

K súvzťažnosti verejnej moci a verejnej správy

Kukliš, P. *

KUKLIŠ, P.: K súvzťažnosti verejnej moci a verejnej správy. Právny obzor, 108, 2025, č. 1, s. 35 – 51. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2025.1.03>

On the interrelationship of public power and public administration. Power is the fundamental concept in social science in the same sense in which Energy is the fundamental concept in physics. (B. Russell). „Public Power“ is a typical polysemic term. The perception of power, as one of the basic conditions for the development of society, but also of other communities (e.g. family, village, association of citizens), is typical of a significant multi-meaning, often of a contradictory nature. Correlation between public administration and public power is a fundamental theorem. Power is a necessary condition for organizing, management, administration, or any combined activity. In our terms, we respect the opinion that public power is the power that authoritatively decides on the rights and obligations of subjects, either directly or indirectly. The entity whose rights and obligations are decided by a public authority is not on an equal footing with this authority, and the content of the decision of this authority does not depend on the subject's will. On the other hand, it is appropriate to respect the fact that the public power operation of public administration is not reduced only to „classical“ or apparently powerful manifestations of public administration, such as the authoritative imposition of duties, imposition of sanctions, enforcement actions or direct police interventions. Public administration - as a segment of public power - largely performs public administration activities that do not have an authoritarian character, that have the character of services. Public administration also carries out its activities through forms that have a horizontal character. It is appropriate to consider whether the activity of public administration can be generally classified as (i) superior (intervening) activity (public power character), (ii) non-superior (caring) activity (public semi-power character) and (iii) private law activity, which does not have a public administrative character. This hypothesis takes into account the thesis that soft power is power only if it rests on a foundation of hard power (S. P. Huntington). This text is polemical. (Respectable confrontation is perhaps the best source of knowing.)

Key words: public power; public administration, superior (intervening) activity of public administration, non-superior (caring) activity of public administration

Úvod

Moc je súčasťou každodenného života. Je prítomná v neformálnych vzťahoch, vo formálnych situáciách, v odborných záležitostiach, ako aj pri hľadaní tvorivých riešení. Je úzko spätá s rozhodovacími procesmi v rôznych spoločenských, na rôznych úrovniach. Je organickou súčasťou súťaže politických síl, manažérskeho prostredia, ozbrojených síl, mediálneho prostredia, výchovy a vzdelávania, a v neposlednom rade aj zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci, systému územnej i záujmovej samosprávy.¹

Nie je to teda inak ani v prípade verejnej správy. Pri jej charakterizovaní viacero teoretikov dochádza k záveru, že verejná správa, vzhľadom na jej povahu, je definíčne „neuchopiteľná“. Nie je možné ju vyčerpávajúco definovať, je možné ju popísať.² Kon-

* JUDr. Peter Kukliš, CSc., Ústav štátu a práva SAV, v. v. i., Bratislava.

¹ Podobne napr. LABÁTH, V. *Pasce moci*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2020, s. 9.

² Bližšie napr. HENDRYCH D. a kol. *Správné právo. Obecná časť*. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 3.

štantou je fakt, že pri opise verejnej správy nemožno „obísť“ skutočnosť, že verejná správa a verejná moc sú vo vzťahu korelácie.

„Chci-li dojíti k pojmu správy, musím začítí základní thesí, že lid je jediným zdrojem veškeré státní moci, jak je uvedeno v naší ústavní listině z 29. února 1920 v § 1, odst. 1.“³ V tejto súvislosti sa natíska otázka, aký charakter má verejná moc, ktorú orgány verejnej správy svojou činnosťou vykonávajú.

1. Moc

„Moc“ je fenomén, ktorý výrazným spôsobom determinoval/determinuje status (v širokom zmysle slova) človeka a v globále dejiny ľudstva. „*Neexistujú dejiny ľudstva, existuje len nekonečné množstvo dejín všetkých aspektov ľudského života. A jedným z nich sú dejiny politickej moci. Tie sú povýšené na dejiny sveta. Tvrdím ale, že je to len urážka každého slušného poňatia ľudstva.*“⁴ K. R. Popper ako dôvody povýšenia dejín politickej moci na dejiny sveta uvádza, že (i) moc ovplyvňuje „nás všetkých“; (ii) ľudia inklinujú k uctievaniu moci a (iii) tí, ktorí sú „pri moci“, chcú byť uctievaní a mohli by si svoje pranie vynútiť.⁵ Moc je základným pojmom v sociálnej vede v rovnakom zmysle, v akom je energia základným pojmom vo fyzike.⁶

Podľa M. Webera môžeme moderný štát zo sociologického hľadiska definovať „na základe špecifického prostriedku, ktorý mu je vlastný ako každému politickému zväzu: na základe fyzického násilia.“⁷ „Každý štát sa zakladá na násilí“ [...] Prirodzene, násilie nie je asi normálny či jediný prostriedok štátu; to netvrdím, tvrdím však, že je to jeho špecifický prostriedok. Práve dnes je vzťah štátu a násilia zvlášť intímny.“⁸

Moc je nevyhnutné spojivo reprodukcie spoločnosti a správania jednotlivcov. Pojem moci vyplýva z dvoch zdrojov: z nevyhnutnosti reprodukcie života a schopnosti človeka formulovať alternatívy svojho správania, t. j. zo slobody človeka. Moc je obmedzením slobody jednotlivca za účelom reprodukcie skupiny (spoločnosti). Moc slobodu obmedzuje a súčasne ju zabezpečuje.⁹

Moc možno vymedziť ako schopnosť ľudských subjektov meniť správanie iných sociálnych subjektov. Dôležité je zdôrazniť, že „pod zmenou sa rozumie i zachovanie predošlého vzťahu, ak by bez uplatnenia moci došlo k zmene“.¹⁰ Moc chápaná ako schopnosť existuje bez ohľadu na to, či sa uplatňuje, resp. prejavuje.¹¹

³ POŠVÁŘ, J. Ústavní funkce správy. *Vedecká ročenka*, 1947, č. 15, s. 135.

⁴ Bližšie POPPER, K., R. *Otevřená společnost a její nepřítel. II. vlna proroctví: Hegel, Marx a co následovalo*. Praha : Oikoymenth, 1994, s. 230.

⁵ Bližšie tamže, s. 230 – 231. K tejto problematike bližšie napr. BURAJ, I. Moc v štruktúre mocenských vzťahov. *Filozofia*. 65, 2010, č. 5, s. 417 a nasl.

⁶ RUSSEL, B. *Power, a new social analysis*. 1938 (full text). Dostupné na: <https://russell-j.com/beginner/POWER1938-TEXT.HTM> (9. august 2024).

⁷ WEBER, M. *Politika ako povolanie*. Bratislava : Spektrum, 1990, s. 10.

⁸ Tamže.

⁹ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck 1995, s. 30, bližšie s. 43 a nasl., 46, 60, 152; HOLLÄNDER, P. *Filozofie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2003, s. 104, 269.

¹⁰ BĀRĀNY, E. *Moc a právo*. Bratislava : Veda, vydavateľstvo SAV, 1997, s. 11.

¹¹ Bližšie tamže.

