

Veřejná správa a správní právo. Základní pojmy

Z literatury:

CANE, P. *Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011. CEPEK, B. a kol. *Správné právo hmotné*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016. HOETZEL, J. *Československé správní právo*. Praha: Melantrich, 1937. KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správné právo*. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2007. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2. MERKL, A. *Obecné právo správní, I, II*. Praha; Brno: Orbis 1931/1932. MIKULE, V. Moc výkonná. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Odborný seminář „Prolínání veřejného a soukromého práva“. *Správní právo*. 2011, č. 1–2. PETERS, B. G., PIERRE, J. (ed.). *The Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications, 2007. POMAHAČ, R. *České správní právo / Czech Administrative Law*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2004. POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Praha: Aleš Čeněk, 2011. POMAHAČ, R. (ed.) *Veřejné a soukromé právo (správní a trestní aspekty)*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017. POMAHAČ, R., PÍTOVÁ, L. *Správní právo I*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní*. Praha: Nakl. Jednoty právnícké, 1905. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012. PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Lexikon – Správní právo*. Ostrava: J. Motloch-Sagit, 2002. SLÁDEČEK, V. Ústavní souvislosti správního práva. *Správní právo*. 2018, č. 1–2. ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná a osobitná část*. Šamorín: Heuréka, 2002. VRABKO, M. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno, 1922.

§ 1 Pojem veřejné správy

Ústředním pojmem spojeným s oborem správní právo, resp. hlavním předmětem jeho zájmu, se jeví (tzv.) **veřejná správa**. Obvykle se v učebnicích správního práva uvádí, že provést (pozitivní) definici **veřejné správy** či ji alespoň adekvátně a celistvě charakterizovat činí značné potíže. Zpravidla se pak nejdříve vychází z vymezení dalších pojmů, především z obecnějšího pojmu **správa**. Podle slovníku spisovné češtiny se správou mj. rozumí vedení, řízení (podniku), ekonomické řízení, resp. péče (o nějaké záležitosti).¹ Většinou pak se v zásadě stejný význam přikládá (*a promiscue* se používá) termínu **administrativa**.² Charakteristiku správy v obecném smyslu podává již J. Pražák, který ji chápal jako „činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“ (s. 1), podle A. Merkla je správa „každá záměrná činnost lidská, směřující k dosažení určitých lidských účelů“ (s. 2), J. Pošvár hovořil o „lidské činnosti sledující záměrně nějaký cíl“ (s. 24). P. Průcha správou rozumí „společenské řízení, které má určité specifické rysy a realizuje se ve specifických formách“ (s. 51).

Můžeme tedy uzavřít, že za **správu (administrativu) lze v obecném chápání považovat záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu)**. Například při správě vlastního (soukromého) majetku jde o jeho udržování (tedy nezmenšování, případně rozšiřování). Při správě soukromého podniku (firmy) by mělo být uplatňováno takové řízení a péče, aby byl (zpravidla) dosahován zisk; účelem správy je ekonomický cíl. Je zřejmé, že uvedenými činnostmi se sleduje zájem soukromý, ke spravování dochází z vlastní vůle, stanovují se osobní cíle (J. Pošvár). Jedná se tedy o příklady **správy soukromé**.

Vedle toho ovšem existuje i **správa veřejná**, kdy je rozhodující zájem veřejný, tedy řízení veřejných záležitostí (tj. státních, regionálních, obecních, obecně prospěšných atp.). Na rozdíl od soukromé správy je pro výkon veřejné

¹ *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. Praha: Academia, 1998, s. 408. Ke konci 19. století se spíše upřednostňoval pojem **administrace** jako „správa, vedení záležitostí vlastních nebo cizích“. V právu veřejném se administrací rozumělo „obstarávání záležitostí správy státní“. Srov. *Administrace*. In: *Ottův slovník naučný. První díl. Sdružení pro Ottův slovník naučný*. Praha: Argo/Paseka, 1996, s. 214 a násl.

