

Nová publikace ze správního práva

Průcha, P.: „Správní právo, obecná část“, 7. doplněné a aktualizované vydání, vydáno v koedici Masarykovy univerzity a nakladatelství a vydavatelství Doplněk Brno, 2007, 418 s.

Karel Marek*

Známý představitel správního práva vydal v letošním roce nadepsanou publikaci. Erudice autora doc. JUDr. Petra Průchy, CSc. k vytvoření tohoto díla je dána jeho dlouholetým působením v řadě pozic orientovaných na dané právní odvětví. Doc. Průcha nyní vědecky a pedagogicky působí v rámci katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity (řadu let byl vedoucím katedry); současně je soudcem Nejvyššího správního soudu. Veřejnost zná doc. Průchu mj. z řady jeho odborných publikací a veřejných vystoupení.

Řečeno slovy autora nadepsaného díla: „... správní právo se v evropském kontinentálním právním prostředí tradičně řadí ke klíčovým právním odvětvím, což souvisí především s jeho základním posláním upravovat vztahy při realizaci správy veřejných záležitostí ve společnosti.“

To ukazuje i význam publikace, která bude sloužit i jako významný studijní pramen pro předmět Správní právo. V práci je totiž zahrnut koncentrovaný výklad základních otázek správního práva; ve smyslu správního

práva jako pedagogické disciplíny se vztahuje k jeho obecné části.

Cílem zpracovaného díla je zprostředkovat výklad k problematice správního práva, zahrnující především pojmové vymezení správního práva a veřejné správy, dále pak charakteristiku pramenů a norem správního práva, subjektů a vztahů v režimu správního práva, základů správní organizace, základů činnosti veřejné správy a jejích forem, kontroly a dalších právních záruk ve veřejné správě, jakož i charakteristiku správně-právní odpovědnosti a režimu správního trestání.

S recenzovaným dílem pak souvisí (a tvoří ucelenou soustavu) publikace ke správnímu právu hmotnému; přičemž samostatná díla pojednávají o správním právu procesním.

Dílo „Správní právo, obecná část“ navazuje na předchozí vydání jeho tvůrce. Důvodem nového vydání pak není jen „rozebrání“ dřívějších textů, ale zejména ta skutečnost, že dřívější obsah shodně nadepsaných knih byl v některých pasážích vývojově překonán. Práce pochopitelně vychází i z aktuálního právního

* Doc. JUDr. Karel Marek, CSc., Katedra obchodního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

stavu a z aktuálně dosaženého stavu v postupující reformě státní správy, a to zvláště se zřetelem ke změnám právní úpravy v oblasti územní samosprávy, zárukám zákonnosti ve veřejné správě, správnímu trestání a v neposlední řadě i vzhledem k změnám v úpravě procedur a forem činnosti veřejné správy.

V rámci recenze nikdy nelze zdůraznit všechny dílčí otázky, které by si to zasloužily. Můžeme vybrat vždy jen některou z nich. Úvaha recenzenta směřuje ke zdůraznění tématu tzv. veřejnoprávních smluv, kterým je také v práci věnována odpovídající pozornost. Veřejnoprávní smlouvy a otázky se jich týkající bývají totiž značně obsahem dotazů z praktické sféry.

Veřejnoprávní smlouvy (jak autor upozorňuje, někdy se hovoří i o „dohodách správněprávního charakteru“) představují vzhledem k mocenské podstatě veřejné správy a administrativněprávní metodě regulace příslušných společenských vztahů atypickou formu realizace veřejné správy. „Smlouva“ či „dohoda“ je obecně výrazem, resp. výsledkem uplatnění horizontálněprávní metody regulace, u dohod správněprávního charakteru však nutně přistupuje prvek vertikality v příslušných správněprávních vztazích. To pak mj. determinuje i některé problémové otázky.

