

## VÁZANOST VEŘEJNÉ SPRÁVY

VLADIMÍR VOPÁLKA

### TRADIČNÍ VÝCHODISKA

Prostor pro výkon veřejné správy vytváří zákonodárce. Ústavní pravidla požadují, aby stanovil způsoby uplatňování moci v určitých případech a její meze. Cíle, úkoly, metody a nástroje veřejné správy jako celku, jakož i jejích jednotlivých odvětví tak nutno vtělit do právních úprav. Měly by být jasné, srozumitelné, pokud možno jednoznačné a efektivně realizovatelné. Přitom třeba vážít, kam až možnosti práva i veřejné správy dosahují, co je normovatelné, následně uskutečnitelné a co už se vymyká z dosahu. Některé problémy nebude hned možno řešit a vyčkávat se, na některé právo ani moc nebude stačit nikdy, i když si politici budou myslet něco jiného.

Poměrně snadno lze zjistit, jaké hodnoty normy hájí a chrání a jaké cíle sledují. Z právního institutu poznáme, snaží-li se určitý jev omezit nebo potlačit, nebo jej naopak podporuje či prosazuje, anebo je k němu neutrální. Některé vztahy právní řád ignoruje, tváří se, jako kdyby neexistovaly, což někdy bývá i důsledek politických sporů o způsob regulace. Objevují se ale i předpisy vnitřně rozporné s nezřetelným účelem i cílem, nasměrované jakoby nikam, nebo pokusy zakotvit pomíjivé quasihodnoty uhnětené ad hoc. Pokaždé nemusíme káravě zvedat ruku, příliš mnoho úprav je kompromisních, příliš mnoho se pohybuje v nejistých oblastech a zkouší neověřené. Konečně, pravidla jsou dnes často vytvářena i v silném pudu sebezáchovy, což není obhajoba, ale konstatování.

Dodejme, tradičně o tom bývá v této souvislosti pojednáváno, že obsahově lze veřejnou správu plně vázat, stanovíme-li přesně všechny požadavky pro výkon, nebo jí poskytnout *správní uvážení* k výběru řešení, odpovídajícímu co nejlépe danému případu. Každý z uvedených způsobů má do značné míry vlastní oblast použití, vyplyne to z předmětu právní úpravy. Někdy je vhodné správu plně vázat, nebo to je dokonce nezbytné, jindy naopak nemožné.

Jak právní úprava, tak její aplikace, přidržíme-li se i dále materiálního hlediska, by měly odpovídat principům právního státu. Ty slouží jako silný filtr, oddělující přepjaté formalistické přístupy i svévoli, v extrémních případech i za cenu fakticky derogujícího účinku vůči konkrétní normě.

## PROMĚNY

Globalizace. E. Hobsbawm se domnívá, že „problémům dvacátého prvního století budeme čelit se souborem politických mechanismů naprosto nevhodných pro jejich řešení. Jsou prakticky omezené jen na prostor uvnitř hranic národních států, jejichž počet vzrůstá, a čelí globálnímu světu ležícímu mimo jejich dosah působení.“<sup>1</sup> U. Beck v knize *Moc a protíváha moci v globálním věku* zamířil věcně i časově hodně daleko. Podle něho nový, *kosmopolitní* pohled „odkrývá, jak se stávají státní politika, a dokonce pojem státu a politiky *kontingentními* působením ekonomické, kulturní a politické globalizace. Takzvaným vedlejším důsledkům globalizace se daří zvenci a v celosvětovém měřítku [...] rozbít železný krunýř poddanství národního státu a dát průchod politice“. A pokračuje vizí: „... nová kritická teorie se ptá na předpoklady a možnosti *kosmopolitní sebetransformace státu*.“<sup>2</sup> Jedním z východisek jeho úvah je i kritika politiky, nedbající globálních problémů a proto neschopné postihnout řadu pro vývoj podstatných vazeb. Směřujeme tedy k formám translegálního panství, nikoli (přímo) demokraticky legitimizovaného, oprávněného spíše ve smyslu sebezáchovném, a k fragmentárnímu systému moci a protimoci?<sup>3</sup>

O právu v těchto souvislostech zpravidla nenajdeme příliš lichotivá hodnocení. „Globální ekonomiku nelze udržet v žádném ‚legálním rámci‘, jak dokazuje nekonečná řada skandálů v Evropské unii, v USA či v Koreji. Nelze ji podřídit zákonům přijatým legitimními zástupci lidu žijícího na nějakém ‚vlastním‘ území, protože pirátsky organizovaná ekonomika vždy unikne moci státu. Legalita v komplexní společnosti je pod kontrolou armád právníků, [...] posuzují ji z hlediska efektivity: bude výhodnější překročit ji, hledat v ní díry, nebo ji naopak využít v partyzánském boji za vyšší zisky na globálním trhu?“<sup>4</sup> Mohla by tato úvaha o pirátech a partyzánech posloužit k podpoře ideje kosmopolitního státu, nebo proti ní?