² „Správa, vyřizování záležitostí státu, podniku ap.; orgány tím pověřené (...)“ Tamtéž, s. 16. Podobná, nicméně obšírnější charakteristika se uvádí jinde: „Správa, zvláště státní a hospodářská, organizování a vyřizování záležitostí spadajících do pravomoci příslušných státních a hospodářských orgánů“ (PETRÁČKOVÁ, V., KRAUS, J. a kol. *Akademický slovník cizích slov*. Praha: Academia, 2001, s. 22).

správy charakteristická jistá omezenost, širší vázanost právem.³ Vychází se pak z toho, že veřejný zájem má zpravidla vyšší hodnotu než zájem soukromý, vykonávat veřejnou správu totiž zároveň znamená plnění právem uložené povinnosti (J. Pošvář). Pravdou se ovšem zdá, že vymezení toho, co tvoří obsah pojmu **veřejný zájem** v konkrétní situaci, tedy co by mělo podléhat správě veřejné, není jednoduché ani jednoznačné (k tomu srov. též dále).

P. Průcha veřejný zájem chápe jako „takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejně, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost“ (s. 55). Podobně J. Machajová uvádí, že: „veřejný zájem je druhem zájmu, který je obecně prospěšný; jde především o zájem státu nebo jiné veřejnoprávní korporace“ (s. 13). V. Vopálka vychází z francouzské judikatury a veřejný zájem charakterizuje jako „obecný zájem společenství, vycházející ze společné vůle řešit určité záležitosti“⁴. Veřejný zájem řadíme mezi tzv. neurčité právní pojmy (k tomu srov. Hlavu V).⁵ Lze zaznamenat, že v poslední době se některé zákony pokoušejí veřejný zájem v určitém oboru blíže vymezit,⁶ což nepovažujeme za ideální. Ostatně zákonné vymezení veřejného zájmu se zpravidla opět provede (rozsáhlejším) neurčitým právním pojmem, byť na vyšším stupni určitosti. Může však snadno dojít k excesu (srov. náleze Pl. ÚS 24/04).

Veřejná správa se obvykle podle povahy nositele veřejné moci rozčleňuje na **státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Státní správa** se pak z hlediska subjektů, jejichž orgány ji (na základě zákona) vykonávají,

³ K tomu srov. v našich poměrech zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny.

⁴ VOPÁLKA, V. Ve veřejném zájmu. In: VANDUCHOVÁ, M., HOŘÁK, J. (usp.). *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 385.

⁵ K tomu srov. zejména též HOETZEL, J. *Zájmy veřejné. Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Brno: Rovnost, 1948, s. 577 a násl. K vymezení veřejného zájmu srov. též náleze ÚS sp. zn. I. ÚS 198/95. Srov. též KINDL, M. a kol. (s. 26). TOŠNER, O. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*. 2009, č. 5.

⁶ Například zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, v § 2 odst. 5 uvádí: „Veřejným zájmem v oblasti kombinované dopravy se rozumí zájem na podpoře ekologicky šetrnějšího způsobu dopravy. Podporou kombinované dopravy ve veřejném zájmu se rozumí sleva na dani podle zvláštního právního předpisu.“ Dále srov. např. zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon), (§ 33 odst. 1), a zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (§ 2 odst. 17). Obdobně je tomu i ve Slovenské republice (srov. § 2 odst. 2 zák. č. 552/2003 Z. z., o výkonu práce vo verejnom záujme. O oddělení soukromé správy od správy veřejné, resp. soukromoprávních a veřejnoprávních úkonů orgánů veřejné správy, cosi naznačuje i správní řád, když (v souladu s terminologií občanského zákoníku) stanoví, že se nepoužije „na právní jednání prováděná správními orgány“ (§ 1 odst. 3).

dělí jednak na **státní správu přímou**, prováděnou bezprostředně orgány státu (správními úřady) – ať již v rámci hierarchické struktury státní správy, či mimo ni⁷ – a jednak na **státní správu nepřímou**, vykonávanou v přenesené působnosti orgány veřejnoprávních korporací (obce, kraje) nebo jejíž výkon byl na základě a v souladu se zákonem svěřen (propůjčen) soukromé právnické nebo fyzické osobě (např. osoby působící jako lesní nebo stráž ochrany přírody).