1.1

Z politologického hľadiska je moc spoločenskou produkciou účinku, ktorý určuje schopnosti, činy, presvedčenie alebo správanie aktérov. Moc sa netýka výlučne hrozby alebo použitia sily (nátlaku) jedným aktérom voči druhému, ale môže byť použitá aj prostredníctvom difúzných prostriedkov (ako sú inštitúcie). Moc môže mať aj štrukturálne formy, pretože nariaďuje aktérom vo vzájomnom vzťahu (ako je rozlišovanie medzi pánom a zotročenou osobou, zamestnávateľom a zamestnancami, rodičom a dieťaťom, politickým zástupcom a jeho voličmi atď.), a diskurzívne formy, keďže kategórie a jazyk môžu niektorému správaniu a skupinám prepožičiavať legitimitu nad inými.¹²

Podľa klasickej definície je moc pravdepodobnosť, že jeden činiteľ bude schopný presadiť vlastnú vôľu napriek odporu iných.¹³ M. Weber túto výrazne vplyvnú definíciu formuloval aj týmto spôsobom: „/m/oc‘(Macht) je pravdepodobnosť, že jeden aktér v rámci sociálneho vzťahu bude schopný vykonávať vlastnú vôľu aj napriek odporu, bez ohľadu na základ, na ktorom táto pravdepodobnosť spočíva.“¹⁴ Weberovo ponímanie moci sa považuje za neutrálne; vládnutie neslúži výhradne všeobecnému blahu a výhradne ani nejakému záujmu; jednoducho tu ide o donucovanie.¹⁵

S. P. Huntington konštatuje, že moc je schopnosť jednotlivca alebo skupiny meniť konanie jednotlivca alebo skupiny. Konanie možno zmeniť motiváciou, nátlakom alebo presvedčovaním.¹⁶ Vo svete dochádza k rozkladu tvrdej moci, pričom v porovnaní s minulosťou sú najmocnejšie štáty čím ďalej menej schopné využívať na dosiahnutie svojich cieľov tradičné mocenské zdroje; „mäkká moc je rovnako dôležitá ako tvrdá moc príkazu“.¹⁷

Moc nie je definovaná pomocou práva. Mnoho definícií však izuje právo aj pomocou moci.¹⁸ Právo a politická moc sú prepojené nielen prostredníctvom presadzovania, ale aj v legislatívnom procese. Legitímna tvorba zákonov si vyžaduje demokratický postup, ktorý je vytvorený s „pomocou vládnej moci“. A výkonná moc realizuje uzákonené právne normy prostredníctvom „organizovaných úradov verejnej správy“.¹⁹

¹² Power (social and political). *Wikipedia*. Dostupné na: [https://en.wikipedia.org/wiki/Power_\(social_and_political\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Power_(social_and_political)) (1. apríl 2024).

¹³ Moc. *Sociologická encyklopédie*. Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. Dostupné na: <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Moc>

(1. apríl 2024); Sociologie moci, tamže https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Sociologie_moci (1. apríl 2024).

¹⁴ WEBER, M. *Economy and Society. An outline of interpretive sociology*. Volume I. Los Angeles – London : University of California Press Berkeley , 1978, p. 53.

¹⁵ Napr. MERTL, J. Analýza weberovského a postweberovského pojetí moci: stav výzkumu v české politologii. *Acta Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni*. 2012, č. 3, s. 21.

¹⁶ HUNTINGTON, S. P. *Střet civilizací. Boj kultur a proměna světového řádu*. Rybka Publishers, 2001, s. 88.

¹⁷ NYE, J. S., Jr., The Changing Nature of World Power. *Political Science Quarterly*, 105 (1990), s. 181 – 182 (cit. podľa HUNTINGTON, S. P. *Střet civilizací. Boj kultur a proměna světového řádu*. Rybka Publishers, 2001, s. 97.)

¹⁸ Bližšie BÁRÁNY, dielo cit. v pozn. 10, s. 62 a nasl.

¹⁹ HABERMAS, J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. p. 134 (cit. podľa BAXTER, H. *Habermas : the discourse theory of law and democracy*. Stanford, California, Stanford University Press, 2011, s. 83).

„Politická moc nie je navonok postavená vedľa zákona, ale je skôr predpokladaná zákonom.“²⁰ Vzťah medzi právom a politickou mocou je obojstranný. Nielen právo predpokladá politickú moc; politická moc, aspoň v ústavnom štáte, predpokladá právo. Systém štátnych úradov, prostredníctvom ktorých sa vykonáva politická moc, je organizovaný prostredníctvom zákona. A politická moc sa z veľkej časti vykonáva prostredníctvom zákona. Politické rozhodnutia „vdáčia za svoju kolektívnu záväznosť právnej forme, v ktorej sú odeté“.²¹

1.2

Pre ponímanie moci ako jednej zo základných podmienok vývoja spoločnosti, ale i iných komunít (napr. rodina, obec, združenie občanov), je typická výrazná viacvýznamovosť, často protirečivého charakteru.

„Moc nie je nikdy vlastnosťou jednotlivca; patrí skupine a existuje iba tak dlho, pokým skupina zostáva pohromade.“²² H. Arendtová zdôrazňuje, že „[p]odstatou každej vlády je nepochybne moc, avšak nie násilie.“²³ Moc je kategóriou „cieľom o sebe“. „Avšak samotná mocenská štruktúra predchádza a pretrváva všetky zámery, takže moc bez toho, aby [...] bola prostriedkom k nejakému cieľu, je v skutočnosti práve podmienkou, ktorá umožňuje skupine ľudí myslieť a konať podľa kategórií prostriedku a cieľa.“²⁴ Táto autorka zároveň konštatuje, že „[m]oc nepotrebuje žiadne ospravedlnenie, pretože je súčasťou samotnej existencie politických spoločenstiev; to, čo potrebuje, je legitimita. [...] Moc vzniká, kedykoľvek sa ľudia spoja a konajú v súčinnosti, avšak svoju legitimitu odvodzuje skôr z pôvodného spojenia, než z akéhokoľvek možného následného činu.“²⁵

„Hoci moc a násilie sú si vzájomne vzdialené javy, zvyčajne sa vyskytujú spoločne.“²⁶ „V priamej kolízii medzi násilím a mocou možno len ťažko pochybovať o výsledku. Keby sa Gándhího mocná a úspešná stratégia nenásilného odporu stretla s iným nepriateľom než s Anglickom – so Stalinovým Ruskom, s Hitlerovým Nemeckom alebo i s predvojnovým Japonskom – výsledkom by nebola dekolonizácia, ale krviprelievanie a poroba.“²⁷

M. Foucault napriek tomu, že odmietal naformulovať komplexnú definíciu moci, netradičnými spôsobmi výrazne prispel k analýze tohto fenoménu. „Pri definovaní účinkov moci ako represie, ak prijmeme čisto právnu koncepciu takejto moci, identifikuje sa moc so zákonom, ktorý hovorí nie, moc sa berie predovšetkým ako prenášanie sily zákažu.“²⁸ M. Foucault tvrdí, že toto je úplne negatívna, úzka, kostrová (*skeletal*) koncepcia moci, ktorá bola až prekvapivo rozšírená. „Ak by moc nebola ničím iným ako represív-

²⁰ Tamže.

²¹ Tamže, s. 133.

²² ARENDTOVÁ H. *O násilí*. Praha : Oikoymenh, 1995, s. 34.

²³ Bližšie tamže, s. 39.

²⁴ Bližšie tamže.

²⁵ Bližšie tamže, s. 40.

²⁶ Bližšie tamže.

²⁷ Tamže, s. 41: „... dejiny sa dajú pochopiť len umením a moc kultúrou.“ SCHWILK, H. Hermann Hesse : *Život hráče se sklěněnými perlami*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2023, s. 70.

²⁸ FOUCAULT, M. Truth and Power. GORDON, C. (ed.). *Power/knowledge*. Selected Interviews and Other Writings 1972 – 1977. New York : Pantheon Books, 1980, s. 119.

