

ČESKÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA – STABILITA FOREM A MĚNÍCÍ SE PODMÍNKY

CZECH PUBLIC ADMINISTRATION – STABILITY OF FORMS AND CHANGING CONDITIONS

Miloš Matula¹

Abstrakt

V článku je přehledně konstatován a stručně analyzován současný stav veřejné správy v ČR, zejména z hlediska administrativní náročnosti vedení záležitostí a potřebnosti správy, možností a limitů modernizace a inovačního klimatu, stavu decentralizace, vývoje územního uspořádání a reakce na krizové situace. Analýza je provedena se zřetelem ke vztahu mezi formami organizace a úkoly veřejné správy a ukazuje na rostoucí rozpor mezi snahou o udržení stability forem a měnícími se podmínkami společenské reality a nároky na správu.

Klíčová slova

veřejná správa, státní správa, územní samospráva, Česká republika

Abstract

The paper deals with an analysis of the current state of public administration in the Czech Republic, particularly, with respect to the administrative burden of processes, the necessity of public administration, opportunities and limits of its modernization, the level of decentralization, the territorial development, and the crisis management. The analysis is made with regard to the relationship between the forms of organizations and the tasks of public administration. It shows the growing discrepancy between the effort to maintain the stability of forms and the changing social conditions connected with the requirements for public administration.

Keywords

public administration, state administration, territorial self-government, Czech Republic

1 Fakulta národohospodářská, VŠE Praha

Úvod, povaha problematiky, použité metody

Smyslem článku je postihnout základní problémy současné české veřejné správy. Obvykle se pozornost soustřeďuje na konkrétní otázky legislativní nebo na otázky ekonomické. Tyto otázky jsou nepochybně důležité, nicméně komplexní pohled na danou tematiku vyžaduje i uplatnění hlediska správněvědního a tedy propojení aspektů a metod normativní právní analýzy s metodami státovědeckými a správněvědními postihujícími v určitém rozsahu také aspekty teorie organizace, ekonomie a sociologie. Z uvedeného konstatování vyplývá, že i když se v článku využívá rovněž analytických metod, převládá spíše snaha vytvořit syntetický pohled na funkci české veřejné správy v soudobých podmínkách. Nepostradatelnou součástí celkové syntézy je pak vývojový pohled, nikoliv ve smyslu pramenného historického rozboru, ale postižení dynamické stránky zkoumaných jevů.

Syntetický pohled je zvlášť potřebný pro možnost propojení teoretické roviny s praktickou aplikací poznatků, která by se vztahovala ne k řešení dílčího problému právní úpravy, financování určitého projektu apod., ale ke všeobecnému vedení správy.

Podstatou článku je tedy pokus o vystižení těch problémů, které se buď nejvíce podílejí na syntetické charakteristice české veřejné správy v této době nebo představují nejzřetelnější limity jejího rozvoje, případně jsou zdrojem podstatných poruch ve fungování celého systému veřejné správy.

Vzhledem k charakteru článku zaměřeného na rozbor současného stavu reality využívá autor kromě běžné literatury a právních předpisů také příspěvky z aktuálních konferencí a metodických materiálů, které jsou samozřejmě uvedeny a označeny. Zaměření na obecný rozbor aktuální problematiky rovněž vyžaduje intenzivní propojení současného stavu problematiky a výsledků, proto jsou tyto otázky spojeny.

Současný stav poznání a výsledky

Ve smyslu výše uvedených metodologických východisek se pozornost při hledání určujících problémů a vývojových tendencí veřejné správy v ČR zaměřila na následující okruhy otázek:

1. Administrativní náročnost řízení a fungování společnosti všeobecně a její projevy ve veřejné správě a vliv na rozsah a míru potřeby veřejné správy.
2. Možnosti a limity modernizace veřejné správy a charakter inovačního klimatu včetně vůle k nezbytným reformám.
3. Stav, vývojové tendence, organizační a právní formy a limity decentralizace.
4. Územně správní uspořádání, jeho koncepce a konkrétní vývoj
5. Schopnost systému veřejné správy reagovat na krizové situace ve společnosti.

Podle těchto okruhů bude členěn i následující text.

Ad 1. Administrativní náročnost vedení záležitostí a potřebnost správy

Soudobé procesy v české, ale v širším smyslu i obecně evropské společnosti se vyznačují rostoucí formalizací. Tato formalizace se zdaleka netýká pouze správy, ale celého života společnosti. Formalizace v obchodním životě, ve školství, zdravotnictví, kultuře, ochraně životního prostředí nebo informačních procesech je výrazně vyšší než před 100 a dokonce i než před 50 lety, ačkoliv vzhledem k povaze direktivního řízení v tehdejšímu systému bychom vlastně měli očekávat pokles formalizace při jeho opuštění.

Příčiny uvedené formalizace často vyplývají z deklarovaných ušlechtilých záměrů, jakými jsou zejména vyšší objektivita, lepší kontrolovatelnost, větší možnost využití moderních informačních technologií, usnadnění standardní evidence a rozhodování atd.