Pro samosprávu je typické, že je vykonávána orgány subjektů odlišných od státu, tzv. veřejnoprávními korporacemi.⁸ Dochází zde k situaci, kdy byla exekuce vymezených státních (veřejných) záležitostí (zákonem) svěřena samostatným veřejnoprávním subjektům jako výraz decentralizace výkonu veřejné moci. Předmětem samosprávy je správa (části) veřejných věcí na místní (územní) úrovni (obce, kraje apod.) anebo v souvislosti s výkonem určitého specifického, „svobodného“ povolání (profesní komory). Samospráva nemůže být vykonávána soukromými fyzickými nebo právnickými osobami; ty mohou vykonávat v tomto směru jen správu soukromou, která se ovšem z hlediska některých činností může způsobu jednání samosprávy blížit (v obou případech jde o správu vlastních záležitostí).⁹ U územních samosprávních celků se při výkonu samosprávy také často hovoří o výkonu tzv. **samostatné působnosti**. Samospráva se od nepřímé státní správy liší právě tím, že je vykonávána (ovšem na základě zákona a jiných právních předpisů) samostatně, příslušný subjekt není v podřízeném vztahu k žádnému „vyššímu“ správnímu úřadu. Do jeho samosprávních činností lze zasahovat, resp. ji kontrolovat, jen na základě zákona a pouze omezeně.¹⁰ Rozhodování v oblasti samosprávy (stejně jako při výkonu státní správy) – pokud se dotýká subjektivních práv nebo povinností

⁷ Srov. postavení tzv. nezávislých správních úřadů (např. Úřad na ochranu osobních údajů), které vykonávají přímou státní správu, ale nejsou buď zcela, nebo ve všech svých činnostech (výkonu státní správy) podřízeny vládě jako vrcholnému orgánu moci výkonné. K tomu podrob. srov. Hlavu IX, § 9.

⁸ Sám stát je ovšem považován za veřejnoprávní korporaci nejvyššího řádu. Mají se tedy vlastně na mysli veřejnoprávní korporace odlišné od státu jako veřejnoprávní korporace.

⁹ Tento závěr vychází z myšlenek F. Weyra, který chápal (dokonce) samosprávu jako stojící uprostřed mezi státní správou a správou soukromou: se státní správou má společné, že je veřejnou (tj. spravuje veřejné záležitosti), a soukromé správě se přibližuje tím, že spravuje své vlastní záležitosti (*Teorie práva*. Brno; Praha: 1936, s. 310 a násl.). Obdobné závěry srov. též nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 3638/15 či nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 21/15 (bod 81.).

¹⁰ K tomu srov., pokud jde o územní samosprávu, čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle něhož stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Dále srov. též (navazující) zvláštní ochranu výkonu samosprávy před Ústavním soudem, garantovanou čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.

fyzických a právnických osob – podléhá (po instančním dozoru ve správním řízení) ovšem soudní kontrole ve správním soudnictví.¹¹

Ostatní veřejná správa se považuje za zbytkovou oblast veřejné správy, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce, když plní veřejné úkoly.¹²

Prozatím jsme veřejnou správu v zásadě definovali jen rozčleněním a charakteristikou jejich jednotlivých složek. Pokud jde o vlastní definování veřejné správy, resp. bližšího vymezení „náplně“ pojmu, přístup je zpravidla dvojitý. Z hlediska **materiálního** jí rozumíme určitou (správní) činnost (funkční pojetí), a to bez ohledu na druh instituce (orgánu), která jí vykonává, přístup **formální** sleduje systém zařízení a institucí správu vykonávajících (organizační pojetí).

Jak materiální, tak formální přístup k charakteristice veřejné správy lze aplikovat buď **pozitivně**, tj. konkrétním výčtem, nebo **negativně**, tj. s přihlédnutím k dalším státním činnostem (srov. níže). Zvláště pozitivní funkční vymezení veřejné správy je nicméně pro různorodost aktivit a rozličnost úkolů jí plněných značně problematické (definice jsou příliš obsáhlé a popisné), anebo velice obecné, tedy málo sdělné.

Tak např. J. Pražák uvádí, že: „Správou veřejnou se nám jeví býti řízením záležitostí svazků veřejnoprávních, totiž státu a ostatních korporací veřejných“ (s. 1). Podle J. Pošváře veřejnou správou „je tedy rozuměti správu záležitostí státu, veřejných svazků (korporací) a jiných subjektů, prováděnou příslušnými orgány, jež se řídí právním řádem a v oboru volné úvahy objektivními postuláty správy státu či postuláty správy veřejných

¹¹ Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soudy ve správním soudnictví mj. rozhodují o „žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy“.