*nou/represiou, ak by nikdy nerobila nič iné, len hovorila nie, naozaj si myslíte, že by bol človek prinútený ju poslúchať? To, čo robí moc dobre, čo ju robí akceptovanou, je jednoducho fakt, že nás neťaží len ako sila, ktorá hovorí nie, ale že prechádza a produkuje siete, vyvoláva potešenie, formuje poznanie, produkuje diskurz. Toto je potrebné považovať za produktívnu sieť, ktorá prechádza celým sociálnym telesom (social body) oveľa viac než negatívna inštitúcia, ktorej funkciou je represia.*²⁹

Vládnutie sa v minulosti netýkalo len politických štruktúr alebo riadenia štátov; nezahŕňalo len legitímne konštituované formy politickej alebo ekonomickej podriadenosti, ale aj spôsoby konania, viac-menej uvážené alebo vypočítané, ktoré boli predurčené pôsobiť na možnosti konania iných ľudí. „Vládnúť v tomto zmysle znamená štruktúrovať možné konanie iných. [...] Vzťah, vlastný moci, by sa teda nehľadal na strane násilia alebo boja, ani na strane dobrovoľného spájania (to všetko môže byť prinajlepšom iba nástrojom moci), ale skôr v oblasti singulárneho spôsobu pôsobenia, nie vojnového ani právneho, ktorým je vládnutie (vláda).“³⁰

M. Foucault polemizuje s M. Weberom. „Max Weber položil otázku: Ak sa niekto chce správať racionálne a regulovať svoje konanie podľa skutočných zásad, ktorej časti svojho ja by sa mal vzdať? Aká je asketická cena rozumu? Akému druhu askézy by sa mal človek podriaďovať? Položil som opačnú otázku: Ako si určité druhy zákazov vyžadovali cenu určitých druhov vedomostí o sebe? Čo musí človek o sebe vedieť, aby bol ochotný sa čohokoľvek zriecť?“³¹

Možno sa oprávnenne domnievať, že náročné (častokrát neopodstatnené „náročné“...) spravovanie vecí verejných si vyžaduje „zblížovanie“ naznačených koncepcií moci. Utopicky vyjadrené: verejná moc (jej jednotlivé segmenty) by sa v najvyššej možnej miere mala správať tak, aby „objekt“ verejnej moci si túto otázku kládol len v „rozumnej miere“.

„Mocenský vzťah a odmietnutie slobody podriaďovať sa ... nemožno oddeliť. Rozhodujúcim problémom moci nie je problém dobrovoľného otroctva (ako by sme sa mohli snažiť byť otrokmi?). V samom srdci mocenského vzťahu, ktorý ho neustále vyvoláva, je vzdorovitosť vôle a neustupčivosť slobody. Skôr než hovoriť o základnej slobode, bolo by lepšie hovoriť o „agonizme“ – o vzťahu, ktorý je zároveň vzájomným podnecovaním a bojom; ide skôr o konfrontáciu tvárov v tvár, ktorá paralyzuje obe strany, než o permanentnú provokáciu.“³²

2. Autorita

„Autorita“ je uznaná vážnosť alebo uznaný vplyv. Je to súčasne právo ovplyvňovať (určovať) správanie iných založené na uznaní povinnosti poslúchať.³³ „Vzťahovo platí,

²⁹ Tamže.

³⁰ Bližšie FOUCAULT, M. The Subject and Power. FAUBION, J. D. (ed.) *POWER*. (Essential works of Foucault 1954 – 1984, Vol. 3). The New Press; 2001, s. 341.

³¹ Bližšie FOUCAULT, M. Technologies of the Self. Lectures at University of Vermont Oct. 1982, In *Technologies of the Self*, 16 – 49. Univ. of Massachusetts Press, 1988. Dostupné na: <https://foucault.info/documents/foucault.technologiesOfSelf.en/> (19. apríl 2024).

³² FOUCAULT, M., dielo cit. v pozn. 30, s. 342.

³³ Bližšie BRÖSTL, A. *Všeobecná štátoveda*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 56.

že moc je udržiavanie autority.³⁴ Autorita štátu (verejnej moci) spočíva na dôvere, ktorú štátne orgány požívajú od občanov. Táto dôvera závisí od racionality, t. j. od rozumnosti ich rozhodnutí, od tradície a v určitých štátoch aj od charizmy.³⁵ Autorita ako uznaná vážnosť, resp. uznaný vplyv, je znakom štátnej moci.³⁶

Pri výkone správy sú pojmy autorita a moc nepresnými synonymami. Termín autorita označuje politickú legitimitu, ktorá priznáva a ospravedlňuje vládovo právo vykonávať vládnú moc. Termín moc označuje schopnosť dosiahnuť autorizovaný cieľ, buď poddajnosťou, alebo poslušnosťou; autorita je teda právomoc rozhodovať a legitimita prijímať takéto zákonné rozhodnutia a nariaďovať ich výkon.³⁷

Všeobecne sa akceptuje, že autorita sa podstatne líši od moci založenej na priamom donútení tým, že je nejakým spôsobom legitimizovaná, to znamená, že je nejakým spôsobom dosiahnutý základný súhlas s tým, aby určitá osoba, skupina či inštitúcia vykonávala svoju moc, najmä stimulovala, koordinovala, kontrolovala a organizovala ľudské aktivity, vyjadrovala a koordinovala individuálne a všeobecné záujmy.³⁸

H. Arendtová považuje autoritu za osobitne významný činiteľ v ľudských spoločnostiach.³⁹ Poukazuje na skutočnosť, že terminológia nerozlišuje medzi takými kľúčovými slovami ako „moc“, „individuálna sila“, „sila“, „autorita“ a „násilie“. Zdôrazňuje, že autorita sa vzťahuje k najhoršie postihnutelnému z týchto javov, a preto je ako pojem najčastejšie zneužívaná.⁴⁰ *„Jej charakteristickým znakom je nespochybniteľné uznanie tými, od ktorých sa vyžaduje poslušnosť; nie je treba ani donútenie, ani presvedčovanie.“*⁴¹

Z hľadiska traktovanej problematiky je osobitne významnou súvislosťou autority a tradície. *„Pokiaľ nebola tradícia prerušená, nebola narušená ani autorita; konať bez autority a tradície, bez prevzatých meradiel a starodávnych vzorov, /.../, bolo nemysliteľné.“*⁴² Tento prístup sa zo zorného uhľa napr. právnej normotvorby, ale i realizácie a aplikácie práva, ako aj z aspektu nerešpektovania staticko-dynamického podstaty verejnej správy, výrazne zanedbáva.

Fenomén tradície úzko súvisí aj s morálnymi normami. Ich význam z hľadiska spravovania verejných záležitostí spočíva o. i. v tom, že v istom ohľade *„akákoľvek spoločenská tradícia je rovnaká ako morálka: tradíciou tiež nie je možné ustanoviť alebo zrušiť ľudskú ľubovôľu.“*⁴³ Morálne normy – na rozdiel právnych noriem – sú imúnne

³⁴ Tamže.

³⁵ Tamže, s. 57

³⁶ BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I. *Štátoveda*. Košice : Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2000, s. 29.

³⁷ Bližšie napr. Authority. Dostupné na: https://en.wikipedia.org/wiki/Authority#cite_note-9 (8. júl 2024); Authority (sociology). [https://en.wikipedia.org/wiki/Authority_\(sociology\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Authority_(sociology)) (8. júl 2024).

³⁸ Autorita. Dostupné na: <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Autorita> (8. júl 2024).

³⁹ Bližšie ARENDTOVÁ, H. *O autorite. Krize kultúry (Štyri cvičení v politickém myšlení)*. Praha : Mladá fronta, 1994, s. 19 a nasl.

