

Aktuální „pražská“ učebnice správního práva

Dušan Hendrych a kolektiv: Správní právo, obecná část

6. vydání, Nakladatelství C. H. BECK Praha, 2006, s. 822, IBSN 80-7179-442-2

Petr Průcha*

Správní právo se v evropském kontinentálním právním prostředí tradičně řadí ke klíčovému právním odvětvím, což souvisí především s jeho základním posláním upravovat vztahy při realizaci správy veřejných záležitostí ve společnosti. Proto také vcelku přirozeně poutají pozornost příslušně zájmově orientovaných čtenářů publikace, které o dané problematice pojednávají uceleněji.

Představovaná učebnice je jednou z nich a myslím, že ji lze právem v našich podmínkách v daném oboru označit za nejrepresentativnější. Vychází z dlouholeté odborné a vědecké práce jak vedoucího autorského kolektivu, tak i jeho ostatních členů¹, kteří se prakticky všichni celoživotně pedagogicky a vědecky systematicky zabývají problematikou správního práva, a to právě zejména jeho tzv. obecnou částí. Proto ani anotovaná, či recenzovaná, monografie, není první takto orientovanou spoluautorskou učebnicí, naopak je monografií navazující na předchozí vydání obdobně tematicky koncipované učebnice. Daná publikace s předmětným zaměřením a názvem byla poprvé tímto autorským kolektivem publikována v roce 1994, a nyní představovaná monografie je v pořadí již jejím šestým aktualizovaným vydáním. To obdobně, jako všechna vydání předchozí, jež průběžně operativně reagovala na probíhající (či vždy proběhnuvší) změny dané správně právní úpravy,

jakož i na nové judikatorní a vědní poznatky, taktéž reaguje na nejaktuálnější změny od jejího bezprostředně předchozího vydání. To ostatně potvrzuje i předmluva k tomuto šestému vydání, kde se uvádí, že toto vydání oproti předcházejícím přináší úpravy vyvolané především novými právními předpisy, tady ponejvíce novým správním řádem, a dále členstvím České republiky v Evropské unii a novou judikaturou českých a evropských soudů. K tomu se nabízí dodat, že díky svému celkovému pojetí a dále prakticky „k průběžně oživované“ obsahové aktuálnosti (což nyní aktuálně přepracované vydání jen potvrzuje), se daná učebnice již dlouhodobě řadí k publikacím v praxi žádaným a vstřícně přijímaným, a ve spojení s tím i příslušně uživatelsky úspěšným.

Publikace, která je předmětem tohoto recenzního posouzení, byla již při svém prvním zpracování, a obdobně i při dalších přepracováních, jakož i při nynějším vydání, předkládána veřejnosti jako publikace, určená především pro studijní účely, a to v rámci vysokoškolského magisterského studia oboru „právo“. Tím je do jisté míry předurčeno i v ní volené a prezentované pojetí „správního práva“ jako pedagogické disciplíny, byť, a nemůže tomu být jinak, je tímto prostřednictvím přirozeně prezentováno i „správní právo“, vnímatelné jako souhrn svébytných správně-právních no-

* Doc. JUDr. Petr Průcha, CSc., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno, Nejvyšší správní soud ČR, Brno

¹ Vedoucím autorského kolektivu je D. Hendrych, dalšími členy autorského kolektivu jsou T. Čebišová, M. Kopecký, V. Míkule, R. Pomahač, H. Prášková, J. Staša a V. Vopálka.

rem, splňujících obecněji vyžadovaná a také uznávaná odvětvotvorná kritéria, tzn., že je takto, byť v daném případě převážně z obecných hledisek, prezentováno i „správní právo“ jako právní odvětví. Jak vyplývá z textu, jeho autoři současně staví na vědeckém rozměru správního práva a veřejné správy, který souvisí jednak s tzv. vědou správního práva, a stejně tak i s tzv. správní vědou.

Kolektiv, který publikaci zpracoval, sestává z inter-ních dlouholetých a vysoce odborně erudovaných pracovníků katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Všichni ze spoluautorů ve větším či menším rozsahu průběžně publikují své poznatky a náměty ve vztahu ke správnímu právu, jsou zapojeni do vědecko-výzkumné činnosti a aktivně se účastní vědeckých a dalších odborných konferencí (jak tuzemských, tak mezinárodních) v oboru, a taktéž se podílí na expertní poradenské, konzultační či legislativní činnosti pro potřeby ústředních orgánů. Recenzovaná učebnice přitom nese zřetelné stopy této činnosti jejich autorů, včetně poznatků a zkušeností z ní vyplývajících.