¹² K samosprávě podrob. srov. Hlavu XI, k ostatní veřejné správě Hlavu IX, § 9. V souvislosti s probíráním nepřímého výkonu státní správy a výkonu samosprávy se setkáme s termínem veřejnoprávní korporace. V současné době to není pojem, se kterým toliko operuje teorie správního práva: jde o pojem legální, objevuje se v Ústavě, v obecním i krajském zřízení, proto se zdá vhodné – pro zasloučenější uvedení do problematiky – provést alespoň stručnou charakteristiku institutu. Podle převažujících názorů se za **veřejnoprávní korporaci** považuje (od státu odlišný) člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly prostřednictvím svých (samosprávných) orgánů. Profilují ji následující základní znaky: právnická osoba, uplatnění členského principu, založení zákonem nebo správním aktem, pravomoc rozhodovat ve věcech „veřejných“, relativně nezávislé postavení. Podrob. srov. Hlavu IX, § 2.

svazků a jiných subjektů“ (s. 29). P. Škultéty veřejnou správu v jejím funkčním pojetí charakterizuje jako „výkonnou činnost státu jako základního veřejnoprávního subjektu, zabezpečenou prostřednictvím jeho orgánů, stejně jako výkonnou činnost dalších veřejnoprávních subjektů (a jejich orgánů) při spravování veřejných záležitostí a realizovanou jako projev výkonné moci ve státu“ (s. 18). Podle P. Průchy je veřejná správa „správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují coby právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů“ (s. 53). M. Srebalová veřejnou správu rozumí „správu veřejných záležitostí, realizovanou jako projev výkonné moci ve státě (...) veřejnou správu vykonávají konkrétně určené instituce, tj. orgány veřejné správy“ (In: Vrabko, s. 4).

Patrně lze souhlasit s názorem, že nedostatky veškerých pozitivních definic spočívají v tom, že jsou všeobecné, abstraktní, a proto jen málo použitelné (D. Hendrych). Upřednostňuje se tudíž vymezení negativní, které vychází z teorie dělby státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodárnou a soudní lze na rozdíl od moci výkonné vcelku uspokojivě vymezit.¹³ K definování se tedy obvykle používá metoda **subtrakce** (odečítání), resp. negativního ohraničení.¹⁴ Materiálně se tak **veřejná správa** vymezuje jako souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou. Formálně se veřejnou správou rozumí činnost orgánu státu nebo jiného subjektu veřejné moci mimo státní orgány vykonávající zákonodárství, soudnictví nebo vládu (J. Hoetzel – „činnost orgánů označených jako správní úřady“).

Rozhodujícím kritériem pro odlišení není především hledisko materiální, ale formální (organizační). **Určujícím tedy není druh činnosti, ale orgán ji vykonávající** s jeho základními atributy, působností a pravomocí. Platí totiž pravidlo *si duo faciunt idem, non est idem*: správní činnost totiž – byť v omezené míře – vykonávají také orgány moci zákonodárné (např. jmenovací akty, schvalování státního rozpočtu a závěrečného účtu) i soudní (státní správa soudů). Ostatně naopak veřejná správa má svou „legislativu“ (např. vydávání podzákoných právních předpisů) nebo funkci „soudní“ (např. rozhodování o přestupcích).

¹³ Jisté pochybnosti zejména o odlišitelnosti moci soudní od moci výkonné srov. již J. Matějkou (*Principy organizace veřejné správy*. Praha: Nákl. knih. Sborníku věd právních a státních, 1938, s. 9 a násl.).

¹⁴ S touto definiční metodou pracoval již Rakušan A. Merkl (1931, s. 5) a používá se kupř. v Německu, kde se ostatně nadále vyslovují pochybnosti vůbec o možnosti definovat veřejnou správu, resp. správní právo. Vychází se z myšlenky E. Forsthoffa (1973), že zvláštností (veřejné) správy je, že ji lze sice popsat, avšak nikoli definovat. K tomu srov. ARNOLD, R. Německé správní právo. *Právní rozhledy*. 2002, č. 4. Příl. Evropské právo, s. 17 a násl.

