

RECENZE A ANOTACE

VRABKO, Marián a kolektív. **Správne právo hmotné. Všeobecná časť.**

2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 338 s. ISBN 978-80-89603-68-9.

František Halml*

Od doby prvního vydání recenzované učebnice obecné části správního práva v roce 2012 došlo k podstatným změnám slovenské právní úpravy veřejné správy. Proto vydal částečně pozměněný autorský kolektiv 2. vydání této učebnice, které vyšlo v nakladatelství C. H. Beck. Oproti prvnímu vydání došlo k částečné změně obsahu, čímž se učebnice ze 453 stran v rámci 1. vydání zkrátila na současných 338 stran. Samotná struktura učebnice žádných změn nedoznala.

Autorský kolektiv navázal na první vydání, kdy v době mezi jednotlivými vydáními (6 let) došlo ve slovenské právní úpravě veřejné správy k nemalým změnám, na něž bylo třeba reagovat právě aktualizovaným vydáním. Naplněným cílem autorského kolektivu se stalo 2. vydání učebnice vycházející ze současného právního stavu (2018). Čtenářům (nejen) z řad studentů slovenských právnických fakult a zainteresované veřejnosti se dostává do rukou nejnovější vydání učebnice obecné části správního práva.

Pokud jde o základní strukturu učebnice autorského kolektivu prof. Vrabkem jako vedoucím, její obsah je rozdělen do 10 částí (Veřejná správa a její charakteristické rysy, Správní právo jako odvětví právního pořádku a pramene správního práva, Organizace státní správy a samosprávy na Slovensku, Metody a formy činnosti veřejné správy, Kontrola ve veřejné správě, Odpovědnost ve veřejné správě, Odpovědnost vykonavatelů veřejné správy, Vymahatelnost práva ve veřejné správě, Veřejná správa jako předmět vědeckého zkoumání, Evropské správní právo), které se dále dělí na jednotlivé kapitoly. Z mého úhlu pohledu autorský kolektiv zvolil vhodné členění, učebnice se vyznačuje dobrou přehledností. Pokud jde o komparaci se srovnatelnými publikacemi, zvolím metodu porovnání s učebnicemi z českého právního prostředí, a to hned z několika důvodů. Jeden z hlavních důvodů představuje snaha o mezistátní srovnání odborné literatury z oblasti správního práva. Pro čtenáře této recenze může být nepochybně přínosný pohled na pojetí stejné problematiky v různých právních prostředích.

* Mgr. František Halml, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Administrative Science and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: halml.f@seznam.cz

V celé publikaci se vyskytuje zcela zanedbatelné množství překlepů (např. Weyer namísto Weyr)¹, což považuji za plně tolerovatelné. Na žádnou věcnou nesprávnost jsem nenarazil. Je to dáno i díky tomu, že učebnici recenzovali další významní odborníci na správní právo, a to prof. Škultéty a prof. Balga. Kniha je pro čtenáře dobře čitelná, psána plně srozumitelně i pro ty, kteří se se správním právem v rovině studia setkávají zcela poprvé. Je to i díky názorným příkladům, jimiž jsou vysvětleny čistě teoretické správněprávní pojmy a bohatému poznámkovému aparátu obsahujícímu odkazy na relevantní judikaturu a na příslušná ustanovení právních předpisů.

U recenzované publikace považuji za zcela vhodné uvedení další související literatury, jejíž četbou si lze rozšířit znalosti i ujasnit případné nejasnosti. Jako doplňující literaturu autoři uvádějí mnohé tituly z domácího prostředí, stejně tak i cizojazyčné tituly. Čtenář z České republiky nepochybně uvítá odkazování na české učebnice správního práva. Ačkoliv se jedná o knihu vytvořenou autorským kolektivem, navenek působí zcela jednotně. Zachovává si jednotné názory, podpořené dlouholetou akademickou, stejně tak i právní praxí jednotlivých členů autorského kolektivu.

Ačkoli se jedná o slovenskou učebnici obecné části správního práva, mohu ji plně doporučit i českým čtenářům. Je to dáno jednak díky kdysi společné právní úpravě veřejné správy, jednak blízkostí právní kultury. Do roku 2018 došlo k určitému vývoji slovenské právní úpravy veřejné správy, která je v některých oblastech podobná, jindy zase poměrně odlišná od české právní úpravy veřejné správy. Je zajímavé pozorovat, jakým směrem se oba státy vydaly, pokud jde o právní úpravu veřejné správy.