To platí nejen pro reflexi dynamiky právní úpravy na předmětném úseku a otázky s tím spojené, ale stejně tak i pro řadu teoretických problémů a otázek, diskutovaných ve spojení s řadou institutů správního práva, a to přirozeně i ve spojení s praktickým viděním vlastní reality a potřeb veřejné správy. Stranou zájmu autorského kolektivu nezůstaly (a za stávající situace tomu nemohlo být jinak) ani vazby našeho „vnitrostátního“ správního práva k právu evropskému, a to zejména se zdůrazněním rozhodujících vazeb k právu komunitárnímu.

Publikace je přitom zpracována a předkládána v čase, kdy při značném dynamismu změn v právní úpravě (pro správní právo obecně je charakteristická značná strukturovanost a stejně tak výrazná četnost právních předpisů) v posledním období, díky reformním postupům, není pozitivně právní materie správního práva dosud dostatečně uceleně stabilizována, a kdy tak tento stav jen velmi obtížně umožňuje zachytit a vyjádřit ucelenější odborně literární pohled na ni. Učebnice proto klade důraz na obecné otázky správního práva, resp. na jeho obecnou část (ostatně tak zní i její podtitul) a při výkladu jednotlivých okruhů potom příkladmo přibližuje, či odkazuje na, vybrané instituty z oblasti tzv. zvláštní části správního práva, resp. ze správního práva hmotného. Tím daná učebnice získává na ucelenosti pojednání o správním právu, které je v našich podmínkách již tradičně vnímáno, a to nejen pro potřeby pedagogické, jako „dělitelné“ na část obecnou a část zvláštní, přičemž specifické postavení zaujímá oblast procesně právní, která bývá diferencovaně vnímána buďto jako součást části obecné, nebo jako relativně samostatná část správního práva jako celku.²

Autoři, jak vyplývá z celkového obsahu a zaměření předmětné publikace, již při pracování jejího prvního vydání usilovali o to, aby připravili učebnici moderní svým obsahem i terminologií, která by položila nový teoretický základ oboru správní právo, a vedle posláni pedagogického, aby pomohla i právní praxi. Měla postihnout všechny základní instituty správního práva jako práva veřejné správy, přičemž snahou autorů bylo, aby jednak v návaznosti na naše starší vynikající autory (Pražák, Hoetzel, Weyr, Matějka, Hácha a další), a jednak v kontextu se současnou evropskou naukou správního práva vysvětlili „to základní o správním právu a jeho nynějších proměnách“. Další vydání učebnice pak cílí na příslušné aktualizace. Je nepochybné, že již zběžný pohled na danou publikaci ukazuje, že aspirace autorů byly bezesbýtku naplněny.

Nyní posuzovaná neaktuálnější verze učebnice sestává celkem z deseti částí, přičemž zahrnuje koncentrovaně podaný výklad základních otázek správního práva a veřejné správy, a ve smyslu již zmíněné systematiky správního práva se vztahuje k jeho tzv. obecné části. Část první, nazvaná *Základy správního práva* (str. 1–94), pojednává o veřejné správě, správním právu pramenech správního práva a o administrativně-správních vztazích. Část druhá a část třetí je věnována pojetí veřejné správy v organizačním a ve funkčním slova smyslu. Část druhá, nazvaná *Organizace veřejné správy* (str. 95–170), tak jednak zahrnuje obecnější vymezení právních základů veřejno-správní organizace a dále zahrnuje vymezení základů organizace veřejné správy v České republice, a část třetí, nazvaná *Činnost veřejné správy* (str. 171–336), se věnuje jednak obecnější problematice správní činnosti a jejích forem, a dále pak pojednává o jednotlivých typech forem činnosti, přičemž je v této části zařazena také problematika správního dozoru, veřejného užívání a vyvlastnění a omezení majetkových práv. Část čtvrtá je věnována problematice správního řízení (str. 337–406), čemuž odpovídá i její název, což obdobně platí i pro část pátou, věnovanou problematice správního trestání a její název (str. 407–456). Navazující část pátá nese název *Veřejná služba* (str. 457–516), a kromě obecných otázek tohoto institutu poskytuje také pohled na jeho aktuální právní úpravu v našich podmínkách. Navazující tři části jsou potom postupně věnovány *Kontrolě veřejné správy* (str. 517–618), *Odpovědnosti za škodu ve veřejné správě* (str. 619–652) a *Právním zárukám ve veřejné správě* (str. 653–724), a to tak, že pojednávají o dané problematice ve smyslu příslušné podřaditelných dílčích tematických okruhů. Závěrečná desátá část učebnice nese titul *Evropské správní právo* (str. 725–808) a jmenovitě nejprve přibližuje historickou, srovnávací a integrační perspektivu, dále pojednává o evropském správním prostoru a nakonec přibližuje režim a povahu práva na dobrou správu.