Výchozí **formální** (organizační) hledisko při vymezení veřejné správy však spíše charakterizuje praktický **přístup správní nauky** (přijatelná kvantita výuky), **praxe** správních soudů (zřejmě) oprávněně upřednostňuje – v souladu s § 1 odst. 1 spr. řádu a § 4 s. ř. s. – hledisko **materiální**. Soudní praxe tak považuje za výkon veřejné správy přezkoumatelný ve správním soudnictví i některá konkrétní (ne)jednání Nejvyššího kontrolního úřadu i Poslanecké sněmovny [patrně tyto státní orgány subsumuje pod pojem „jiné orgány“ ve smyslu § 1 odst. 1 spr. řádu, resp. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Z hlediska materiálního je veřejná správa v současnosti definována negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Jak vyplývá i z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (...) či z rozhodování Ústavního soudu (...), judikatura se v současnosti kloní spíše k materiálnímu pojetí veřejné správy. Proto lze zmíněnou otázku uzavřít tak, že i Nejvyšší kontrolní úřad vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, ačkoli formálně není správním úřadem. Uvedené konstatování nic nemění na skutečnosti, že Nejvyšší kontrolní úřad je orgánem nezávislým, do jehož výkonu působnosti lze zasahovat pouze zákonem. Je však zřejmé, že tato jeho působnost nezahrnuje ani výkon soudní moci, ani možnost vydávat zákonné akty; proto se i v tomto případě jedná o výkon veřejné správy.¹⁵

Předložení chybějících dokladů Poslanecké sněmovně je třeba vykládat jako implicitní podání návrhu na znovuoobnovení činnosti strany. Pokud následně Poslanecká sněmovna uzná povinnost politické strany za splněnou, dochází tím současně k obnovení její činnosti. V případě negativního rozhodnutí Poslanecké sněmovny se jedná o rozhodnutí správního úřadu zasahujícího do subjektivních veřejných práv politické strany, přezkoumatelné v rámci správního soudnictví. Správnímu soudu tak přísluší právo takového rozhodnutí Poslanecké sněmovny zrušit a zavázat ji právním názorem (...). Pokud by se Poslanecká sněmovna předloženou dokumentací vůbec nezabývala a nijak by nerozhodla, představuje prostředek soudní ochrany žaloba proti nečinnosti správního orgánu (...). Při hodnocení, zda se v konkrétním případě jedná o nečinnost Poslanecké sněmovny, je třeba vycházet z toho, že je namístě přiměřeně aplikovat lhůty obsažené v § 71 správního řádu č. 500/2004 Sb.¹⁶

Veřejná správa je různým způsobem a z rozličných hledisek posuzována a klasifikována. Pokud vyjdeme z Hendrychova členění, určujícími východisky jsou organizace, forma práva a úkoly veřejné správy.¹⁷

¹⁵ Rozhodnutí NSS č. j. 9 Aps 1/2007-68.

¹⁶ Rozhodnutí NSS č. j. 9 Obn 1/2006-11.

¹⁷ Podrob. srov. HENDRYCH, D., 2016, s. 6 a násl. Jiné, rozsáhlejší členění srov. HOETZEL, J., 1937, s. 15 a násl. A. Merkl provádí rozbor hlavních historických typů (veřejné) správy (1931, s. 64 a násl.), přičemž z různých hledisek rozeznává základní protikladné dvo-

Pokud jde o zorný úhel **organizační**, posuzuje se především aspekt územní (prostorový) a veřejná správa se diferencuje na **celostátní, regionální a místní**. Na základě věcné stránky (rozsahu správních činností) se rozlišuje veřejná správa **všeobecná** (podle starší terminologie správa politická) a veřejná správa **odborná** (specializovaná). Relevantním se zdá také vymezení nositelů (subjektů) veřejné správy (stát, samosprávné korporace a jiné subjekty veřejného práva). S tím souvisí i členění veřejné správy na bezprostřední (státní), tj. vykonávanou orgány státu, a zprostředkovanou (delegovanou, přenesenou, propůjčenou), která je prováděna subjekty odlišnými od státu (srov. Hlavu IX).

Z hlediska použité **formy práva** se zpravidla rozlišuje správa **vrchnostenská** (výsostná, mocenská), která je vykonávána formou veřejného práva (tzv. imperium), a správa **fiskální**, prováděná formou práva soukromého. O správě **fiskální** se hovoří tehdy, jestliže stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera ve věcech dispozice se státním majetkem (tzv. dominium).