⁴⁰ ARENDTOVÁ, H. *O násilí*. Praha : Oikoymenth, 1995, s. 33 – 34.

⁴¹ Tamže, s. 35.

⁴² Bližšie ARENDTOVÁ, H. dielo cit. v pozn. 39, s. 43 a nasl.

⁴³ Bližšie HART, H. L. A. *Pojem práva*. Praha : Prostor, 2004, s. 176.

voči zmene. Morálne pravidlá alebo princípy nemôžu byť vytvorené, zmenené, resp. odstránené právotvorným spôsobom.⁴⁴

Interakcia morálky s inými fenoménmi „neobchádza“ ani právo. Právo je autoritatívne, ale nie je iba autoritatívne. „*Jeho autoritatívna dimenzia je vnútorne spätá s dimenziou ideálnou. Napätie medzi týmito dimenziami nie je preto naďalej napätím medzi právom a morálkou v dôsledku niečoho, čo sa nachádza mimo práva, ale napätím vnútri práva. To má ďalekosiahle dôsledky.*“⁴⁵

Moc má kľúčový význam z hľadiska spravovania verejných záležitostí vo všeobecnosti. Autorita má osobitný význam, v kontexte pojednávanej témy, z hľadiska výkonu verejnej moci, napr. posilňovaním prvotného výkonu verejnej správy.

Za prvotný proces výkonu verejnej správy sa považuje vykonávanie administratívno-právnych úkonov, ktoré nie sú spojené s opravnými prostriedkami v správnom konaní, s dozorom, kontrolou, inšpekciou, dohľadom, resp. inými formami nápravy, t. j. so *sekundárnym* výkonom verejnej správy alebo s priamym alebo nepriamym donútením, teda s *eventuálnym* výkonom verejnej správy. Tento prístup kladie do popredia prvotnú spravovanosť, t. j. prvý prístup k spravovaným objektom, ktorý ovplyvňuje oba ďalšie procesy výkonu verejnej správy.⁴⁶ Významnou súčasťou autority verejnej správy najmä z hľadiska prvotného procesu jej výkonu je presvedčivosť rozhodovania orgánov verejnej správy.⁴⁷

3. Weberovský vs. neweberovský prístup

V západnom liberálnom myslení majú koncepcie moci tendenciu „točiť sa“ v lepšom prípade okolo súťaživosti a v prípade horšom okolo nadvlády. Tento spôsob myslenia má tendenciu častejšie zakrývať iné dimenzie moci, ktoré potenciálne zohrávajú významnú úlohu v spoločnosti, čo často vedie k tomu, že moc sa dáva do kontextu „moc nad“ (*power over*) alebo „nadradená moc“, resp. „moc nad ostatnými“ (*power above*).⁴⁸

H. Arendtová a iní teoretici navrhli odlišné koncepcie moci. Arendtovská filozofia zdôrazňuje, ako už bolo uvedené, že mocenské vzťahy v spoločnosti sú komunikáciou,

⁴⁴ Tamže.

⁴⁵ Bližšie HOLLÄNDER, P. *Filipika proti redukcionizmu (texty z filozofie práva)*. Bratislava : Kalligram, 2009, s. 46.

⁴⁶ V tomto kontexte treba zdôrazniť nevyhnutnosť dodržovania základných pravidiel správneho konania. Bližšie napr. TURČANI, J. Príspevok pravidiel administratívneho konania k humanizácii rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy. *Právny obzor*. 1970, č. 2, s. 89 – 104; v širšom kontexte Princípy dobrej verejnej správy [Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration; Výbor ministrov Rady Európy, 20. jún 2007]; Európske princípy verejnej správy (*European Principles for Public Administration*. Organisation for Economic Co-operation and Development, SIGMA PAPERS: No. 27, 19-Nov-1999) a Európsky kódex dobrej správnej praxe (*European Code of Good Administrative Behaviour*, Európsky parlament, 6. september 2001), resp. (*Code of Good Administrative Behaviour*, Európska komisia, 13. september 2000).

⁴⁷ Bližšie napr. KNAPP, V., dielo cit. pozn. 9, s. 11.

⁴⁸ OSUNDE, P. *Can society function without power relations construed as domination?* Dostupné na: https://www.academia.edu/11352859/Can_society_function_without_power_relations_construed_as_domination?rhid=28550098008&swp=rr-rw-wc-21806401 s. 1 (8. júl 2024).

a nie nátlakom a silou. Jej verzia moci sa radikálne líši od kontroly alebo nadvlády. Výkon moci vníma ako spoluprácu a komunikáciu.⁴⁹

Možno súhlasiť s názorom, že ponímanie mocenských vzťahov na základe nadvlády neposkytuje presný základ pre spoločensko-politickú teóriu. Paradigma mocenských vzťahov vyjadrená ako „moc nad“ v spoločnosti skutočne existuje, či už priamo (M. Weber), alebo vo forme inštitucionálnych a podprahových metód (M. Foucault). Zdá sa, že vzťah medzi mocou a nadvládou sa v skutočnosti až tak neliší od tradičného realistickeho Weber-centrického modelu, dominujúceho suverénneho modelu moci, „o ktorom M. Foucault tvrdí, že sa mu vyhýba“. Všetko, čo sa zdá, je štandardný model útlaku, ktorý je len podprahový a menej zrejмый. Na druhej strane teoreticky ako Arendtová dokázali, že mocenské vzťahy nemusia vždy nevyhnutne znamenať moc nad ostatnými a môžu mať formu kooperatívneho vzájomného uplatňovania moci.⁵⁰

Prirodzene, neweberovské poňatia moci nemožno absolutizovať; naznačujú však, že moc a jej uplatňovanie možno ponímať i inak, nielen tradične weberovsky. Weberova koncepcia bude naďalej opodstatnená dominovať v ponímaní verejnej moci; otázkou je, do akej miery by mohla byť táto koncepcia modifikovaná, aby zodpovedala súčasným i budúcim spoločenským podmienkam.

4. Verejná moc a verejná správa

Súvzťažnosť verejnej správy a verejnej moci je základnou teorémou. Moc je nevyhnutnou podmienkou organizovania, spravovania, riadenia, resp. akejkol'vek kombinovanej činnosti. Moc a verejná správa sú koreláty, ich existencia je vzájomne podmienená; verejná moc je základom verejnej správy a verejná správa je jedným zo spôsobov, ktorým sa verejná moc uplatňuje a ktorým sa zároveň čiastočne podieľa na jej tvorbe, napr. pred-parlamentnou fázou zákonodarného procesu, resp. organizačno-technickými aktivitami, napr. v prípade parlamentných, prezidentských, regionálnych i komunálnych volieb.

V našich podmienkach sa rešpektuje uznesenie Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky sp. zn. I. ÚS 191/92 z 9. júna 1992, podľa ktorého „*verejnou mocou je taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo alebo sprostredkované. Subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle subjektu.*

Verejnú moc vykonáva štát predovšetkým prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej a za určitých podmienok ju môže vykonávať aj prostredníctvom ďalších subjektov. Kritériom na určenie, či iný subjekt koná ako orgán verejnej moci, je skutočnosť, či konkrétny subjekt rozhoduje o právach a povinnostiach iných osôb a tieto rozhodnutia sú štátnou mocou vynúiteľné, či môže štát do týchto práv a povinností zasahovať.

⁴⁹ Tamže, s. 2 – 3. Bližšie HABERMAS, J. and McCarthy, T. Hannah Arendt's Communications Concept of Power. *Social Research*. 1977, Vol. 44, No. 1, s. 3 – 24.