Raději se od vizí vrátíme na pevnější půdu. Právo samotné se nepochybně globalizuje, tohoto výrazu můžeme použít, právní řády jednotlivých států vytvářejí s nadnárodními pravidly nové systémy. Národní právní systémy vývojově dospěly k relativní komplexnosti i stabilitě, soubor ústavních pravidel a kodifikace klíčových odvětví jsou jejich páteří. Nadnárodní systémy jsou naopak více či méně fragmentární. Případ Evropské Unie, řekněme mikrokosmu globalizace, ukazuje, jak v moderním světě dochází velmi rychle k úzké provázanosti a vzájemné závislosti různých oblastí života, vnitrostátně i v mezinárodním měřítku. Zprvu se mohlo zdát, že k ekonomické integraci postačí zásahy do několika málo právních úprav pro jejich sjednocení, nebo alespoň k dosažení stavu, ve kterém si navzájem nebudou překážet. Souvislosti věcné, ale i politické však ukázaly, že to vedlo k ovlivňování celé řady dalších sfér, které byly původně stranou zájmu, státy byly nuceny měnit nejen vlastní kodexy, ale i některá

<sup>1</sup> Hobsbawm, E. J.: *Globalizace, demokracie a terorismus*. Praha: Academia 2009, s. 91.

<sup>2</sup> Beck, U.: *Moc a protíváha moci v globálním věku*. Nová ekonomie světové politiky. Sociologické nakladatelství, Praha 2007, s. 87, 88.

<sup>3</sup> Beck, U.: *op. cit.* srov. s. 170 an.

<sup>4</sup> Bělohorský, V.: *Společnost nevolnosti*. Eseje z pozdější doby. Druhé vydání. Knižnice Sociologické aktuality, Praha 2009, s. 171.

ústavní pravidla. A jsou slyšet hlasy, přitom nemusí jít jen o ty z byrokratického aparátu Unie, volající po dokončení celku evropského práva „ústavou“ a významnými kodifikačními díly. To už je však tenký led, nejen z hlediska politického, ale i obsahového. Přestože se na kontinentě právní řády dlouhodobě vzájemně ovlivňovaly, každý z nich se opírá též o vlastní tradice a proto se v mnohém také odlišují. Narušení v tomto směru by mohla citelně postihnout nejen právní vědomí, ale i mnohé ze základních právních principů, jako jsou např. předvídatelnost, právní jistota. A to i kdybychom nové, sjednocující úpravy považovali za dokonalejší. Právo jen zřídka-kdy může s úspěchem předbíhat vývoj metodou velkých skoků a odpověď na otázku co je dokonalejší nebo lepší závisí na zvoleném hledisku. Je zřejmé, že úpravy, které nezapadají do vnitrostátního systému se jen obtížně prosazují a vyvolávají potíže při aplikaci.

Dopad je patrný i v systému pramenů práva. Jeho vydatnými zdroji se stávají pravidla nadnárodní, konečně i naší ústavní konstrukci můžeme v tomto směru hodnotit s M. Hofmannovou jako „umírněný monismus“.<sup>5</sup> Mnohé z pramenů nabývají dříve neznámých podob, jako např. hojně diskutované evropské směrnice, které pracují nejenom s pravidly, ale obšírně i s cíli, spíše literárně vyjádřenými, a s vysvětlujícím textem, někdy ne nepodobným interním směrnícím. Lisabonská smlouva pak výslovně rozlišuje legislativní a nelegislativní akty. Definice legislativního aktu vychází z procedurálního konceptu legitimizace aktu. Nelegislativní akty přitom mohou mít typickou podobu nařízení, směrnic a rozhodnutí, ale i podobu atypickou... jde o správní předpisy a opatření, jež jsou samy akty aplikace práva.<sup>6</sup>