Z pohledu způsobu plnění **úkolů** se diferencuje na veřejnou správu vykonávanou **mocensky** (vrchnostensky), kdy správa pozitivně či negativně zasahuje do subjektivních práv, rozhoduje zpravidla ve formě správních aktů (příkazy, zákazy, ale i udělení oprávnění),¹⁸ a na správu nevrchnostenskou, **pečovatelskou**, kdy správa ve veřejném zájmu zabezpečuje, pečuje, obstarává (např. zdravotnická a sociální péče, zajištění dopravní obslužnosti), nikoli však formou hospodářské, výdělečné činnosti.¹⁹ Z pohledu historického lze zaznamenat dynamický vývoj od převažující správy mocenské k rozšiřování a převládání správy pečovatelské („sociální právní stát“).

jice: **stát justiční a stát správní, stát policejní a stát právní**. Jiný přístup zvolil při nástinu vývoje veřejné správy R. Pomahač (2011, s. 12 a násl.), který rozlišuje (veřejnou) **správu primitivní, archaickou, feudální, stavovskou, absolutistickou a etatistickou**. K vývoji veřejné správy srov. též RUGGE, F. Administrative Traditions in Western Europe. In: PETERS, B. G., PIERRE, J., 2007, s. 113 a násl. Historické reminiscence některých oblastí veřejné správy (např. samosprávy) jsou probírány u příslušných partií.

¹⁸ Jinou formu uplatnění vrchnostenského způsobu plnění úkolů veřejné správy, než je vydání správního aktu, srov. např. § 6 zák. č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků). Podle tohoto ustanovení mají orgány státní správy a orgány samosprávy povinnost činit v mezích své působnosti „veškerá opatření“, aby zamezily dovozu, vývozu a uvádění na trh výrobků, které jsou nebezpečné, nebo zamezily jejich dalšímu oběhu.

¹⁹ K rozlišování veřejné správy na vrchnostenskou, nevrchnostenskou (pečovatelskou) a fiskální srov. též usnesení ZS č. j. Konf. 31/2007-82.

Podle vlastní obsahové náplně se zpravidla provádí členění na úkoly vykonávané v oblasti správně politické, správně hospodářské, sociální a kulturní, a ekologické. V jednotlivých oblastech se vydělují újezi vymezená správní odvětví (obory): např. vnitřní správa, bezpečnost a pořádek, sociální věci, zdravotnictví, školství, ochrana životního prostředí, kultura.

§ 2 Orgán veřejné správy a některé další související pojmy

Orgánem veřejné správy je v souladu s výše uvedeným (i v souladu s dikcí některých zákonů) jak státní orgán vykonávající přímou státní správu, tak jiný orgán nebo osoba, zpravidla orgán nestátního subjektu nadaný samosprávou či osoba pověřená výkonem státní správy. Jde tedy především o orgány územní veřejnoprávní korporace vykonávající v přenesené působnosti státní správu i vlastní samosprávnou kompetenci či soukromá fyzická nebo právnická osoba, které byl na základě zákona propůjčen výkon státní správy. Jedná se tedy – z pohledu správního práva – o pojem nejširší.²⁰

Za **orgán státní správy** se obvykle považuje orgán (veřejné správy) vykonávající přímou státní správu, tj. zpravidla státní orgán. Je to termín používaný především ve starších zákonech (zvláště např. v kompetenčním zákoně). V novějších právních předpisech zpravidla již převažuje výstižnější označení **správní úřad**, což odpovídá terminologii Ústavy (čl. 79).²¹

Správní orgán je termínem, se kterým jsme se dříve setkávali v literatuře, právních prepisech i judikatuře jen občas. Často však býval jeho obsah chápán odlišným způsobem. Někdy byl správní orgán ztotožňován s orgánem státní správy (správním úřadem), jindy se jím rozuměl orgán veřejné správy. Po přijetí soudního řádu správního a (nového) správního řádu se nicméně frekvence výskytu pojmu radikálně zvýšila. Termín správní orgán je totiž v těchto předpisech (a v občanském soudním řádu) použit jako tzv. legislativní zkratka, byť s mírně odlišným obsahem.²²

²⁰ Jde o pojem legální. Srov. např. čl. 36 odst. 2 Listiny nebo § 10 odst. 3 zák. č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. K vymezení některých pojmů z oblasti správního práva ve Slovenské republice srov. SREBALOVÁ, M. Vývoj terminologie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán) v súčasnosti. *Správni právo*. 2006, č. 4.

²¹ Na tuto dichotomii reaguje kupř. služební zákon v § 3.

²² Tak např. **správní řád** pod pojem správní orgán zahrnuje: orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány, právnické osoby a fyzické osoby (pokud vy-

Orgánem samosprávy (s tímto termínem se ovšem v platné úpravě nesečkáváme) se rozumí orgán konkrétní samosprávné veřejnoprávní korporace, např. orgán obce nebo kraje (rada, zastupitelstvo atd.), anebo orgán profesní samosprávy (např. sjezd delegátů České lékařské komory).