⁵⁰ Tamže, s. 6.

*Orgánom v právnom slova zmysle je právnická osoba, vykonávajúca svoju činnosť ako povinnosť alebo kompetenciu a je zriadená k trvalému a opakujúcemu sa výkonu činnosti.*⁵¹

Existujú výhrady voči nekomplexnosti tejto definície. Toto vymedzenie „verejnej moci“ je zamerané iba na tie prípady, keď orgán verejnej moci rozhoduje o individuálnych právach a povinnostiach v právnoaplikačnom procese. Nezohľadňuje právnu normotvorbu, riadiacu a organizátorskú činnosť, postup pri uzatváraní verejnoprávnych zmlúv a uplatňovaní neregulatívnych (spoločensko-organizátorských) úkonov.⁵²

Z hľadiska pertraktovanej problematiky sa v odbornej literatúre pozitívne hodnotí nález Ústavného súdu Českej a Slovenskej republiky, sp. zn. ÚS 18/92 z 19. marca 1992.⁵³ Doktrína zdôraznila tieto základné tézy tohto rozhodnutia:

- „Za právo verejný súd považuje tú oblasť práva, v ktorej sú vzťahy založené na nerovnosti zúčastnených subjektov, k súkromnému právu patria vzťahy založené na ich rovnosti.“
- „Verejná moc je taká, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, buď priamo alebo sprostredkovane. Subjekt, o ktorého právach a povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nie je daný na jeho vôľu.“
- „[o]rgán koná ako orgán verejnej moci [...] pri rozhodovaní o základných právach alebo slobodách vtedy, ak je účastníctvo v ňom nevyhnutnou podmienkou pre realizáciu takého práva alebo slobody a nie je možné právo alebo slobodu uplatniť inak.“
- „Konania orgánu, ktorý môže vystupovať ako nositeľ verejnej moci, nie sú prejavom tejto moci, ak vystupuje ako osoba súkromného práva. Hranica verejnej moci sa končí tam, kde sa začína súkromná moc.“⁵⁴

V tomto kontexte materiálmi znakmi, resp. rozhodnutiami alebo inými zásahmi orgánu verejnej moci, sú:

- Úkon, t. j. o prejav vôle nejakého subjektu (resp. orgánu) vo vonkajšom svete na základe zákona.
- Úkon orgánu má podľa zákona právne účinky vo vzťahu k inej osobe, to znamená, že jej zakladá alebo mení alebo ruší alebo záväzne vyhlasuje subjektívne práva alebo povinnosti.
- Účelom úkonu je ochrana verejného záujmu; tým sa verejná moc odlišuje od moci súkromnej.
- Spravidla ide o úkon jednostranný; k jeho vzniku a účinnosti nie je podľa zákona potrebná žiadosť a nie je potrebný ani súhlas dotknutej osoby. (Rozhodnutie orgánu verejnej moci je jednostranným úkonom i vtedy, keď zákon ustanoví, že ho

⁵¹ Pozri napr. uznesenia Ústavného súdu (ČR) sp. zn. II.ÚS 75/93, sp. zn. II.ÚS 41/98; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 137/2016-10; uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 2Sž/20/2013.

⁵² Tak aj VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 2, marg. pozn. č. 1.

⁵³ V tejto súvislosti je vhodné poukázať na stanovisko pléna Ústavného súdu (ČR) Pl.ÚS-st. z 3. decembra 1996 vrátane odlišného stanoviska troch ústavných sudcov.

⁵⁴ SVOBODA, P. Veřejná moc v právu ČR. In *Správní právo*. 2024, č. 1 – 2, s. 156 – 157.

príslušný orgán vydá len na žiadosť alebo návrh dotknutej osoby. Podstatné je, že zákon v takomto prípade neustanovuje žiadosť alebo návrh dotknutej osoby ako podmienku na vznik, teda perfektnosť úkonu správneho orgánu, ako je to napr. v prípade verejnoprávnej zmluvy.)

- Zákon buď (i) vôbec nevyžaduje žiadosť, resp. návrh ani inú formu súhlasu dotknutej osoby ako podmienku na vydanie úkonu oprávneného orgánu, alebo (ii) síce vyžaduje, ale zároveň priamo alebo nepriamo ustanoví, že úkon oprávneného orgánu je nevyhnutnou podmienkou na priznanie alebo výkon nejakého subjektívneho práva dotknutej osoby, takže žiadosť, návrh alebo súhlas dotknutej osoby nie je právne slobodný, ale zákonom priamo alebo nepriamo vynútený.
- Ak zákon vyžaduje žiadosť, návrh alebo inú formu súhlasu dotknutej osoby s úkonom oprávneného orgánu a súčasne ustanoví, že úkon oprávneného orgánu je nevyhnutnou podmienkou na priznanie alebo výkon nejakého subjektívneho práva dotknutej osoby, potom nesmie ísť, z materiálneho hľadiska, o kontraktačnú povinnosť k uzavretiu typickej súkromnoprávnej zmluvy (napr. zmluvy o poistení). Typickými verejnoprávnymi autoritatívnymi činnosťami sú činnosti povoľovacie, schvaľovacie a kontrolné, ak ich účelom je ochrana verejného záujmu.⁵⁵

Verejná moc ako moc v právnom zmysle slova znamená „zákonom stanovenú možnosť jedného subjektu zasahovať do práv iného subjektu bez ohľadu na to, či s tým dotknutý subjekt právne slobodne súhlasí“.⁵⁶

4.1

Verejnomocenské pôsobenie verejnej správy nie je redukované len na „klasické“ či zjavne mocenské prejavy verejnej správy, akými sú autoritatívne ukladanie povinností, ukladanie sankcií, exekučné úkony či priame policajné zákroky.⁵⁷

Možno sa domnievať, že mocenský prvok je prítomný, obvykle implicitne, tiež pri poskytovaní rôznych verejných služieb; poskytovanie týchto služieb je spravidla súčasťou výkonu právomoci a pôsobnosti správneho orgánu, aj keď nemusí vždy byť nárokován zo strany „klientov“. Pri poskytovaní služby pre konkrétneho adresáta sa tento spravidla „musí podrobiť určitému procesu, ktorý vedie k jej poskytnutiu vrátane povinnosti poskytovať verejnej správe pravdivé údaje, a nesmie službu zneužiť alebo narušiť alebo ohroziť jej poskytovanie, a to pod hrozbou niektorých z konkrétnych sankcií“.⁵⁸

Z iného zorného uhla: subjekt nemusí verejnú moc vykonávať vo všetkých aspektoch svojej činnosti preto, aby bol považovaný za orgán verejnej moci, musí však mať aspoň potenciál na jej výkon, t. j. v niektorých prípadoch je oprávnený vrchnostensky rozhodovať.⁵⁹ Existuje akási „sivá zóna“, keď príslušný orgán (resp. jeho funkcionár) vykonáva

⁵⁵ Bližšie tamže, s. 163 – 164.

⁵⁶ Tamže, s. 165.

⁵⁷ Tak aj napr. SKULOVÁ, S. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. In *Právnik*. 2005, č. 6, s. 566.

⁵⁸ Tamže.

⁵⁹ CHAMRÁTHOVÁ RICHTEROVÁ, A. Problémy současného pojetí veřejné moci v české právní doktríně i praxi. In *Právnik*. 2021, č. 7, s. 512.

