

Recenze

Přestože zákon o krajích (krajské zřízení) tvoří již 15 let jeden z páteřních předpisů organizace veřejné správy v České republice, dostává se mu ze strany odborné veřejnosti pohřichu nesrovnatelně menší pozornosti než jeho „legislativnímu dvojčeti“ obecnímu zřízení. To je patrně způsobeno jak tím, že krajská úroveň správy má v našem systému již tradičně slabší a zároveň historicky znatelně nestabilnější postavení než samospráva obecní, tak zřejmě i zjevnou (jakkoliv někdy třeba jen zdánlivou) podobností právě s relativně hojně zpracovávaným zřízením obecním.

Chápat krajskou samosprávu pouze jako derivát obecní samosprávy by však bylo jen těžko přijatelné zjednodušení. Přestože řadu východisek či aplikačních závěrů formulovaných ve sféře komunální správy lze aplikovat i pro samosprávné kraje, je nadobecní samospráva v některých aspektech natolik specifická, že si zaslouží zvláštní – a vlastní – pozornost.

Zůstává nicméně faktem, že od zřízení vyšších územních samosprávných celků v České republice v roce 2000 bylo publikováno jen poměrně málo prací zaměřených na kraje coby relativně nové subjekty naší veřejné správy. Jistě pak není náhodou, že jedna z nejnámějších publikací „Krajské zřízení“ (2004) pochází právě z pera téhož autora, jehož komentář k tomuto zákonu nyní vychází.

V něm autor prokazuje a zúročuje své dlouhodobé zaměření na otázky krajské samosprávy, přičemž vychází jak ze svých teoretických znalostí (doktorské studium, publikační činnost), tak i praktických zkušeností (člen zastupitelstva kraje). Nezastírá, že zejména v důsledku aktivní participace na krajské samosprávě straní ve svém výkladu spíše samostatnému rozhodování samosprávy před správou státní. Subjektivizujícímu pohledu se však neubrání žádný komentátor právního předpisu.

Komentovanému znění pozitivněprávní úpravy předchází výklad o historickém vývoji krajského stupně správy, který – byť se v něm autor nezaměřuje jen na samosprávu, ale v dějinných souvislostech rozebírá i regionální státní správu – může být užitečným pomocníkem při hledání smyslu a významu některých krajských institucí či dílčích právních institutů.

Komentář respektuje všechny zažité zvyklosti tohoto druhu literatury, jichž jsme se naučili aktivně využívat. Kromě samotného fundovaného výkladu jednotlivých ustanovení obsahuje nejen odkazy na související paragrafy krajského zřízení či jiných předpisů (z nichž některé – podle autora zřejmě nejpodstatnější – jsou v textu přímo uvedeny, například články Charty místní samosprávy), ale i výčet klíčové judikatury stejně jako další, doplňující, literatury. Text je přitom pojat tak, aby byl zároveň užitečným pomocníkem při řešení praktických problémů krajské samosprávy i relevantním zdrojem doktrinálně či teoreticky pojatých informací.

Ve snaze o hlubší zaměření komentářového textu se pak autor dostává – nevyhnutelně – i k otázkám, na jejichž zodpovězení správní teorie nemusí nahlížet jednotně. Je například otázkou, nakolik lze územní samosprávu ztotožňovat s „mocí výkonou pro určité území“ nebo zda je přesné označovat kontrolní činnost státu nad výkonem samosprávy jako „správní

dozor“ (obojí str. 3). Samostatným problémem je pak třeba i v publikaci ne zcela jasně vysvětlený vztah ustanovení § 6 krajského zřízení pojednávajícího o nezbytnosti zákonného zmocnění k vydání krajské obecně závazné vyhlášky ukládající povinnosti k čl. 104 odst. 3 Ústavy ve světle tzv. Jirkovského nálezu Ústavního soudu (str. 18–20). V celku originálním je třeba i autorův názor, že komise a výbory by z teoretického hlediska bylo možno považovat za orgány kraje jako celku (str. 264), který by jistě také bylo vhodné podrobněji rozvést.

Tyto (ale nejen tyto) otázky, jež snad mohou vyvolávat určitou polemiku, však není třeba vnímat jako negativum textu – jsou spíše jedním z mnoha důsledků již výše zmíněné pohříchu nevelké pozornosti, kterou teorie (ať již ta akademická, nebo ta „praktikující“ v podobě judikatury) krajské samosprávě věnuje.

I proto je třeba zhodnotit, že předložená publikace je vítaným příspěvkem do diskuse o naší krajské samosprávě. Nezbyvá než doufat, že přinese oživení zájmu o tuto problematiku i u dalších autorů, kteří by na tento počín navázali.

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Katedra správního práva

Právnická fakulta ZČU v Plzni

dne 11. září 2015