Státní moci se pak chápe moc vykonávaná přímo státem, resp. jeho orgány (státními orgány). **Veřejná moc** (imperium) je považována za pojem širší, neboť zahrnuje jak státní moc vykonávanou státními orgány, tak další veřejnou moc vykonávanou nestátními subjekty, resp. jejich orgány (veřejnoprávní korporace a další, soukromé subjekty).²³ Ústava zná toliko pojem moci státní (čl. 2 odst. 1 a 3), neoperuje však s termínem moc veřejná.²⁴

konávají působnost v oblasti veřejné správy) (§ 1 odst. 1). **Soudní řád správní** jako správní orgány chápe orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a)]. **Občanský soudní řád** mezi správní orgány zařazuje: orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smířící orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (§ 244 odst. 1). Jak vidno, pojem správní úřad, správní orgán apod. sledujeme z pohledu terminologie platného práva, nikoli z hlediska organizačního. K tomu srov. též HENDRYCH, D. Správní úřad a správní orgán v českém právu. *Právní fórum*. 2004, č. 5.

²³ Uplatňováním veřejné moci se patrně rozumí společenský jev, spočívající v existenci konkrétních autoritativních projevů vůle (zpočátku celého kolektivu – společnosti), které směřují k vynucení určitého jednání či zachování nějakého pravidla, významného z hlediska celé společnosti. P. HOLLÄNDER (Základy všeobecné státovědy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009) k problematice (veřejné) moci mj. uvádí: „(...) v každé lidské skupině (...) existuje systém řízení, systém působení na jednotlivce s cílem zabezpečit určitý stav, s cílem zajistit reprodukci skupiny. Tento systém působení nazýváme mocí. (...) Moc je tudíž vymezením prostoru svobody jednotlivce za účelem reprodukce skupiny (společnosti) (...)“ (s. 30). Pro předstátní organizaci společnosti je ale charakteristické, že výkon řídicí činnosti se v ní funkčně neosamostatnil. Řízení společnosti (veřejná moc) se v ní zatím nevyčlenilo jako samostatná společenská funkce (...) (s. 35). Moc se tudíž vyčleňuje ze společnosti jako samostatná společenská funkce, kterou vykonává zvláštní skupina lidí. Tento proces probíhal postupně a trval několik tisíc let (...) (s. 36). Státní moc je druhem veřejné moci, vzniká v důsledku dělby práce, představuje vyčlenění skupiny společnosti, která se zabývá mocí.“ (s. 105). Podrobně srov. též např. PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, s. 58 a násl. a 67 a násl. SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 31 a násl. FILIP, J. Státní moc. In: FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 35 a násl.

²⁴ V. Mikule k tomu uvádí: „Pojem ‚veřejná moc‘ Ústava nedefinuje, hovoří výslovně jen o moci státní. Podle Ústavy je lid zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní; státní moc má sloužit všem občanům

Veřejnou moc však charakterizoval již **Ústavní soud ČSFR**, když ve svém rozhodnutí vyslovil, že „veřejnou mocí je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, se nenachází v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektu. Veřejnou moc vykonává stát především prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů. Kritériem pro určení, zda jiný subjekt jedná jako orgán veřejné moci, je skutečnost, zda konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státní mocí vynutitelná, zda tedy může stát do těchto práv a povinností zasahovat.“²⁵

V Ústavě i v zákoně o ÚS, ale i ve správním řádu se setkáváme s termínem orgán veřejné moci.²⁶ Povahu **orgánu veřejné moci** mají – v souladu s výše citovaným judikátem – nesporně orgány moci zákonodárné a soudní. V oblasti moci výkonné lze pod tento pojem subsumovat jak státní orgán (správní úřad), tak orgán subjektu nestátního, tj. veřejnoprávní korporace vykonávající v přenesené působnosti státní správu a vlastní samosprávnou kompetenci nebo soukromou fyzickou anebo právnickou osobu pověřenou výkonem státní správy (tedy orgán veřejné správy), a dále – což však bude při rozhodování o subjektivních právech a povinnostech spíše výjimkou – vládu a hlavu státu.

a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 1 a 3). Výkon státní moci je regulován předpisy veřejného práva. Stát ji vykonává svými orgány nebo prostřednictvím jiných subjektů veřejného práva (zejména veřejnoprávních korporací, jimiž jsou např. územní samosprávné celky nebo stavovské či profesní komory): pojem ‚veřejná správa‘ je proto širší než pojem ‚státní správa‘. Zdá se tedy, že poměr veřejné moci k moci státní je obdobný jako poměr veřejné správy ke správě státní a že oblast veřejné moci je v podstatě totožná s oblastí působení veřejného práva.“ (MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví a lidská práva – předpisy, dokumenty, komentáře, poznámky*. Praha: Codex, nakl. Hugo Grotia, 1994, s. 51). Srov. též nález ÚS sp. zn. I. ÚS 41/98.