Obsah právního institutu bývá dnes vyjádřen ve více zdrojích – v mezinárodní smlouvě, v různých pramenech evropského práva, v zákoně, v podzákoných předpisech. A v judikatuře. Posuzování souladnosti bývá obtížné, výklad každého z pramenů je autonomní, nelehké jsou tudíž i následné vzájemně konformní výklady, stejně jako zjišťování vztahů obecného a zvláštního, nebo uplatnění přednostní aplikace. Fragmentární charakter nadnárodního práva vede k soustředění na určité oblasti, úpravy v nich se mění příliš často, právo se může stát nepředvídatelné a nekonzistentní. Normy také rychle přecházejí od klasických obecných pravidel k detailům a kasuistice, vznikají disproporce a počet předpisů je alarmující.

Fragmentace má i další důsledek. Úpravy jsou často diktovány především ekonomickými teoriemi a zájmy, a jsou i takové, u nichž můžeme mít podezření, že na své dlouhé cestě poztrácely podstatné vazby na morální pravidla.<sup>7</sup> Nebo lze mít pochybnosti o jejich způsobilosti problémy také řešit a ne jen vyvolávat. Je-

<sup>5</sup> Hofmannová, M.: Cesta k nadnárodním právním systémům otevřena? In: Pocta M. Bakešovi k 70. narozeninám. Leges, Praha 2009, s. 119.

<sup>6</sup> Pomahač, R., Handrlica, J.: K úřední aplikaci evropského správního práva, in: Nové jevy v právu na počátku 21. století – III. Proměny veřejného práva. Karolinum, Praha 2009, s. 344. A pokračují: „... je vhodné diferencovat legislativní pravidla týkající se přijímání správních předpisů. Za to, že se tak nestalo již v souvislosti s přípravou na evropeizační proces, platíme již nyní cenu nekvality předpisů. [...] Za zvážení stojí, zda není – i s ohledem na vývoj evropského a globálního práva – alespoň v některých částech psaného správního práva nutno doporučit delegifikační řešení (snížení administrativní náročnosti opírající se o možnost nařízeními modifikovat správní procedury předpokládané zastarávající úpravou). Právo EU se touto cestou již dávno vydalo.“

<sup>7</sup> O tom mj. píše např. Sedláček, T.: Ekonomie dobra a zla. 65. pole, Praha 2009.

jich jednostranná preference může oslabovat právní zásady, jakož i práva a svobody lidí.<sup>8</sup>

A navažme: „pro demokratické vlády je nejpohodlnějším – a někdy i jediným – řešením udržet co nejvíce rozhodovacích procesů z dosahu zveřejnění a politiky, nebo alespoň obejít proces zastupitelské vlády, což znamená jak samotný elektorát, tak činnost shromáždění a institucí jím zvolených. [...] Dokonce i v Británii pozoruhodná centralizace už tak silné rozhodovací moci šla ruku v ruce s oslabením Dolní sněmovny a masivním přesunem funkcí na nevolené instituce, veřejné i soukromé, a to za vlády konzervativních i labouristických.“<sup>9</sup> Sociologové se vyjadřují ostřeji než právníci, kteří se do poslední chvíle snaží věci spíše utřídit, začlenit, urovnat a vysvětlovat. Skutečností však je, že rozsah úkolů veřejné moci (a tudíž i veřejné správy) je nebyvalý a stále se rozšiřuje. Tomu se přizpůsobuje její organizace i působení. Oddělují se government a governance, vláda a vládnutí. Obsah vládnutí se rychle vyvíjí a role státu při globalizaci se mění, „vládnutí“ zdůrazňuje prioritu metod, mechanismů a forem činnosti a státy se transformují na polycentrické. Základním rozměrem současného vládnutí jsou prakticky horizontální vztahy jeho subjektů.<sup>10</sup>

Státní moc, především v oblasti hospodářské, značně oslabil. Od státu oddělené instituce získávají značné kompetence a tudíž i sílu, pro některé činnosti se vytvářejí „nezávislé orgány“, které při regulaci jim svěřených oblastí do značné míry vycházejí i z vlastní normotvorby a zákonný základ pro ně je obecný, zaměřený hlavně na určité cíle. Mají především politickou nezávislost a podle potřeby operativně rozhodují, koordinují, usměrňují, vydávají pravidla, řeší spory apod. Do nich je vkládána naděje, že příslušná odvětví se budou vyvíjet plynule a bezporuchově. Jejich regulační činnost je *novou funkcí* veřejné správy, vykonávanou s velkou mírou nezávislosti na státní moci, což stvrzují i zákonné úpravy.