úlohu, ktorá mu bola zákonom uložená, prostredníctvom jeho verejnoprávných oprávnení, ale nerozhoduje priamo o právach alebo povinnostiach iných subjektov.⁶⁰

Dotovanie verejnou mocou napriek tomu, že nemusí byť vždy využitá v konkrétnej verejnosprávnej činnosti, sa považuje za jeden zo zásadných definičných znakov verejnej správy v organizačnom ponímaní.⁶¹

Tento prístup, z iného uhla pohľadu, favorizuje rozsudok Najvyššieho správneho súdu (ČR) z 24. 11. 2011, sp. zn. 7 As 66/2010-119. „*V prvni řadě je nutno uvést, že argumentaci ... opírající se o právní názory vyslovené Ústavním soudem v usneseních ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93, a ze dne 23. 5. 1995, sp. zn. II. ÚS 86/95, Nejvyšší správní soud nesdílí, neboť nesdílí právní závěry, k nimž dospěl v těchto usneseních Ústavní soud* [62].

Názor ..., že veřejná moc je (jen) taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů nacházejících se vůči ní v nerovném (podřízeném) postavení, je poněkud zjednodušující. O jednání veřejné moci mající veřejnoprávní povahu může jít i v případech, kdy ten, kdo jedná, jedná nevvrchnostensky, avšak jako subjekt v určitém ohledu privilegovaný či pověřený veřejnou mocí určitým způsobem v určité oblasti jednat, tedy z důvodu založeného na jeho specifickém vztahu k veřejné moci. Tak je tomu v případě znalce, u něhož veřejnoprávní povaha jeho činnosti spočívá v tom, že je státem autorizován k posuzování odborných otázek ve vymezených oblastech a že – zásadně – pouze takto autorizovaná osoba může uvedené otázky posuzovat v zákonem stanovených specifických situacích, např. v řízeních před soudy [63].“

V otázke vymedzenia vrchnostenskej a nevvrchnostenskej správy osobitný senát Najvyššieho správneho súdu (ČR) zastáva názor, že „*vvrchnostenská a nevvrchnostenská správa se rozlišuje dle toho, zda stát (obec apod.) může adresátům jednostranně určovat, co je pro něj právem a co není* (Hoetzel, J. *Československé správní právo*. Praha : Melantrich, 1937, s. 15). *Vrchnostenská správa, též výsostná, nařizovací, zásahová, je výrazem pro administrativně-právní vztahy v činnosti veřejné správy, které se realizují právními formami veřejného práva* (Hendrych, D. a kol. *Právníký slovník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009). *Vrchnostenskou správu lze také charakterizovat jako jednostranné oprávnění autoritativně zasahovat zákonem svěřenými prostředky do právního postavení adresátů veřejné správy, případně deklarovat jejich práva a povinnosti. Naopak správu nevvrchnostenskou, též sociální, je možné charakterizovat jako činnost obdobnou té, kterou provozují soukromníci* (Weyr, F. Funkce státní. In Hácha, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Reprint původního vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2000, s. 700). *Prostředky, kterými je nevvrchnostenská správa vykonávána, jsou soukromoprávní*“ (19. bod).⁶²

K poslednej vete citovaného odôvodnenia uznesenia možno podotknúť, že nie je zrejmé, či výkon prostriedkov nevvrchnostenskej správy je upravený predpismi súkrom-

⁶⁰ Tamže, s. 520.

⁶¹ ŠKROBÁK, J. Na pomedzí veřejného a soukromného sektoru – aké sú definičné znaky verejných entít a má zmysel ich hľadať? KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.). *Záujmová korporácia a verejný záujem*. Zborník referátov z vedeckej konferencie. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022, s. 160 – 161.

⁶² Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. 11. 2021, č. j. Konf 17/2020 – 15 (Nejvyšší správní soud).

ného práva, alebo majú charakter „kvázi súkromnoprávny“, najmä vzhľadom na horizontálnu povahu vzťahov, v ktorých sa uplatňujú. Je otázne, či názor, že nevvrchnostenská podoba verejnosprávnej činnosti v konečnom nie je výkonom verejnej moci, ale má napr. súkromnoprávny charakter, zodpovedá spoločensko-právnej realite.

Znamená to, že napr. zmluvy uzavreté podľa § 20a a nasl. zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, resp. podľa § 159 a nasl. českého zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, nemajú verejnoprávnú povahu, ale sú to súkromnoprávne inštitúty?

Nositelia a vykonávatelia verejnej správy používajú vo svojej činnosti i prostriedky súkromného práva najmä pri materiálnom zabezpečení výkonu verejnej správy, napr. pri zabezpečovaní prostriedkov informačnej a komunikačnej technológie; táto činnosť však nie je výkonom verejnej správy.

Vzhľadom na uvedené možno predbežne predpokladať, že existujú „dva druhy“ súkromnoprávnej povahy činnosti vo verejnej správe: nevvrchnostenská (kvázi súkromnoprávna) a „štandardne“ súkromnoprávna, upravené predpismi súkromného práva, ktoré však nemožno pokladať za výkon verejnej správy.

5. Verejnosprávna činnosť

Verejná správa (jej nositelia/vykonávatelia) – ako „podmnožina“ verejnej moci – vo veľkej miere vykonáva verejnosprávne činnosti, ktoré nemajú vrchnostenský charakter, napr. na úseku výstavby, údržby a správy miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, kultúrnych, športových zariadení, kultúrnych pamiatok; verejnoprospešných služieb (nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom); správy a údržby verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovania vodou, odvádzania odpadových vôd; miestnej verejnej dopravy.

Nevvrchnostenská činnosť verejnej správy je vo veľkej miere právne upravená; v niektorých prípadoch ustanoveniami kogentnej povahy (napr. verejnoprávne zmluvy), v množstve prípadov len predpismi upravujúcimi kompetenciu vykonávateľa verejnej správy (napr. niektoré ustanovenia § 4 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení). Vykonávatelia verejnej správy sú na túto činnosť **zmocnené**, resp. majú právomoc túto činnosť vykonávať.

Diapazón foriem verejnosprávnej činnosti je široký a pri uplatnení foriem horizontálneho charakteru, napr. pri uzavieraní administratívnych dohôd, osoba (fyzická alebo právnická) nie je v „submisívnom“ postavení vo vzťahu k vykonávateľovi verejnej správy.⁶³ V súvislosti s využívaním inštitútu „verejnoprávna zmluva“ (administratívno-právna dohoda/zmluva) sa konštatuje, že jeho aplikáciou dochádza k významnej zmene prezentácie verejnej správy v spoločnosti. Verejnej správe sa ponúka možnosť určitého preferenčného prístupu k subjektom, ktoré vyvíjajú aktivitu žiaducu z hľadiska verejného záujmu, bez toho, aby bol porušený princíp rovnosti.⁶⁴

⁶³ Niektoré subordinované verejnoprávne zmluvy z materiálneho hľadiska sa považujú za disimulované správne (autoritatívne) akty. Bližšie napr. SVOBODA, P., dielo cit. v pozn. 54, s. 159 – 164.

⁶⁴ Tak aj napr. HENDRYCH, D. a kol., dielo cit. v pozn. 2, s. 167; podrobnejšie s. 167 – 183.

Niektoré verejnoprávne zmluvy presahujú štandardný „priestor“ verejnej správy a upravujú vzťahy medzi adresátmi verejnej správy (medzi osobami súkromného práva). Obsahom zmluvy môže byť prenos verejnoprávnej povinnosti, súčinnosť pri plnení verejnoprávnej povinnosti, prípadne zmier alebo iná dohoda vedúca k odstráneniu rozporov či nejasností medzi stranami.⁶⁵

Obdobná situácia je i pri vykonávaní neregulatívnych (spoločensko-organizátorských) úkonov, kde ingerencia subjektov verejnej správy do právnej situácie fyzických osôb i právnických osôb je minimálna až nulová. Tento druh činností verejnej správy nemá priame právne účinky. Spravidla sú druhom jednostranných správnych činností (výnimkou sú dohody, kvalitatívne odlišné od verejnoprávnych zmlúv). Vydávanie neregulatívnych úkonov má právny základ.⁶⁶ Medzi často používané úkony tohto druhu patria napr. vyhlásenia, výzvy, vysvetlenia, rady, osobné prerokovanie, dohody (dojednania), prieskumy, kampane, štatistické zisťovania.