²⁵ Usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 191/92. Ústavní soud na takové pojetí veřejné moci ve své judikatuře výslovně navázal (srov. např. usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 75/93) a nadále tento přístup uplatňuje (srov. např. nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 3638/15). Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí uvedl, že názor Ústavního soudu „nesdílí“ a považuje ho za „zjednodušující“. Za výkon veřejné moci považuje některá další i nevrchnostenská jednání (rozhodnutí NSS č. j. 7 As 66/2010-119). Jde nepochybně o názor přelomový, ale i diskutabilní (argumentační základna se nezdá zcela přesvědčivá).

²⁶ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 odst. 1 zák. o ÚS a § 101 písm. d) spr. řádu.

§ 3 Veřejná správa, moc výkonná a vláda

Problémy někdy činí rozlišení a vymezení vztahů mezi pojmy veřejná správa, moc výkonná a vláda. Především nelze moc výkonnou a veřejnou správu ztotožňovat (směšovat). Veřejná správa je toliko jednou ze součástí moci výkonné, moc výkonná s mocí zákonodárnou a soudní vytváří základy tripartice dělby státní moci.²⁷ V našich podmínkách lze tak uvažovat o dalším členění jednotlivých komponent moci výkonné na: 1. exekutivní pravomoci hlavy státu, 2. činnost vlády, 3. činnost veřejné správy (ve formálním pojetí), 4. ostatní exekutivní činnost (např. státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka).

Vláda byla – ve funkčním smyslu – v minulosti chápána jako souhrn veškeré státní činnosti, i v současnosti mají aktivity vlády specifický charakter.²⁸ Mimo vedení veřejné správy a dalších správních činností (rozhodování, kontrola apod.) plní vláda i některé exekutivní funkce (např. určování vnitřní a zahraniční politiky), které nejsou typicky správní, neboť nepodléhají (a ani zcela podléhat nemohou) podrobnějšímu právnímu režimu a ovšem ani (právní) kontrole, někdy se proto hovoří o **moci vládní a výkonné**.²⁹ Jde o zvláštní výseč státní činnosti, jejíž zaměření (orientace) úzce souvisí s volnou soutěží politických sil (stran), a tedy zprostředkovaně především s výsledky všeobecných voleb. Činnost vlády jako (zpravidla) reprezentanta politických sil v parlamentu nejsilněji zastoupených má – na rozdíl od samotné činnosti aparátu veřejné správy, který by měl být politicky neutrální – výrazně **politický charakter**. Jednání vlády je proto činností do značné míry politicky podmíněnou jejím složením, které v parlamentní demokracii zrcadlí skladbu nejvyššího zastupitelského sboru (jeho dolní komory). V souladu se svým programovým prohlášením vláda vede veřejnou správu, např. připravuje a prosazuje potřebné zákony, stanoví ekonomické a jiné perspektivy a priority svého (předpokládaného) funkčního období. Činnost vlády je nicméně v relevantním rozsahu uskutečňována prostřednictvím hierarchicky organizovaného systému veřejné správy, především pak správy státní (soustava nadřízených a podřízených státních orgánů).³⁰

²⁷ Podrob. srov. např. MIKULE, V., 1998, s. 282 a násl.

²⁸ Vzhledem ke svému zvláštnímu postavení i charakteru činnosti byla vláda někdy považována za čtvrtou moc: vedle zákonodárství, soudnictví a správy. Podrob. srov. MERKL, A., I, 1931, s. 48 a násl.

²⁹ K tomu srov. též SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J., cit. dílo, s. 555.

³⁰ Předmětem výuky správního práva není jen oblast veřejné správy, ale i formy činnosti (výkon) vlády. Institucionální, ústavněprávní otázky dotýkající se vlády, tj. např. jmenování,