

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. HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správné právo*. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2007. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. 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., PÍTROVÁ, 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 právnické, 1905. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 9., doplněné a aktualizované. Brno: Masarykova univerzita, 2024. PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Lexikon – Správní právo*. Ostrava: J. Motloch-Sagit, 2002. SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. 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, 2025 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. Pošvář hovořil o „lidské činnosti sledující záměrně nějaký cíl“ (s. 24). P. Průcha mluví „o podstatě správy jako společenské činnosti“ (s. 48).

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 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. Pošvář). Jde 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 správy charakteristická jistá omezenost, širší vázanost právem.³ Vychází se pak z toho, že veřejný zájem má zpravidla vyšší hodnotu než zájem soukromý, vykonávat

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).

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

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. 52). 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 řadí mezi tzv. neurčité právní pojmy (k tomu srov. kapitolu 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. nález 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, 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

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 nález ÚS sp. zn. I. ÚS 198/95. Srov. též 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., lázeňský zákon (§ 33 odst. 1), a zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (§ 2 odst. 17). Obdobně je tomu i ve Slovenské republice v § 2 odst. 2 zák. č. 552/2003 Z. z., o výkonu práce u veřejnom záujme, se stanoví, že veřejný zájem podle tohoto zákona je zájem, který přináší majetkový prospěch nebo jiný prospěch všem občanům nebo většině občanů. 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).

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

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

činnostech (výkonu státní správy) podřízeny vládě jako vrcholnému orgánu moci výkoné. K tomu podrob. srov. kapitolu XI, podkapitolu 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 Pokud jde o územní samosprávu, srov. 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.

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“.

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** ji rozumíme určitou (správní) činností, a to bez ohledu na druh instituce (orgánu), která ji vykonává (funkční pojetí), 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 svazků a jiných subjektů“ (s. 29). P. Škultéty veřejnou správu v jejím funkčním pojetí charakterizuje jako „výkonnou činnost státu jako základního veřejnoprávního subjektu, zabezpečovanou 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 jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů“ (s. 50). M. Srebalová veřejnou správou rozumí „správu veřejných záležitostí, realizovanou jako projev výkonné moci ve státě (...) veřejnou správu vykonávají konkrétně určené

¹² K samosprávě podrob. srov. kapitolu XIII, k ostatní veřejné správě kapitolu XI, podkapitolu 9. V souvislosti s probíráním nepřímého výkonu státní správy a výkonu samosprávy se setkáváme 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 zasvěcenější uvedení do problematiky – provést alespoň stručnou charakteristiku institutu. Podle převažujících názorů se za veřejnoprávní korporace 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. kapitolu XI, podkapitolu 2.

instituce, tj. orgány veřejné správy“ (In: Vrabko, s. 4). M. Kopecký uvádí, že na veřejnou správu nahlíží jako na činnost, a to „činnost vykonávanou ve veřejném zájmu, při řízení veřejných záležitostí, o záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu), zásadně zaměřenou do budoucna (s. 6).

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 dělbý 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).

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.].

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.

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

Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře opakovaně dovodil, že Poslanecká sněmovna může v určitých situacích vystupovat jako správní orgán. Učinil tak nejprve v usnesení č. j. Obn 1/2006-11, č. 1386/2007 Sb. NSS (...) Dále v rozsudku ze dne 29. 6. 2016, č. j. 3 As 103/2016-33, konstatoval, že Poslanecká sněmovna je primárně orgánem moci zákonodárné, může však být i nositelem rozhodovacích pravomocí v oblasti veřejné správy, což znamená, že není vyloučeno, aby v některých případech vystupovala též v roli správního orgánu. O takový případ se jednalo i v posuzované věci, neboť stěžovatelka zde nejednala jako orgán moci zákonodárné, ani v rámci výkonu svých ústavních (zákonodárných) kompetencí. Při vydání svého rozhodnutí o odvolání žalobce z funkce člena RRTV stěžovatelka vykonávala zákonem stanovenou jinou pravomoc a v rámci ní autoritativně rozhodovala o subjektivních veřejných právech žalobce. Jmenováním do funkce člena RRTV totiž získává jmenovaná osoba veřejné subjektivní právo na výkon této veřejné funkce, kterou může pozbýt pouze za podmínek stanovených zákonem o RTV.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

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 **všebecná** (podle starší terminologie správa politická) a veřejná správa **odborná** (specializovaná). Relevantním se zdá také vymezení nositelů (subjektů)

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

¹⁶ Rozhodnutí NSS č. j. 4 As 132/2024-81.

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 dvojice: 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.*

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. kapitolu XI).

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, např. 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“).

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 úžeji vymezená správní odvětví (obory): např. vnitřní správa, bezpečnost a pořádek, sociální věci, zdravotnictví, školství, ochrana životního prostředí, kultura.

2 Organ veřejné správy a některé další související pojmy

Organem 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

¹⁸ Jinou formu uplatnění vrchnostenského způsobu plnění úkolů veřejné správy, než je vydání správního aktu, srov. např. § 6 (již zrušeného) 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.