Podobnú povahu má inštitút poskytovania informácií, ktorý nie je súčasťou iných foriem verejnosprávnej činnosti. Poskytovanie informácií tohto druhu – informácií bez právnej relevancie – má „výsostne“ nevvrchnostenský charakter. Právna irelevancia však neznamena, že by v nich nebol obsiahnutý prvok štátnej vôle. Tento prvok sa prejavuje jednak v obsahu informácie, a jednak v tom, že informácia sa vôbec vydáva, a ako aj v určení adresáta informácie.⁶⁷

Oproti tomu, poskytovanie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, vzhľadom na rigoróznú právnu úpravu väčšieho množstva povinností (i sankcií), je činnosť, ktorá má vrchnostenskú povahu. Tento zákon „posilňuje“ ochranu práva na informácie v zmysle čl. 26 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) najmä v situáciách, keď orgány verejnej moci neplnia povinnosť primeraným spôsobom poskytnúť informácie o svojej činnosti (čl. 26 ods. 1 ústavy).⁶⁸

Príkladom nevvrchnostenskej činnosti je rezervačný systém Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ktorého prostredníctvom si občan/klient môže rezervovať ním zvolený termín na vybranom pracovisku ministerstva vnútra na vyhotovenie niektorých dokladov, napr. občianskeho preukazu, vodičského preukazu, cestovného pasu.⁶⁹ V tomto prípade orgán verejnej správy nepôsobí vrchnostensky; jeho činnosť možno považovať za spomenutý neregulatívny (spoločensko-organizátorský) úkon z hľadiska foriem verejnosprávnej činnosti. Túto ponuku však nemôže vykonávať iná inštitúcia (pokiaľ nie je na jej výkon *lege artis* splnomocnená), pretože len tento orgán štátnej správy má „moc“ (je splnomocnený, resp. má právomoc) túto službu ponúknuť a zabezpečiť.

⁶⁵ Blížšie HENDRYCH, D. a kol., dielo cit. pozn. 2, s. 183; KOPECKÝ, M. In *Správní právo, Obecní část*. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 190 – 191.

⁶⁶ Blížšie HENDRYCH, D. a kol., dielo cit. pozn. 2, s. 191 a nasl.; KOPECKÝ, M., dielo cit. pozn. 65, s. 198 a nasl.

⁶⁷ Podobne VOŽENILEK, B. Materiálně technické úkony statní správy. *Správní právo*. 1978, č. 8, s. 448, marg. pozn. č. 22.

⁶⁸ Prirodzene, zákon o slobode informácií nepokrýva všetky aspekty ústavného práva na informácie v zmysle čl. 26 ods. 1 ústavy. Blížšie napr. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. III. ÚS 169/03 z 19. decembra 2003, Usnesení Ústavního soudu (ČR) I.ÚS 1030/24 ze dne 24. července 2024.

⁶⁹ Dostupné na: <https://portal.minv.sk/wps/wcm/connect/sk/site/main/Rezervacny-system/> (13. máj 2024).

Priestupkové konanie vo všeobecnosti možno subsumovať pod vrchnostenskú činnosť. Napriek tomu zákon upravujúci tento druh správneho konania umožňuje upustiť od uloženia sankcie v rozhodnutí o priestupku, „*ak k náprave páchatel'a postačí samotné prejednanie priestupku*“ (§ 11 ods. 3 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch).⁷⁰ Inštitút „upustenia od uloženia sankcie“ možno hodnotiť ako „zmäkčenie“ vrchnostenskej aktivity v závere tohto procesu.

Azda je vhodné zvážiť, či činnosť verejnej správy možno všeobecne klasifikovať ako:

- vrchnostenskú (verejnomocenskú),
- nevvrchnostenskú (semi-verejnomocenskú, kvázi súkromnoprávnú),
- súkromnoprávnú, ktorá nemá verejnosprávny charakter.

Existuje i opačný prístup: množstvo činností verejnej správy je zamerané na poskytovanie verejných služieb, ktoré nemajú mocenský profil, a napriek tomu ich treba označiť ako výkon verejnej správy. Ide o prípady nevvrchnostenského pôsobenia spravujúcich subjektov. Z uvedeného dôvodu „*nemožno považovať verejnú moc či výkon verejnej moci za definičný znak verejnej správy*“.⁷¹

Záver

V prípade, že nevvrchnostenské činnosti verejnej správy nie sú súčasťou výkonu verejnej moci, naskytá sa otázka, aký majú charakter? Ak by boli (ak sú) označené napr. za verejné služby, tak táto charakteristika je príliš široká, „málo“ vypovedajúca. Otázkou je, aká moc je nevyhnutnou podmienkou uplatňovania nevvrchnostenských foriem činnosti verejnej správy, ak to nie je verejná moc, keďže je notorietou, že každá kombinovaná činnosť si vyžaduje moc/autoritu, verejnú správu nevynímajúc. Pôsobí v systéme verejnej správy iná moc, odlišná od tradične ponímanej verejnej moci, ktorá „*istí*“ nevvrchnostenský výkon verejnej správy?

V úvode bolo naznačené, že moc má janusovskú podobu: má naraz dve tváre – z jednej strany je utlačovateľom a z druhej strany je integrátorom.⁷² Moc je teda daňou odvážanou z vlastnej slobody na účel vlastného prežitia, čo „*spôsobuje*“ nevyhnutnosť inštitucionálneho kontextu ľudskej existencie.⁷³ Z tohto plyní dôležitá otázka: „*Je možné predstaviť si nejakú kooperáciu bez koexistencie a bez panstva, resp. mohla by nejaká, ktorá spočíva v kompencácii dohier, existovať rovnako mimo spoločenstiev (panstva)?*“

⁷⁰ Podobne ust. § 14 ods. 3, § 58 ods. 1, § 79 ods. 3 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch; ust. § 56 ods. 2 zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente), ale aj napr. § 40 ods. 1, § 40a ods. 1, § 44, § 69 ods. 1 Trestného zákona; § 4 ods. 4, § 413 ods. 1 a 2 Trestného poriadku; § 33 ods. 1 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb; § 198 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku.

⁷¹ Bližšie ŠKROBÁK, J. Verejné služby a vymedzenie verejnej správy vo funkčnom ponímaní. *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte, časť I*. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice : UPJŠ, 2018, s. 141.

⁷² DUVERGER, M. *Sociologie politique*. Paris 1966, s. 29 (cit. podľa HOLLÄNDER, P., dielo cit. v pozn. 9, s. 104).

⁷³ Bližšie HOLLÄNDER, P., dielo cit. v pozn. 9, s. 269.

[...] *Prečo všetky pravidlá kooperácie nevznikajú úplne spontánne a nie sú dobrovoľne dodržiavané (zachovávané)?*⁷⁴

Nevrchnostenská (semi-verejnomocenská) činnosť je organickou súčasťou výkonu verejnej správy (ako segmentu verejnej moci), ktorá je v konečnom dôsledku „krytá“ viacerými formami verejnosprávnej činnosti vrchnostenskej (verejnomocenskej) povahy.

