konsenzuálne prostriedky ADR v podmienkach verejnej správy, zdôrazuje ich využitie, ktoré – podľa neho – neovplyvní realizáciu základných funkcií verejnej správy a negatívne sa nedotkne ani uplatňovania metód a foriem verejnej správy. Je otázkou, či organizujúca a hlavne mocenská funkcia verejnej správy nebude narušená, resp. príliš modifikovaná využitím prostriedkov ADR, najmä v súvislosti s limitmi ich uplatnenia, o ktorých autor hovorí v kapitole štvrtej (napr. viazanosť verejnej správy právom). Rovnako by bolo žiaduce, keby habilitant v súvislosti s metódami verejnej správy objasnil, ako si predstavuje subsumovanie vybraných konsenzuálnych prostriedkov „pod kategóriu vnútroorganizačných metód (s. 54)“.

Vo štvrtej kapitole venuje autor pozornosť limitom pre možné uplatňovanie ADR vo verejnej správe, presnejšie v správnom konaní. Postupne sa dotýka princípu viazanosti verejnej správy právom, ochrany verejného záujmu, ako aj ochrany práv a oprávnených záujmov tretích osôb. Osobitnú pozornosť však sústreďuje na limity vyplývajúce z vybraných princíпов dobrej verejnej správy. Ak habilitant vychádza z premisy, podľa ktorej sú základné princípy dobrej verejnej správy obsahom práva na dobrú správu uvedeného v čl. 41 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie, potom jediným limitom pre uplatnenie prostriedkov ADR sú zmienené princípy dobrej verejnej správy, medzi ktoré patrí aj viazanosť verejnej správy právom, či ochrana verejného záujmu v oblasti verejnej správy, o ktorých ako limitoch hovorí autor – majúť zrejme na to dôvody, ktoré by mal objasniť – samostatne.

Piata kapitola sa zaoberá možnosťami využívania konsenzuálnych prostriedkov v rámci právneho konania na základe súasnej právnej úpravy. Autor postupne analyzuje využiteľnosť zmieru, mediácie, kompenzačných dohôd a iných verejnoprávnych zmlúv, ako aj inštitút uspokojenia žalobcu, v rovine *de lege lata* a v rovine *de lege ferenda*. Využijúc právnu úpravu zmienených inštitútov vo vybraných štátoch Európskej únie, ako aj odporúčaní inštitúcií EÚ, formuluje autor stanoviská a legislatívne návrhy, ktoré argumentatívne zdôvodňuje. Samostatnú pozornosť zameriava na využitie možností mediácie a zmieru pri konaniach v správnom trestaní, najmä v konaní o priestupkoch. Mám za to, že táto kapitola je

vedecky najfundovanejšia a predstavuje najvýraznejší prínos pre právnu vedu, legislatívu i spoločenskú prax.

Vo vzahu k obsahu tejto kapitoly mám na habilitanta dve otázky. Prvá súvisí s personálnym substrátom, ktorého odborná pripravenosť a primeraná profesionálna zdatnosť, priamo súvisia so zavádzaním prostriedkov ADR v oblasti verejnej správy. Ako si autor v naznačenom smere predstavuje zmenu súasného – skúsme povedať, nie optimálneho – stavu? Druhá otázka súvisí s tvrdením habilitanta (využívajúceho metódu komparácie), že uplatnením prostriedkov ADR v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe sa zjednodušia a zrýchlia jednotlivé druhy konaní, resp. zníži sa nápad vecí na správnych súdoch. Možno toto tvrdenie doložiť konkrétnymi skúsenosťami z iných európskych krajín (aj keď nie som zástancom úvah „o sa uplatnilo v iných krajinách, bude pozitívne fungovať aj v našich podmienkach“)?

V závere práce autor predkladá súhrn odporúčaní pre legislatívu, ktorých akceptovanie by mohlo vytvoriť právny rámec pre využitie konsenzuálnych prostriedkov v podmienkach verejnej správy v Slovenskej republike. S obsahom jednotlivých odporúčaní možno súhlasiť, ešte lepšie viesť o nich diskusiu, za potrebné však považujem dodať, že pre ich akceptáciu je nutná primeraná teoreticko-vedecká báza. Vychádzajúc z premisy, že najlepším pomocníkom dobrej legislatívy a následne aplikatívnej praxe je výborná (alebo aspoň dobrá) teória – môžem konštatovať, že v naznačenom zmysle monografická práca predstavuje správny smer, o samo o sebe vedie k záveru o jej prínose a tým aj potrebe jej publikovania (aj keď si uvedomujem, že v slovenských podmienkach je od vynikajúcej teórie k dobrej legislatíve neraz dlhá a nie vždy priama cesta – napriek tomu tvrdím, že vedecká obec nemá inú možnosť, než vytrvalo svoje výsledky legislatívne ponúkať).

Autor v práci využil viacero vedeckých metód, hlavne však metódy analýzy, syntézy a komparácie. Posledne menovanú uplatnil v širokom rozsahu, pričom si na komparovanie právnej úpravy, a do určitej miery aj aplikatívnej praxe, zvolil dve skupiny štátov Európskej únie, ako sám uvádza, štáty starej (tradičnej) demokracie a štáty postsocialistické zo strednej a východnej Európy. Uplatnenie všetkých vedeckých metód zvládol autor na požadovanej úrovni, pričom prispelo k celkovo dobrému dojmu vo vzahu k posudzovanej práci. Autor pracoval so širokým diapazónom monografickej, učebnicovej a časopiseckej literatúry, pričom treba oceniť fakt, že podstatným prínom využitého pramenného materiálu je zo zahraničného vedeckého prostredia, čo zrejme súvisí so stavom vedeckého rozpracovania danej problematiky v našich podmienkach.

Protokol o kontrole originality (14,89 %) možno akceptovať, keďže najvyšší zdroj zhody predstavuje 1,01 %.

Záver

Posudzovaná monografická práca spĺňa formálne i obsahové kritéria vedeckej monografie a môže byť súčasťou habilitačného konania. Autor preukázal veľmi dobrú znalosť a orientáciu v spracovávanej problematike, jeho názory a stanoviská majú potrebný punc teoreticko-vedeckej kvality a sú využiteľné pre právnu úpravu a následnú aplikáciu praxe v oblasti správneho konania (v širšom zmysle v oblasti verejnej správy).

Košice, 31.8.2017

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.