

RECENZE

Kopecký Martin. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, 568 s.

V březnu tohoto roku se na pultech specializovaných knihkupectví objevila nová učebnice obecné části správního práva. Vydalo ji nakladatelství C. H. Beck a jejím autorem je *Martin Kopecký*, vedoucí katedry správního práva plzeňské a člen katedry správního práva a správní vědy pražské právnické fakulty. Ten tímto dílem do určité míry vyplňuje hned dvojí mezeru – jak institucionální, tak i časovou.

Institucionální v tom smyslu, že plzeňská právnická fakulta byla poslední z tuzemských právnických fakult, která dosud neměla svou „vlastní“ plnohodnotnou učebnici správního práva, a jejíž studenti byli nuceni jako svou povinnou literaturu používat učebnici pražskou.¹ Vyplnění časové mezery se pak děje přinejmenším tím, že tato kniha vychází po dlouhých 15 letech od „posledního prvního“ vydání předchozí srovnatelné učebnice.²

Martin Kopecký rozhodně nepatří mezi neznámé autory správněprávní literární produkce. Vedle dlouhé řady jím zpracovaných specializovaných pojednání (publikovaných prakticky ve všech odborných periodících) je znám především jako autor monografií věnovaných komunálnímu právu a (spolu)autor komentářů k právním úpravám s touto oblastí souvisejících. Své ostruhy si vydobyl též jako vedoucí autorského kolektivu devátého vydání *Hendrychovy* učebnice správního práva. To je pak koneckonců také učebnice, se kterou lze nejnovější *Kopeckého* knihu nejvíce srovnávat.

Recenzovaná kniha je učebnicí obecné části správního práva určenou především pro studenty právnických fakult a samozřejmě též zainteresovanou odbornou veřejnost. Jde tak o další, v pořadí již čtvrtou, „velkou“ učebnici tohoto oboru (vedle řady učebních pomůcek ke studiu správního práva určených například studentům bakalářských oborů atp.). Jejím cílem bylo „*podat přehled o aktuálním stavu správního práva jako odvětví českého právního řádu a rozebrat jeho základní instituty*“ (s. VII), čehož autor, nutno hned zpočátku uvést, dosáhl měrou vrchovatou.

M. Kopecký totiž pojal svůj text nejen jako teoretické pojednání o obecné části správního práva coby právněvědního oboru, ale také jako fundovanou didaktickou pomůcku mající sloužit (zejména) budoucím právníkům k seznámení se s touto nesnadnou, a v důsledku toho i pohříchu nepříliš populární částí našeho právního řádu. Přestože by se taková kombinace u vysokoškolské učebnice mohla jevit jako samozřejmá, zkušenost bohužel ukazuje, že rozhodně není pravidlem.

V tomto případě však čtenář nachází nosný text v podobě vysoce kvalifikovaného výkladu o doktrinním pojetí obecných pojmů správního práva, který je průběžně bohatě doplňován množstvím konkrétních příkladů předmětných institutů z pozitivněprávních úprav. Takové pojetí učebnice, jakkoliv zřejmě bude (jak lze doufat) pozitivně kvitováno ze strany studentů, však na autora klade značně vysoké nároky s ohledem na nezbytnost

¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

² Po učebnici Průchové a Hendrychové (a kol.), poprvé publikovaných v 90. letech minulého století, vyšla jako poslední Sládečková učebnice poprvé v roce 2004.

neustálého sledování změn platné úpravy, ke kterým zejména ve zvláštní části správního práva (odkud příklady nejtypičtěji pocházejí) v praxi dochází až nepříjemně často, respektive neustále. Je tak možné předpokládat, že kniha bude pravidelně aktualizována v podobě dalších vydání.

Kopeckého kniha rozhodně není pouhým souborem shrnutí, prepisů či jiných forem parafrází dosud existujících učebnic, ale jde o dílo, které si samo „vyšlapává“ vlastní cestu a k řadě témat předkládá originální přístupy a postřehy. Autor na jedné straně nezastírá nespornou inspiraci v dílech svých předchůdců a učitelů (naopak, sám se k nim s úctou explicitně hlásí), na straně druhé se však v řadě oblastí neváhá odchýlit od dosavadních závěrů a postulátů a přichází s vlastní terminologií, systematickou či uchopením daného tématu jako takového.

Takových odklonů bychom mohli najít celou řadu. Například zatímco *Hendrychova* učebnice řadí stanice technické kontroly mezi subjekty veřejné správy (veřejné podniky v užším smyslu) realizující autorizovanou technickou kontrolu motorových vozidel,³ *Kopecký* se již jednoznačně kloní k názoru (v odborné literatuře již také prezentovanému⁴), že v případě STK o subjekty veřejné správy nejde, neboť tyto nedisponují prostředky veřejné moci.⁵ Patrně zde jde jak o posun v doktrinálním náhledu na daný problém, tak zřejmě i o zdůraznění subjektivního autorského pohledu na tuto otázku (u které patrně můžeme spíše jen obtížně dojít ke zcela jednoznačnému závěru).