² Autoři prezentované učebnice procesně právní část správního práva považují právě za součást obecné části správního práva, a tomu také odpovídá i zařazení podrobnějšího rozboru dané problematiky do právě prezentované učebnice.

Všechny části (vnitřně podrobně členěné) jsou uvozeny přehledem české či slovenské odborné literatury k tématu, a na konci publikace je potom uveden seznam základní literatury, který zahrnuje i vybrané tituly zahraničních autorů. Práce přirozeně obsahuje také bohatý poznámkový aparát, a pro snazší orientaci čtenáře při příp. vyhledávání konkrétních pojednání o jmenovitých otázkách slouží věcný rejstřík.

Je přirozené, že při tak značné obsažnosti a s tím spojené strukturovanosti zpracované materie je „problémem samým o sobě“ volba posloupnosti subtemat dané problematiky. Autoři, a to je nutno podtrhnout, správně věnovali pozornost nejprve otázkám pojmovým, a dále naprosto logicky postupovali v „ose“ *organizace veřejné správy – činnost veřejné správy – kontrola veřejné správy, či právní záruky ve veřejné správě*.

I když členění práce, její vnitřní uspořádání a posloupnost řazení jednotlivých témat a subtemat, je vždy výsostným právem autorů, přesto se myslím nabízí k poznamenání, že zvolená strukturovanost a posloupnost přece jen vede k jistým zamyšlením (to zejména pod zorným úhlem pedagogického zaměření předmětné publikace). V samotné části první, která je z povahy věci vždy částí uvozující, autoři zvolili přístup, kdy pojmově nejprve vymezují *veřejnou správu*, jako předmět úpravy správního práva, a teprve poté představují *správní právo* jako takové. To při komplexním vnímání dané části nepochybně není na závadu, nicméně se přinejmenším stejně důvodně nabízí řešení, resp. pořadí, právě opačné. Ostatně v naší i zahraniční literatuře lze najít jak učebnice správního práva, které jdou cestou anotované publikace, tak i učebnice, které jdou naznačovanou cestou opačnou. Dále se myslím ne zcela organicky zařazená jeví část pátá o *veřejné službě*, následující po části, resp. kapitole k problematice *správního trestání*. Myslím, že by ji čtenář spíše očekával v bezprostřední návaznosti na problematiku *organizace veřejné správy*, tj. v daném případě hned za částí druhou, a to myslím pro zcela zřetelně dovoditelné významové souvislosti či návaznosti. Zamyšlení při pohledu na strukturu a obsah publikace vyvolává také část sedmá a devátá (*Kontrola veřejné správy, Právní záruky ve veřejné správě*), a to nejen tím, že tyto taktéž zřetelně související části nejsou řazeny bezprostředně za sebou, ale i tím, že se ve svém obsahu částečně překrývají. To se nejviditelněji týká *soudní kontroly* a, resp. či, *soudní ochrany*. Zcela samostatným problémem, který je ostatně v souvislosti s koncipováním učebnic našeho práva (a to zdaleka nejen práva správního) v posledních letech čile diskutován, je dále zakomponování otázek *evropského práva*. Posuzovaná publikace, dnes již prakticky „tradičně“, tj. od svého prvního vydání, věnuje daným otázkám samostatnou pozornost, a to v její závěrečné části. Přitom současně, a to zcela logicky, text učebnice prakticky ve všech předchozích částech s evropským správním právem „počítá“, vychází z něj a zohledňuje také při da-

ných pojednáních rozhodující souvislosti. Je tedy otázkou, zda případně nebylo (a to opět zejména z pedagogického hlediska) vhodnější promítnout problematiku evropského správního práva učebnicí „napříč“ (ostatně dnes již prakticky platí, že „české“ správní právo „právo evropské“, vnímané z počátku jako stojící vně práva českého, „do sebe“ absorbovalo, a je tedy otázkou, zda je ještě účelné hovořit relativně samostatně o „českém“ a o „evropském“ správním právu).