Proměnil se i klasický institut dozoru. Podle M. Tomáška a M. Kubištové „je poněkud paradoxní, i když obecně známou skutečností, že samotné banky nepotřebují ke svému životu a tím méně ke své ‚prosperitě‘ orgány dohledu. Vznik orgánů bankovního dohledu se datuje od vzniku prvních bankovních krizí [...] dohled a jeho propracovanost je namnoze i politickou nutností, neboť klienti bank jsou koneckonců voliči...“<sup>11</sup> Nejen díky probíhajícímu černému období bankovního sektoru a jeho příčinám jde o názor povážlivý. Kdybychom ho vztáhli i na další oblasti, a zúčastnění ve většině z nich by s tím asi souhlasili, mohli bychom dojít i k závěru, že dozory, dohledy a další způsoby kontrol jsou vlastně plýtváním penězi. Přitom však veřejné mínění, vydatně vytvářené médii, spílá více dozorujícím a normotvůrci, který jejich úkoly stanovil, než tomu, kdo má lumpárny na svědomí. Bude se třeba vyrovnat s tím, že v ně-

<sup>8</sup> Např. M. Taggart upozorňuje, že by nebylo dobré vyklízet pole ekonomům a zapomínat na hodnoty (veřejného) práva, a to i při deregulaci, nebo privatizaci. Taggart, M.: „The Peculiarities of the English“: Resisting the Public/Private Law Distinction, in: Craig, P., Rawlings, R. (eds.): Law and Administration in Europe. Oxford University Press, Oxford 2005, s. 119. Z jiného pohledu – srov. např. argumentaci Nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 56/05 k právu výkupu účastnických cenných papírů.

<sup>9</sup> Hobsbawm, E. J.: op.cit., s. 89, 90.

<sup>10</sup> Srov. Mockle, D.: La gouvernance, le droit et l'État. La question du droit dans la gouvernance publique. Bruylant, Bruxelles 2007, s. 244, 212.

<sup>11</sup> Tomášek, M., Kubištová, M.: Perspektivy bankovního dohledu po ratifikaci Lisabonské smlouvy. In: Pocta M. Bakešovi k 70. narozeninám. Leges, Praha 2009, s. 408.

kterých oblastech působí dozor jako jediná a poslední prevence před závažnými poruchami, ale také, že se od něj žádá příliš mnoho, možná více, než je schopen. Dozor překonal tradiční pojetí, tj. soustředění se na veřejné služby s cílem zjednat nebo sjednat nápravu v případech zjištěných nedostatků. Na tuto jeho roli se už skoro zapomíná, před očima se mění v trestající mechanismus a je schopen v některých aktivitách vyřadit dozorovaného ze hry a veřejnoprávními zásahy mu diktovat.<sup>12</sup>

Veřejná moc bývá charakterizována především schopností jednostranně a autoritativně zasáhnout do právní sféry jednotlivce (tedy i proti jeho vůli). Poměrně složitými otázkami, které už se týkají i práva soukromého, jsou kooperace právnických osob s mocenskými orgány (v rámci horizontálního rozměru moci) a související vztahy právnických osob soukromého i veřejného práva k jednotlivcům, resp. ke „spotřebitelům“. Podíl na moci, často na smluvním základu, se stává běžným a pojmy jako poskytování veřejných služeb nebo činnost ve veřejném zájmu mají neostrý obsah s tendencí se rozšiřovat. Kam až sahá veřejná moc? O tom byla např. diskuse k povaze licence podle energetického zákona – jsou či nejsou licencované subjekty ve vztazích k odběratelům podle platného zákona vybaveny mocenskými nástroji?