Přejdu-li k charakteristice jednotlivých částí recenzované učebnice, první část učebnice obecně vymezuje veřejnou správu, zabývá se podrobně jejím organizačním pojetím, kdy představuje jednotlivé subjekty veřejné správy. Velice přínosným pro čtenáře je rozbor a vysvětlení pojmů orgán, orgán veřejné moci, orgán státní moci, státní orgán, orgán veřejné správy, orgán státní správy a správní orgán. Ne vždy bývá mezi těmito pojmy zcela jasno a často tak dochází k jejich samovolnému zaměňování, čehož si autorský kolektiv byl zcela jistý. Dobře vysvětleny jsou i jednotlivé technicko-organizační principy výstavby veřejné správy, stejně tak jako v učebnici prof. Průchy.² Trochu jinak tyto principy vymezuje doc. Kopecký.³ Zbytek první části charakterizuje veřejnou správu ve funkčním pojetí, pojednává o veřejných službách a o právu na dobrou správu.

V části druhé se čtenář seznámí se samotným správním právem, a to v rovině vymezení pojmu, předmětu, systému správního práva a jeho základní charakteristice, včetně jeho postavení v právním pořádku, následují kapitoly o jednotlivých pramenech a normách správního práva a správněprávních vztazích.

Cílem třetí části je seznámit čtenáře s organizací slovenské veřejné správy, a to nejprve s organizací územní veřejné správy. Územní uspořádání Slovenské republiky se shoduje

1 VRABKO, Marián a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 35.

2 PRŮCHA, Petr. *Správni právo. Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 163 a násl.

3 KOPECKÝ, Martin. *Správni právo. Obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 72 a násl.

s územním uspořádáním České republiky. Pokud jde o organizaci slovenské státní správy, ani v tomto případě není podstatnějších rozdílů. Přímými vykonavateli státní správy jsou⁴ vláda, ústřední orgány státní správy (ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy), orgány státní správy s celostátní působností, místní orgány státní správy a veřejné sbory. Rozdíl lze spatřit v názvech jednotlivých ministerstev i v jejich počtu (na Slovensku je zřízeno 13 ministerstev, zatímco v České republice 14) a dále také v systematickém zařazení dalších (ostatních) ústředních orgánů státní správy i v jejich počtu (na Slovensku je zřízeno 11 dalších ústředních orgánů státní správy, zatímco v České republice 17). Pokud jde o orgány s celostátní působností, publikace⁵ taxativním výčtem uvádí veškeré tyto orgány, systematicky (a musím podotknout, že zcela správně) dělené na 3 skupiny, a to na regulační a dozorové, inspekční a dekoncentrované orgány. Vedle přímých vykonavatelů státní správy se publikace věnuje i nepřímým vykonavatelům státní správy. Náležitá pozornost je věnována organizaci samosprávy, a to jak územní samosprávě na úrovni obcí a krajů, tak i neúzemní (zájmové) samosprávě.

Ve čtvrté části se čtenář seznámí s jednotlivými metodami a formami činnosti veřejné správy. Za velmi přehledné považuji vymezení jednotlivých metod činnosti veřejné správy včetně názorných příkladů. Publikace pomocí schématu⁶ vymezuje jednotlivé formy činnosti veřejné správy. V učebnici však postrádám podrobnější vymezení jednotlivých forem činnosti veřejné správy. Podle mého názoru by učebnice obecné části správního práva měla čtenáře blíže seznámit s těmito jednotlivými formami činnosti veřejné správy, jak bývá dobrým zvykem u ostatních učebnic obecné části správního práva. Jsem si plně vědom překrývání jednotlivých forem činnosti veřejné správy v rámci obecných částí učebnic správního práva se správním právem procesním, přesto ale zastávám názor, že bližší pojednání o formách činnosti veřejné správy v této publikaci by bylo vhodné. Autorský kolektiv se nevěnuje blíže nejen správnímu řízení, ale ani samotným individuálním správním aktům, jež vymezuje jen zcela obecně. V učebnici nenajdeme ani vhodné seznámení čtenáře s normativními správními akty jako výsledky normotvorné činnosti veřejné správy.