Nicméně je třeba znovu zdůraznit, že toto vše jsou úvahy, které jsou si plně vědomy toho, že strukturování a pojetí práce je výsostnou právem volby autora, či autorů, a pokud zvolené strukturování nepopírá obecnou logiku představitelného strukturování zpracovávané problematiky, je daná volba vždy naopak projevem osobitosti pojetí daného zpracování, a tak tomu bylo i v posuzovaném případě. Proto také uvedené poznámky nesledují kritiku přístupu autorů, nýbrž jen poukazují na některé vnitřní souvislosti zvolené struktury učebnice.

Při kolektivní práci takového rozsahu a strukturovanosti je zřejmé, že jednotlivé kapitoly nutně nesou pečeť rozdílných „rukopisů“ jejich jednotlivých zpracovatelů, což klade značné nároky na „sjednocující redakční práce“, na jejíž výsledky či efekt rozdílní čtenáři vždy nazírají a hodnotí je rozdílně. Přesto lze myslím říci, že publikace je psána téměř jednotným jazykem a stylem. Jednotící rysy zpracování jsou dány, kromě již zmíněného uvození přehledem české či slovenské odborné literatury k tématu, zejména snahou po typově obdobném (v mezích možností) vnitřním členění jednotlivých kapitol, a u jednotlivých kapitol je stejně tak vcelku vyváženě užíváno odkazů na aktuální judikaturu, literaturu, či vysvětlivkové orientovaného poznámkového aparátu. Pro publikaci jako celek se také vyznačuje v zásadě srovnatelná míra obecnosti a konkrétnosti zpracování (či rozpracování) dílčích témat a otázek.

Z obsahu i způsobu zpracování je přitom celkově zřejmá vysoká odborná úroveň zprostředkování dané správněprávní problematiky. Po mém soudu není za této situace třeba čtenářům blíže představovat či hodnotit jednotlivé části, kapitoly či podkapitoly publikace, a lze setrvat u obecnějšího souhrnného vysoce pozitivního hodnocení zpracování, které je vlastní, resp. společné, dané učebnici jako celku.

Pro obsahovou stránku celé publikace je charakteristické, že je zpracována na vysoké teoretické úrovni a přitom je současně podána s pochopením potřeb pedagogického zprostředkování a jim odpovídající srozumitelností. Přesvědčivost podání zpracované problematiky je opřena o vysokou míru odborné erudice autorů učebnice. Pozorný čtenář na dané učebnici ocení nejen sumu utříděných teoretických pohledů, ale dále také informací vysvětlující a hodnotící povahy, a to včetně korektní odborné argumentace, která tyto informace a úvahy provází. Obsahově je třeba představovanou publikaci označit jako teoreticky

vysoce fundovanou, názorově i argumentačně značně cennou, s příslušnou věcnou návazností otázek zpracovávaného tématu, přičemž je třeba znovu zdůraznit, že psána je zřetelně srozumitelným stylem, jenž jistě zaujme čtenáře.

Celkový pohled na představovanou učebnici tak ukazuje, že se autorům podařilo připravit a adekvátně aktualizovat učebnici moderní svým obsahem i terminologií, pokládající nosný teoretický základ oboru správní právo, která postihuje všechny tradičně vnímané základní instituty obecné části správního práva. Hodnota učebnice spočívá především ve vytěžení a systematickém soustředění a uspořádání podstat-

ných informací k pojmovým otázkám a teoreticko-právním institutům správního práva, včetně zohlednění vazeb našeho „vnitrostátního“ správního práva k právu evropskému, a i ve spojení s praktickým viděním vlastní reality a potřeb veřejné správy.

Souhrnně vzato tak podle mého názoru daná učebnice u nás skutečně v současné době představuje nejobsažnější, nejucelenější a také nejrepresentativnější zpracování předmětné problematiky. Proto ji lze myslím plně doporučit k využití nejen pro vědecké či studijní účely³, ale stejně tak ji lze plně doporučit i pro praktické využití v činnosti naší veřejné správy.

³ To přirozeně i v podmínkách brněnské právnické fakulty, která disponuje vlastními aktuálními studijními prameny ke správnímu právu, a to včetně jeho obecné části. Představovaná „pražská“ učebnice je tak, za tohoto stavu věcí, v Brněnských podmínkách vítaným komparativním či alternativním studijním pramenem.