Z autonomie vůle a rovného postavení zůstávají v některých soukromoprávních vztazích jen prvky. Občan jistě nemusí mít účet v bance, nebo si brát úvěry – potíže, které si tím způsobí ho ale přivedou k plné akceptaci nabízených podmínek, ať jsou jakékoli. Nemluvě o situaci, kdy např. zákon předepíše vyplácení některých dávek na bankovní účty. Na druhé straně, veřejné právo, abychom o něm uvedli též něco povzbudivějšího, se pokouší chránit spotřebitele v řadě odvětví, zvláště tam, kde byla jejich pozice postupně neúnosně oslabena. Zmiňme detailní úpravy smluv pro cestovní kanceláře s navazujícími povinnostmi provozovatelů, nebo směrnici o spotřebitelských úvěrech. Rozlišování vztahů veřejnoprávních a soukromoprávních je stále složitější. K tomu např. Nález II. ÚS 99/07 z října 2008: „... při uzavírání předmětné smlouvy byli její účastníci v zásadě rovném (horizontálním) postavení, vyplývajícím ze smluvního vztahu. Z druhé strany Ústavní soud nemá nejmenších pochybností o tom, že pozemkový úřad při poskytování součinnosti nutné pro řádné splnění závazku (vypracování komplexních pozemkových úprav) ze strany stěžovatele, vystupoval vůči stěžovateli ve vrchnostenském (mocenském) postavení. Konkrétní úkony a činnosti, které měl pozemkový úřad učinit k řádnému splnění závazku, spadají svou povahou do oblasti výkonu státní správy...“

Hranice moci v jednotlivých odvětvích mají občané za nezřetelné a nejasné, protože jsou nezřetelné a nejasné. Hezky to vyjádřil K. Liessmann u vysokého školství: „Na rozdíl od universit řízených státní byrokracií se kontrolní a řídicí mechanismy změnily – tedy prohloubily se. A tím se na rozdíl od ministerských úřadů zneviditelnily.“<sup>13</sup> A nejen to. Jak se rozšiřuje počet subjektů vládnutí, a dále i těch, které se v nějaké podobě na něm podílejí (rozdíl v tom může být nepatrný), je rozhodování ovlivňováno stále větším množstvím různorodých zájmů, postupy i výsledky jsou méně čitelné a předvídatelné. Od původně převažujícího policejního působení se veřejná správa

<sup>12</sup> Blíže k tomu Vopálka, V.: Úvahy o dozoru. In: Pocta M. Bakešovi k 70. narozeninám. Leges, Praha 2009, s. 448.

<sup>13</sup> Liessmann, K. P.: Teorie nevzdělanosti. Omyly společnosti vědění. Academia, Praha 2008, s. 85.

rychle měnila v organizaci především vytvářející i poskytující hodnoty a služby a dnes se zdá, že k tomu stále více požaduje i nástroje, které vedou k faktickému řízení. Bývají skryté, třeba za dozorem. Zvláště ti, kteří považují stát a další subjekty veřejné moci za špatné vlastníky a hospodáře a prosazují privatizaci, musí mít nepříjemný pocit, že se prostor pro samostatné rozhodování soukromých subjektů neustále zužuje ve prospěch toho, jehož schopnost chovat se jako pečlivý vlastník zpochybňují. Kdo ponese odpovědnost za krach odvětví?

V souvislosti s požadavky na obsah veřejné správy pak vůbec není náhodou, že potíže činí i její formy. Právě forma dává obsahu, vedle požadavků procesních, zejména též specifické vlastnosti, jako všeobecnou závaznost, bezprostřední účinek, sílu exekučního titulu apod. Je velký rozdíl, vyplývá-li určitá povinnost přímo z právní normy, nebo z (individuálního) aktu aplikace, řekněme z rozhodnutí ve správním řízení, nebo z bezprostředního zásahu. S novými úkoly, se kterými si často málokdo ví rady, dochází k tomu, že se zákonodárce snaží jakýkoli obsah natěsnat do známé formy, přestože je na první pohled nevyhovující, ale také, že se podobný obsah ocitá v různých formách (v právním předpisu, v opatření obecné povahy, ve stanovisku). Příkladem může být § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, podle kterého je „závazné stanovisko ve smyslu jeho § 14 odst. 1 a 2 samostatným rozhodnutím ve správním řízení, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem“.

Řadu „souhlasů“, které byly správou (i zákonodárcem) chápány jako méně formální úkony než je správní akt, přeřadila nakonec judikatura právě do sféry individuálního správního aktu.<sup>14</sup>

Jestliže formu zamění aplikující správní orgán, půjde o těžkou vadu zákonnosti (např. individuální akt, k jehož vydání nemá pravomoc, skryje ve vyhlášce, k jejíž přijetí naopak pravomoc má). Co ale dělat, činí-li podobný krok normotvůrce?<sup>15</sup> Při posuzování právní úpravy zařazování léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění dospěl Ústavní soud k závěru, že při rozhodování v těchto věcech dochází k zásahu do práv jejich výrobců a distributorů, a proto je třeba dbát dodržování principů fair procesu. Rozhodování pouze v rámci normotvorného postupu (výše úhrady byla stanovována prováděcím právním předpisem) shledal za neslučitelné s čl. 36 Listiny (Pl. ÚS 36/05).

