
2 Veřejná správa a její charakteristika

2.1 Pojmové vymezení veřejné správy

Veřejnou správou se ve společnosti zorganizované ve stát velmi obecně řečeno rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev **výkonné moci** ve státě, a to včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci. Pro tuto výkonnou moc je přitom charakteristické, že se jedná především o **moc veřejnou**⁵², jíž je nadán v první řadě sám stát a dále touto mocí disponují jím aprobované subjekty dále povolané ke správě veřejných záležitostí.

Veřejná moc jejíž výkon představuje **veřejná správa** se tak tedy dělí na **moc státní** a na **zbývající veřejnou moc**, jakožto veřejnou moc v užším slova smyslu.⁵³

Státní mocí rozumíme veřejnou moc, kterou disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím zvláštního aparátu, označovaného jako státní mechanismus. Tzv. **zbývající veřejná moc**, která je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí (prakticky se jedná zejména o subjekty územní samosprávy, vykonávající specifickou formu správy státu), je však od ní v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. V tomto smyslu má i tato veřejná moc svůj základ ve státní moci, má s ní určité společné znaky a projevuje se jako „**decentralizovaná moc státu**“, jejíž subjekty společně se státem spoluzabezpečují správu státu, jakožto veřejnou správu.

Veřejná správa se tak dominantně člení na, respektive v sobě zahrnuje, jednak tzv. **státní správu** a jednak tzv. **samosprávu**. K tomu potom dále ještě, a to zcela menšinově, přistupuje i *další* či *jiná*, resp. tzv. ostatní, *veřejná správa*, která není jednoznačně podřaditelná ani pod státní správu, ani

⁵² K pojmu „veřejná moc“ viz judikaturu: *Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech, a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.* Srov. Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. II. ÚS 75/93, a obdobně i dřívější Nález Ústavního soudu ČSFR, sp. zn. I. ÚS 191/92. Dostupné z: <http://www.concourt.cz>

⁵³ Srov. FILIP, J., SVATONĚ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. Brno: MU, 1994, s. 18.

pod samosprávu, byť je (a to do jisté míry obdobně jako samospráva) výrazem decentralizace moci státu.⁵⁴

Pojem „veřejná správa“ znalo, v obecnějším významu, již právo římské, a také jeho slovní základ (*administratio rei publicae*) se později stal východiskem pro vyjádření tohoto pojmu v příslušných jazycích (*l'administration publique, public administration* či *administracja publiczna*). To našlo svůj výraz i v češtině, kde se někdy alternativně, či případně samostatně, ve smyslu slova „správní“ (v rovině veřejné správy) používá výraz „administrativní“.

Současný obsah pojmu veřejná správa je v bezprostřední vazbě na správní právo výsledkem určitého vývoje. Historicky se veřejná správa členila na *správu vnitřní, správu vojenskou, správu finanční, správu zahraniční a správu justiční*. Veškerá veřejná správa se původně nazývala **policíí** a toto označení pro celou veřejnou správu bylo opuštěno teprve v období tzv. policejního státu, který termín policie začal vztahovat pouze na *správu vnitřní*. V období tzv. liberálního právního státu se potom obsah termínu policie ještě zúžil, neboť se v rámci *vnitřní správy* začalo diferencovat mezi *pořádkovými funkcemi* nařizovací povahy, nadále označovanými policíí, a *pečovatelskými funkcemi* veřejné správy.

Toto členění *vnitřní správy* současně charakterizovalo vnitřní diferenciaci veřejné správy jako celku. Ve francouzské veřejné správě se tak již v 70. letech 19. století rozšířilo chápání a uplatňování veřejné správy jako výkonu veřejné moci v pojetí tzv. „*service public*“, v důsledku čehož při veřejné správě nevystupovala do popředí nařizovací moc, nýbrž praktické zabezpečování veřejných záležitostí. Obdobně v Německu se postupně výrazněji diferencovalo mezi tzv. *správou zakročující* a tzv. *správou poskytující služby*, v Rakousku se pak rozlišovalo mezi tzv. *správou vrchnostenskou* a *správou soukromohospodářskou*.

Takové rozlišování obsahového zaměření veřejné správy je v zemích kontinentálně evropského typu právní kultury v podstatě zachováno dodnes,

⁵⁴ Viz např. postavení činnost zdravotních pojišťoven, svazků obcí, či dřívějších regionálních rad u regionů soudržnosti. V. Sládeček k tomu uvádí: „*Ostatní veřejná správa se pak považuje za zbytkovou oblast veřejné správy, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce, když plní veřejné úkoly.*“ srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 27 a násl., dále viz např. též rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014-46, nález ÚS ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. IV.ÚS 3638/15, nález ÚS ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. Pl.ÚS 21/15, apod.

kdy se veřejná správa zaměřuje jednak na *zabezpečení veřejných služeb* a dále pak na *udržování pořádku*. Z věcného úhlu pohledu se potom již delší dobu v těchto podmínkách hovoří jako o možném členění veřejné správy o *správě hospodářské, správě sociálně-kulturní a správě administrativně-politické*. Teritoriálně vzato lze potom hovořit o *správě vnitrostátní a správě přeshraniční*, resp. o *správě s cizím prvkem*.

Samotný pojem **veřejná správa** je tradičně užíván jednak v tzv. **organizačním pojetí**, kdy se jím rozumí *orgány veřejné správy*,⁵⁵ resp. správní orgány, a dále pak v tzv. **funkčním pojetí**, kdy jde prakticky o *výkon veřejné správy* jakožto výkon podzákonné a nařizovací činnosti těchto orgánů. V této souvislosti se někdy tzv. organizační pojetí veřejné správy označuje jako pojetí *formální*, a tzv. funkční pojetí veřejné správy jako pojetí *materiální*.⁵⁶

Veřejná správa je, a to jak v pojetí organizačním, tak v pojetí funkčním, spjata s nejrůznějšími principy, které jsou bezprostředně spojeny s její podstatou a posláním. V posledním období se, a to zejména pod vlivem tzv. evropského práva, zvláště zdůrazňují tzv. **principy dobré správy**. Tyto principy nebyly až donedávna souhrnně (natož jednotně) nejen legislativně, ale ani v teorii, nijak vymezeny. Spíše se o nich hovořilo obecně,⁵⁷ anebo ve spojení s jednotlivě zdůrazňovanými principy, jako o výrazech či projevech tzv. dobré správy. V našich podmínkách se nejuceleněji o vymezení souhrnu těchto principů pokusil v r. 2006 Veřejný ochránce práv, jemuž zákon ukládá „*působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a **dobré správy**, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod*“. Jmenovitě za tyto principy přitom Veřejný ochránce práv označil: *dodržování právního řádu, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost*.⁵⁸

⁵⁵ Pojem „orgán veřejné správy“ je přitom pojmem reflektovaným i ústavně právně. K tomu viz čl. 36 odst. 2 a 3 usnesení předsednictva ČNR o vyhlášení Listiny základních práv a svobod.

⁵⁶ Srov. např. HENDRYCH, D. *Správní věda, teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 17 a násl.

⁵⁷ Srov. např. ust. § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Srov. ČERNÍN, K. *Principy dobré správy definované Veřejným ochráncem práv*. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci KVOP Brno, 22. 3. 2006.