Příkladem odlišné systematiky pak může být třeba to, že tam, kde *Hendrychova* kniha člení správní akty na konstitutivní a deklaratorní podle kritéria „*povahy právních účinků*“,⁶ užívá *Kopecký* k těžce typologii kritérium „*obsahu*“.⁷ To by samo o sobě ještě nemuselo čtenáře nijak zarazit, pokud by si ale neuvědomil, že stejně označené kritérium – tedy „obsah“ – používá *Hendrychova* učebnice k členění správních aktů na materiální a procesní.⁸ Podobně pak *Kopecký* například do značné míry ztotožňuje faktické úkony s pojmem tzv. reálných aktů,⁹ které však *Hendrychova* učebnice spojuje spíše s bezprostředními zásahy a úkony s nižší intenzitou právních účinků.¹⁰ Za nejednoznačné může být považováno i *Kopeckého* řazení obecní policie mezi tzv. veřejné sbory,¹¹ které se opět nesuslučuje s *Hendrychovou* učebnicí,¹² byť i tento názor se již dříve v odborné učebnicové literatuře objevil (či byl přinejmenším naznačen).¹³

Kopecký ve své knize zřejmě vychází zejména z inspiračních vlivů pocházejících z jeho znalosti německé správněprávní doktríny, na kterou také hojně odkazuje. Takový přístup projevující se originálním (z tuzemského pohledu) přístupem k některým systematickým otázkám či pojmoslovím tak s sebou sice může přinášet určitý nesoulad mezi jednotlivými

³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 71.

⁴ Viz například HANDRLICA, J. Jednání soukromoprávních subjektů s důsledky ve sféře veřejného práva. In: HANDRLICA, J. (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: PF UK, 2014, s. 111–128.

⁵ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 64.

⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 134.

⁷ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*, s. 154.

⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 134.

⁹ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*, s. 192.

¹⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 188.

¹¹ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*, s. 88.

¹² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 396.

¹³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 297.

autory a jejich pojetími, jde však stále o inkompatibilitu uvnitř teorie správního práva, na kterou jsou administrativisté již do jisté míry zvyklí (vzpomeňme třeba asi nejznámější, byť rozhodně ne jediný, rozdíl v chápání pojmu a typech správního aktu v „pražské“¹⁴ a „brněnské“¹⁵ doktríně).

Z hlediska své systematiky je učebnice členěna do 10 kapitol, které tematicky pokrývají všechny klíčové oblasti obecné části správního práva. Zaměříme-li se opět na poslední vydání *Hendrychovy* knihy (disponující stejným počtem hlavních kapitol), vidíme, že *Kopecký* například nevyčleňuje do samostatné kapitoly problematiku evropského správního práva, kterou spíše průběžně prokládá svůj výklad napříč celým textem, případně že nevěnuje samostatnou kapitolu třeba otázkám záruk zákonnosti ve veřejné správě, které řadí do jiných částí své knihy (zejména do kapitoly o kontrolách veřejné správy). Jde o systematické pojetí, které nic neubírá na přehlednosti a logice výkladu. Otázkou snad může být pouze předřazení kapitoly o správním trestání (č. 6) před kapitolu věnovanou správnímu řízení (č. 7), v důsledku čehož se čtenář dříve seznámí s přestupkovým řízením coby zvláštní formou správního řízení než s jeho obecnými instituty. Tuto „výtku“ lze však poměrně snadno relativizovat například odkazem na fakt, že studenti často nečtou učebnice postupně, ale mnohem spíše v pořadí (například) zkušebních okruhů, dle kterých se mají připravit ke své zkoušce.

Byť se na první pohled *Kopeckého* učebnice jeví stručnější ve srovnání se svou pražskou předchůdkyní (která má opravdu o pár desítek stran více), na řadě míst ji ve skutečnosti svým rozsahem překonává a o některých tématech pojednává výrazně podrobněji. Typickým příkladem takové pasáže může být třeba právě již zmíněná šestá kapitola věnovaná správnímu právu trestnímu, respektive právu přestupkovému. Přestože poslední vydání *Hendrychovy* učebnice do značné míry „doplátilo“ na to, že k finalizaci jejího rukopisu došlo přesně v době, kdy se lámaly dvě etapy vývoje našeho přestupkového práva, a kniha tak již nestihla (neboť nemohla stihnout) podrobněji reagovat na novou úpravu přestupkového práva, věnuje *Kopecký* problematice správního trestání – materii v doktríně i praxi zcela klíčové, ale zároveň nesnadné – pozornost výrazně větší než kterákoliv kniha dosud pojednávající o obecné části správního práva. Částečně zde jistě hraje roli i to, že v případě této knihy jde o první (a prozatím též jedinou) „velkou“ učebnici obecné části správního práva, která vyšla po rekonstrukci přestupkového práva (a zároveň také s dostatečným odstupem od ní), bez vlivu však zřejmě nebude ani autorovo zaměření na tuto oblast a jeho praktické zkušenosti ať již z výkonu advokacie, tak třeba z jeho členství v rozkladových komisích či jiných konzultativních orgánech státní správy (Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání atp.).

Nebylo by ode mě poctivé (a asi ani uvěřitelné), pokud bych zde předstíral, že mě vznik učebnice překvapil a že k ní a k jejímu autorovi nemám žádný vztah. Jako člen katedry vedené právě *M. Kopeckým* jsem byl o její přípravě samozřejmě průběžně (byť nepravidelně) informován a dostával jsem též příležitost s autorem diskutovat o některých otázkách, jimiž se v rámci přípravy svého textu právě zabýval.

Nicméně věřím, že mě tento fakt nepřipravil o schopnost objektivního zhodnocení této knihy, jakkoliv snad může být můj velmi pozitivní náhled na ni vnímán z tohoto

¹⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 133.

¹⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno – Plzeň: Doplněk – Aleš Čeněk, 2012, s. 271 an.

důvodu jako „podezřelý“. S čistým svědomím si tedy v závěru své recenze dovolím uvést, že pokud jsem v úvodu připomněl, že *Kopeckého* učebnice vychází po 15 letech od své poslední předchůdkyně, tak touto knihou se podle mého přesvědčení jejímu autorovi podařilo s velkou pravděpodobností vyčerpat prostor k dalšímu srovnatelnému dílu na příští přinejmenším stejně dlouhou dobu.

Jan Malast*

* JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D., odborný asistent katedry správního práva Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni.
E-mail: janmal@ksp.zcu.cz