Nejvyšší správní soud při rozhodování vychází z respektování formálního označení aktu, jestliže se však označení nekryje s materiálním obsahem, může dojít, s ohledem na požadavek účinné ochrany práv osob k situaci, kdy obsah převládne nad for-

<sup>14</sup> Územní souhlas (§ 76 odst. 1 a 96 odst. 2 stavebního zákona) v rozsudku 1 As 92/2008-76 z ledna 2009, souhlas podle § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (6 A 97/2001-39). Do té doby i NSS zastával názor, že o rozhodnutí půjde pouze tehdy, pokud příslušný orgán dospěje k závěru, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. Se stejným výsledkem byl posouzen i souhlas podle § 44 odst. 1 cit. zákona (8 As 47/2005 – 86).

<sup>15</sup> Sám zákonodárce nemá čisté svědomí. Přestože Ústavní soud vícekrát zdůraznil požadavek obecnosti právních předpisů a zásadní nepřipustnost takových, které narušují dělbu moci, nebo jsou materiálně ve skutečnosti jinými akty, musel v uplynulých letech vícekrát v tomto směru zasahovat. Z poslední doby uvedme alespoň Pl. ÚS 24/04 z roku 2005, známá kauza jezů na Labi, o čtyři roky později podobný(!) pokus se zákonem o výstavbě na letišti Ruzyně (Pl. ÚS 24/08). Účel svítel prostředky.

mou, a to i v návaznosti na posouzení z hledisek právní jistoty a předvídatelnosti práva. Dodatečným argumentem pro umožnění „rekvalifikace“ aktu ve prospěch osob je požadavek kontroly a předvídatelnosti samotné veřejné správy (usnesení 8 As 47/2005 – 86, bod 31).

Poučným je vývoj judikatury ve věcech opatření obecné povahy. Zjednodušeně, Nejvyšší správní soud zprvu zdůraznil dominanci materiálního pojetí, posléze se odklonil ve prospěch formálního označení aktu, aby se nakonec, po nálezech Ústavního soudu (Pl. ÚS 14/07 z listopadu 2008, I. ÚS 960/08 z března 2009), opět navracel k původní interpretaci. Výchozí situace přitom vůbec nebyla jednoduchá, předmětem byla totiž obecně závazná vyhláška, jejíž obsah, závazné části územního plánu, byl posouzen jako opatření obecné povahy a zrušen, i když ke zrušení samotné vyhlášky jako formy neměl Nejvyšší správní soud pravomoc.

Už od doby vzniku správního soudnictví se formám začala postupně věnovat větší pozornost, napomáhaly i při vymezení soudní pravomoci. U úkonů (aktů) se zkoumaly jak jejich obsahové, tak formální náležitosti a pojmy jako normativní a individuální správní akty, zásahy, správní řízení aj. byly cizelovány teoretiky a judikaturou. Pro správu také bylo a je typické, že formy jsou neoddělitelně spjaty se správními procesy, hlavně se správním řízením. Předepsaný postup má přivést úřad ke správnému a vhodnému řešení věci za účasti dotčených, kterým současně umožňuje hájit svá práva a následně poskytuje podklady pro případnou (soudní) kontrolu. Obsah veřejné správy se rychle a pronikavě změnil a rozrostl, zatímco formy zůstaly většinou v tradiční podobě. Soudům v právním státě nezbyvá nic jiného, než posuzovat instituty materiálně, jinak by nemohly dostát jedné ze svých hlavních úloh chránit práva a svobody. Výsledek ale stěží označíme za úspěch, kasace vede jen k přeměrování do některé z již existujících forem s veškerou její zátěží. Když např. Ústavní soud rozhodoval ve věci léčiv hrazených z veřejného zdravotního pojištění, musel spoléhat na zákonodárce (a v přípravě na příslušný resort), že zhotoví lépe odpovídající proces. To se však nestalo a složitost obecné úpravy správního řízení komplikovala a prodlužovala rozhodování.