Prirodzene, že tento „naskicovaný“ prístup nespochybňuje všeobecne akceptované právne vymedzenie verejnej moci; vrchnostenský princíp tu nesporne oprávnené domína. Natíska sa otázka, či definičným znakom verejnej moci je vždy len „vrchnostensť“. Moc sa nerealizuje len donútením, resp. hrozbou donútenia.

V každom prípade donútenie, resp. hrozba donútením, je *ultima ratio* z aspektu výkonu verejnej správy; buď priamo, v prípadoch právom upravených, alebo v situáciách, keď „zlyhajú“ postupy miernejšej povahy a správny orgán vydá napr. aplikačný administratívnoprávny akt. Lapidárne vyjadrené: „[m]ákká moc je mocou len za predpokladu, že spočíva na základe tvrdej moci.“⁷⁵

Literatúra

- ARENDTOVÁ, H. *O autorite. Krize kultúry (Štyri cvičení v politickém myšlení)*. Praha : Mladá fronta, 1994
- ARENDTOVÁ, H. *O násilí*. Praha : Oikymen, 1995
- BÁRÁNY, E. *Moc a právo*. Bratislava : Veda, vydavateľstvo SAV, 1997
- BRÖSTL, A. *Všeobecná štátoveda*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023
- BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I. *Štátoveda*. Košice : Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2000
- BURAJ, I. Moc v štruktúre mocenských vzťahov. *Filozofia*. 65, 2010, č. 5
- DUVERGER, M. *Sociologie politique*. Paris, 1966, s. 29 (cit. podľa HOLLÄNDER, P. *Filozofie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2003)
- FOUCAULT, M. Truth and Power. GORDON, C. (ed.). *Power/knowledge*. Selected Interviews and Other Writings 1972 – 1977. New York : Pantheon Books, 1980
- FOUCAULT, M. The Subject and Power. FAUBION, J. D. (ed.) *POWER*. (Essential works of Foucault 1954 – 1984, Vol. 3). The New Press; 2001, s. 341
- FOUCAULT, M. “Technologies of the Self.” Lectures at University of Vermont Oct. 1982, *Technologies of the Self*, 16 – 49. Univ. of Massachusetts Press, 1988
- HABERMAS, J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. (cit. podľa BAXTER, H. *Habermas : the discourse theory of law and democracy*. Stanford, California, Stanford University Press, 2011)
- HABERMAS, J., and McCarthy, T. Hannah Arendt’s Communications Concept of Power. *Social Research*. 1977, Vol. 44, No. 1
- HART, H. L. A.: *Pojem práva*. Praha : Prostor, 2004
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecní část*. Praha : C. H. Beck, 2016
- HOLLÄNDER, P. *Filozofie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2003
- HOLLÄNDER, P. *Filipika proti redukcionizmu (texty z filozofie práva)*. Bratislava : Kalligram, 2009
- HUNTINGTON, S. P. *Střet civilizací. Boj kultur a proměna světového řádu*. Rybka Publishers, 2001
- CHAMRÁTHOVÁ RICHTEROVÁ, A. Problémy současného pojetí veřejné moci v české právní doktríně i praxi. *Právník*. 2021, č. 7
- KNAPP, V. *Teorie práva*, Praha : C. H. Beck, 1995

⁷⁴ Bližšie tamže, s. 270.

⁷⁵ HUNTINGTON, S. P., dielo cit. v pozn. 16, s. 97.

- KOPECKÝ, M. *Správní právo, obecní část*. Praha : C. H. Beck, 2019
- LABÁTH, V. *Pasce moci*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2020
- MERTL, J. Analýza weberovského a postweberovského pojetí moci: stav výzkumu v české politologii. *Acta Fakultaty filozofické Západočeské univerzity v Plzni*. 2012, č. 3
- NYE, J. S., Jr., The Changing Nature of World Power. *Political Science Quarterly*, 105 (1990). (cit. podľa HUNTINGTON, S. P. *Střet civilizací. Boj kultur a proměna světového řádu*. Rybka Publishers, 2001)
- OSUNDE, P. *Can society function without power relations construed as domination?* Dostupné na: https://www.academia.edu/11352859/Can_society_function_without_power_relations_construed_as_domination?rhid=28550098008&swp=rr-rw-wc-21806401
- POPPER, K., R. *Otevřená společnost a její nepřítel, II. vlna prorocství: Hegel, Marx a co následovalo*. Praha : Oikymenh, 1994
- POŠVÁŘ, J. Ústavní funkce správy. *Vedecká ročenka*. 1947, č. 15
- RUSSEL, B. *Power, a new social analysis*, 1938 (full text). Dostupné na: <https://russell-j.com/beginner/POWER1938-TEXT.HTM>
- SCHWILK, H. *Hermann Hesse : Život hráče se sklěněnými perlami*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2023
- SKULOVÁ, S. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. *Právník*. 2005, č. 6
- SVOBODA, P. Veřejná moc v právu ČR. *Správní právo*. 2024, č. 1 – 2
- ŠKROBÁK, J. Verejné služby a vymedzenie verejnej správy vo funkčnom ponímaní. *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Časť 1*. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice : UPJŠ, 2018, s. 141
- ŠKROBÁK, J. Na pomedzí verejného a súkromného sektora – aké sú definičné znaky verejných entít a má zmysel ich hľadať? KOŠČIAROVÁ, S. (ed.). *Záujmová korporácia a verejný záujem*. Zborník referátov z vedeckej konferencie. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022
- TURČÁNI, J. Príspevok pravidiel administratívneho konania k humanizácii rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy. *Právny obzor*. 1970, č. 2
- VOŽENÍLEK, B. Materialně technické úkony statní správy. *Správní právo*. 1978
- VRABKO, M. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. Bratislava : C. H. Beck, 2018
- WEBER, M. *Economy and Society. An outline of interpretive sociology*. Volume I. University of California Press Berkeley – Los Angeles – London, 1978
- WEBER, M. *Politika ako povolanie*. Bratislava : Spektrum, 1990
- *
- Nález Ústavného súdu Českej a Slovenskej republiky, sp. zn. ÚS 18/92 z 19. marca 1992
- Uznesenie Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky, sp. zn. I. ÚS 191/92 z 9. júna 1992
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 169/03 z 19. decembra 2003
- Usnesení Ústavního soudu (ČR) I.ÚS 1030/24 ze dne 24. července 2024
- Stanovisko pléna Ústavného súdu (ČR) Pl.ÚS-st. z 3. decembra 1996 vrátane odlišného stanoviska troch ústavných sudcov
- Rozsudok Najvyššieho správneho súdu (ČR) z 24. novembra 2011, sp. zn. 7 As 66/2010-119
- Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. listopadu 2021, č. j. Konf 17/2020 – 15 (Nejvyšší správní soud)
- *
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
- Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*
- Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch
- Zákon č. 305/2013 Z. z. (zákon o e-Governmente)
- Trestný zákon
- Trestný poriadok
- Zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb
- Správny súdny poriadok

*

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration,
(Výbor ministrov Rady Európy, 20. jún 2007)

European Principles for Public Administration. Organisation for Economic Co-operation and Development,
SIGMA PAPERS: No. 27, 19-Nov-1999

Code of Good Administrative Behaviour, Európska komisia, 13. september 2000

European Code of Good Administrative Behaviour, Európsky parlament, 6. september 2001

*

[https://en.wikipedia.org/wiki/Power_\(social_and_political\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Power_(social_and_political))

https://en.wikipedia.org/wiki/Authority#cite_note-9

[https://en.wikipedia.org/wiki/Authority_\(sociology\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Authority_(sociology))

<https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Moc>

https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Sociologie_moci

<https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Autorita>