V posledním období se terminologie teorie i praxe správního práva ve spojení s těmito formami činnosti veřejné správy stále zřetelněji vrací k dnes již (v našich podmínkách) tradiční (historické) správněprávní terminologii, která pro tuto formu činnosti používala označení „veřejné smlouvy“.¹

V nadepsaném díle autor veřejnoprávní smlouvy třídí a u jednotlivých druhů charakterizuje.

Autor uvádí, že vyjdeme-li z obsahu naší dosavadní právní úpravy, lze říci, že veřejnoprávní smlouvy se v našich podmínkách zpravidla uzavírají navzájem mezi subjekty veřejné správy (jako tzv. smlouvy či dohody koordinační – např. dohoda o vytvoření svazku obcí, veřejnoprávní dohoda o transferu přenesené působnosti apod.), případně mezi subjektem veřejné správy a od orgánů veřejné správy odlišným subjektem, zpravidla v postavení soukromé právnické, příp. i fyzické osoby, a směřující k plnění úkolů veřejné správy (jako tzv. smlouva subordinační – např. smlouva o závazku veřejné služby v dopravě).

Při uzavírání smlouvy vystupují její strany (subjekty) v podstatě v rovném postavení, po jejím uzavření se však tato postavení subjektů smlouvy mění na postavení nerovné. Tak je potom nutno od „veřejnoprávních smluv“ odlišovat smlouvy uzavírané veřejnou správou nikoli k plnění úkolů veřejné správy, ale k uspokojování potřeb subjektu veřejné správy, kdy správní orgán jedná za stát nebo za veřejnoprávní samostatnou korporaci jako právnickou osobu soukromého práva. Tzn., že termín „veřejnoprávní smlouvy“ je pojem užší než pojem „smlouvy uzavírané veřejnou správou“.

Doc. Průcha přitom poukazuje na to, že správní řád především veřejnoprávní smlouvy rozlišuje jako veřejnoprávní smlouvy, uzavírané mezi:

- 1) vykonavateli veřejné správy (státem, veřejnoprávními korporacemi jinými právnickými osobami zřízenými zákonem a právnickými a fyzickými osobami, jimž byl svěřen výkon veřejné správy) navzájem,
 - je-li předmětem smlouvy výkon státní správy, smlouvu lze uzavřít, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a udělil-li k tomu souhlas nadřízený orgán,
 - je-li předmětem smlouvy výkon samostatné působnosti, územní samosprávné celky mohou takové smlouvy uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon,
- 2) správním orgánem a osobou, která by byla účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení (i namísto vydání rozhodnutí), jen stanoví-li tak zvláštní zákon a souhlasí-li ti, kdo by byli účastníky dle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu,
- 3) těmi, kdo by byli účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení, týká-li se smlouva převodu nebo způsobu výkonu jejich práv a povinností (nevylučuje-li to povaha věci, nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak); k uzavření je třeba souhlasu příslušného správního orgánu.

Podle této úpravy obsažené ve správním řádu (část patá) mohou obdobně postupovat i správní orgány, které jsou organizačními složkami státu, a to při uzavírání veřejnoprávních smluv ve vzájemných vztazích nebo ve vztazích s jinými orgány veřejné moci, popř. ve vztazích s jinými organizačními složkami státu.

Celkově pro procedurální režim veřejnoprávních smluv platí tzv. obdobné použití části první a přiměřené použití části druhé správního řádu. Stejně tak se přiměřeně použijí ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, odstoupení od smlouvy, s právními předpisy, tak v případě rozhodnutí, které je výsledkem řízení o zrušení veřejnoprávních smluv změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví a ustanovení o započtení.

Hodnotíme-li dílo jako celek pak jde o dílo odborně fundované, vhodně strukturované, dokumentované všemi významnými prameny. Velkým kladem je čitelnost a přehlednost zpracování (vč. zvýrazňování tučným písmem). Zvláště lze ocenit, že dílo obsahuje i řadu grafických zobrazení.

¹ Viz např. HOETZEL, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich Praha 1934, s. 272.