Pátá část učebnice se věnuje kontrole ve veřejné správě, kdy vymezuje jednotlivé druhy kontroly, postup při vykonávání kontroly a správní dozor. Pojednání o kontrole je plně srovnatelné s českými učebnicemi obecné části správního práva co do rozsahu i co do obsahu. Jako dobře propracovanou hodnotím soudní kontrolu veřejné správy. Co je českému správnímu právu dosud neznámé, tak je právní úprava postupu při podávání, vyřizování a kontrole vyřizování stížností fyzických a právnických osob v rámci veřejné správy na úrovni zákona. Na Slovensku byl v roce 1998 přijat zákon č. 152/1998 Z. z., o stížnostech, jež byl v roce 2010 nahrazen zákonem č. 9/2010 Z. z. V České republice je právní úprava stížností proti postupu správních orgánů nebo proti nevhodnému chování úředních osob obsažena pouze v jediném ustanovení § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

⁴ K tomu srov. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 77 a násl.; a HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 79 a násl.

⁵ VRABKO, Marián a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 97 a násl.

⁶ VRABKO, Marián a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 139

Část šestá a sedmá se zabývá odpovědností ve veřejné správě a odpovědností vykonavatelů veřejné správy. Celá část šestá je velmi důmyslně propracovaná, doplněná přehlednými tabulkami. Publikace po základním vymezení právní odpovědnosti a uvedením jejích druhů čtenáři náležitě vymezuje definici správněprávní odpovědnosti.⁷ Rozdíl od české právní úpravy správněprávní odpovědnosti je patrný na první pohled, a to díky provedené reformě správního trestání v roce 2016, kdy 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb. a zároveň došlo k pozbytí účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., který byl obdobou účinného slovenského trestankového zákona č. 372/1990 Z. z. Danou kapitolu tak český čtenář nemůže plně uplatnit, jelikož došlo k výrazným legislativním změnám v koncepci a pojetí správněprávní odpovědnosti. Část sedmá se zabývá odpovědností vykonavatelů veřejné správy, její charakteristikou, druhy a odpovědností za škodu při výkonu veřejné moci.

Část osmou věnovali autoři vymahatelnosti práva ve veřejné správě. Vymezují rozdíly mezi vynutitelností a vymahatelností práva ve veřejné správě. Podrobně se věnují problematice nečinnosti ve veřejné správě jako negativnímu jevu v rámci činnosti veřejné správy. Příčiny nečinnosti spatřují⁸ v nepřesném (nedostatečném) vymezení kompetencí orgánů veřejné správy, v nedostatečné odborné úrovni a pracovní morálce pracovníků orgánů veřejné správy, v nevyvozování odpovědnosti za nečinnost a v neefektivní právní úpravě. S tím mohu zcela souhlasit. Pokud jde o správněprávní opatření proti nečinnosti veřejné správy⁹, českému právnímu prostředí je zcela neznámá pokuta za nečinnost správního orgánu.

Předposlední část se věnuje veřejné správě jako předmětu vědeckého zkoumání. Charakterizuje klíčové vědní obory, jež se zabývají veřejnou správou. Těmi jsou správní věda, věda správního práva a správní politika.

Poslední část se věnuje evropskému správnímu právu v jeho základních obrysech. Zařazení této části do recenzované publikace je vítáno. Některé učebnice problematiku evropského správního práva neobsahují¹⁰, jiné naopak ano.¹¹

Závěrem této recenze si dovoluji poznamenat, že se z mého pohledu i přes některé připomínky jedná o velmi zdařilou a propracovanou učebnici obecné části správního práva. Učebnice si najde své čtenáře nepochybně napříč všemi právními fakultami, tedy na úrovni akademické, nepochybují ale, že i na úrovni čtenářů setkávajících se se správním právem v rámci vykonávané právní praxe.

7 VRABKO, Marián a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 198

8 VRABKO, Marián a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 263 a násl.

9 VRABKO, Marián a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 269

10 PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012, 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0; KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

11 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 570 s. ISBN 978-80-7400-624-1; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.