Příliš těsné formy, včetně někdy až nedůvodně složitých a obtížných postupů, vedou veřejnou moc k pokusům se z nich vymanit. Vzhledem k aktuálním úkolům hledá další způsoby a mechanismy vládnutí a stále více se spojuje s dalšími subjekty. Zejména působení samosprávných korporací, regulátorů, dozorových orgánů, jakož i zmocněných osob soukromoprávních, to jsou pokusy o vytvoření nových cest.

C'est par mon ordre et pour le bien de l'Etat que le porteur du présent a fait ce qu'il a fait. Na můj příkaz a pro blaho státu učinil majitel tohoto listu to, co učinil. Vzpomeneme si ještě? Tento dopis Dumasova kardinála Richelieu pro Milady nás může převést zpět k úvodním тезím. Zatímco kdysi policejní správa tu a tam uvítala volné ruce, je paradoxem doby, že takové zmocnění by pro současnou *státní* správu, pomíneme-li ústavní problémy, mohlo být i katastrofou. Hypoteticky by se sice mohla rozmáchnout k pružným, odvážným a snad i elegantním činům, hned by však vyšla najevo bída zmatených nebo nedopracovaných koncepcí, paralyzovaly by ji konflikty zájmů subjektů, držících faktickou moc. To vše bez možnosti se vymluvit na nedokonalou legislativu. Na druhé straně je však zřejmé, že zvláště *nestátní* subjekty, vyčle-

něné z hierarchických vazeb, dospěly ve svých aktivitách k samostatnosti, kterou už těžko měřit tradiční stupnici od plné vázanosti k pravomoci diskreční. Dostávají nelehké úkoly a právo, též vzhledem k rozmanitosti svých zdrojů a různých center legislativy, je jim často jen velmi obecným (blanketním) základem. Požaduje se od nich efektivnost, kterou prokazují hlavně tím, že *zajišťují* efektivní fungování určitého odvětví. A dodejme: na stát napojené manažerské a jim podobné společnosti, množství databází s citlivými informacemi, permanentní reformy, hodnocení, měření, evaluace, akreditace apod., kritéria určuje ten, kdo má moc. Jaká to budou? Moc i právo se snaží zejména prostřednictvím dalších subjektů a způsobů „neviditelně“ pronikat dál, než kdy bývalo obvyklé, s cílem stále více *ovládat*. Je to možná odvážné, v každém případě však velmi riskantní.

V období globalizace, souvisejících změn obsahových i organizačních a narůstajících konfliktů obsahu a formy se zatím zdá, že zbývá jedině: pozorně chránit práva a svobody a dbát o dodržování základních právních principů. Určují program, *v jehož rámci* by se měla moc (ať už ji vymezíme jakkoli) pohybovat. Poslední hranice sebezáchovy. O významu uvedených hodnot, ale současně i o jejich permanentní erozi svědčí i neustálé vytváření dalších a dalších katalogů základních práv a svobod, z nichž posledním je Listina základních práv Evropské Unie. Transformující a rozšiřující se veřejná moc je ve vleku mnoha zájmů a tíha její korekce je především břemenem soudů. Bude třeba vytvořit podmínky, aby ho mohly alespoň *částečně* zvládnout.

## THE BINDING OF PUBLIC ADMINISTRATION BY LAW

### Summary

Where persons engaged in public administration rely on public authority they are required to act only in cases, within the limits and in the manner determined by the law (Art. 2 (3) of the Constitution). This rule may appear to be simple. Examining this rule from the material perspective we find out that its enforcement is rather a complex and ambivalent procedure having an immediate impact not only upon the division of powers in the state, but also upon the feasibility of the protection of basic rights and freedoms of citizens. These values in a modern state based on the rule of law are gradually more and more endangered by complicated legal systems, expanding tasks assigned to public administration and their legislative expression, the process of globalization, as well as by the multiplication of administrative bodies. Traditional analyses of the strict binding of public administration by the law on the one hand, and its discretionary powers (administrative discretion) on the other, cannot fully describe its real position, particularly with respect to new modes of its application, such as activities of its regulators or significantly wider supervisory authority often resulting from blanket laws. The significance of (administrative) courts in the application of legal principles in individual cases is higher today than it used to be in the past; however, the questions arises whether the courts are able to sufficiently protect the values of the states based on the rule of law.