Formalizace vede k naplnění uvedených cílů pochopitelně jen částečně a za cenu výrazných komplikujících nebo i jednoznačně negativních důsledků.

Především také na formalizaci se vztahuje teorie mezního užitku, takže s přírůstkem formalizace nestoupají úměrně efekty, kvůli kterým byla alespoň podle jejích stoupenců zavedena. Po určité době fungování formalizovaných procesů se také obvykle objeví, pokud nebyly přítomny již od počátku, způsoby, kterými lze formální překážky alespoň do jisté míry obcházet, čímž účinnost formalizace rovněž klesá.

Formalizace může přinést určité pozitivní výsledky zejména do standardizovaných procesů, naopak výrazně limituje tvůrčí činnosti a obecně inovační procesy, které se svou povahou vzpírají uplatnění formálních kritérií, především pokud by tato kritéria měla být určující při jejich podpoře a hodnocení.

K formalizaci přispívají také určité vlastnosti postmoderního konceptu. Hodnotová relativizace a pluralita možných obsahů ztěžují rozhodování na obsahovém základě, což někdy vede k jeho neadekvátnímu nahrazení rozhodováním podle formy.

Nejzávažnější negativní důsledky formalizace představují snížení pozornosti věnované obsahové stránce rozhodování a růst administrativní náročnosti. Podcenění obsahové stránky vyplývá jednak ze soustředění na formální stránku jako na klíčovou při hodnocení a akceptaci rozhodnutí nebo jiného výsledku činnosti veřejné správy, jednak z nutně omezené kapacity subjektu veřejné správy, která je ze značné části vyčerpaná formálními procesy.

Administrativní náročnost řízení je formalizací ovlivňována jak u orgánu veřejné správy, tak u adresáta její činnosti. Na adresáta je někdy přenášena zákonou úpravou i taková část administrativní činnosti, která buď není k rozhodování skutečně nezbytná nebo by ji mohl vykonat správní orgán sám. Tím sice dochází k usnadnění rozhodování orgánů veřejné správy a k úspoře nákladů na jejich činnost, ale celková administrativní náročnost ve společnosti přesunem na adresáty nijak neklesá, a navíc se snižuje komfort adresátů, kteří si kromě toho fungující státní správu již platí v daních. K růstu administrativní náročnosti přispívá i poměrně komplikovaná úprava správního řízení, která ve složitějších případech vyžaduje profesionální pomoc, čímž se zvyšují výdaje adresátů a zčásti se v tomto smyslu může projevit i faktická nerovnost mezi účastníky, jinak typická spíše pro civilní řízení soudní nebo rozhodčí řízení. Také růst administrativní náročnosti v sociální správě vede u adresátů k nežádoucím důsledkům vzhledem k jejich často omezené a diferencované schopnosti se s danými požadavky vyrovnat.

Na straně správního orgánu má zvýšená administrativní náročnost za následek především zvýšenou potřebu úředníků a s tím spojené personální výdaje. Počet úředníků sice sám o sobě může ovlivnit potřebu administrativní činnosti jejím umělým vytvářením, tento vliv je však sekundární. Primární závislost je opačná, růst počtu úředníků je důsledkem zvýšené administrativní náročnosti a projevuje se i v soukromé sféře, často i nepřímo jako změna náplně pracovních míst nebo struktury zaměstnanců. Ve veřejné správě to znamená, že snížením počtu úředníků se fenomén byrokracie neovlivní, pokud nedojde současně ke snížení administrativní náročnosti řízení. V závislosti na struktuře poklesu může naopak dojít ke zhoršení vyřizování záležitostí, prodloužení lhůt nebo poruchám v koncepční činnosti. Tento efekt je záporný, neboť se může plně projevit až v relativně dlouhém horizontu. Kde je zdroj administrativní náročnosti? Z hlediska funkčních vazeb ve veřejné správě lze vysledovat tři hlavní zdroje formalizace a následného zvýšení administrativní náročnosti.

První zdroj představuje obecné zvyšování formalizace ve společnosti, jak bylo popsáno výše. Paradoxně je tedy veřejná správa nejen oblastí, kde může být administrativní náročnost generována, ale také oblastí, kam může být administrativní náročnost zevnějšku vnášena, v tomto případě určitým sociálním klimatem a způsobem myšlení převládajícím ve společnosti

Veřejná správa je činnost podzákonná, druhým podstatným zdrojem administrativní náročnosti je proto legislativa. Většina zákonů zvyšuje administrativní náročnost. Státní správa je tu ale spoluodpovědná, neboť nejvíce zákonů je připravováno právě ve státní správě. Nicméně i tyto zákony musí schválit Parlament, takže rozhodující je odpovědnost zákonodárce, popřípadě příslušných orgánů EU, pokud zátěž vyplývá z evropského práva. Pozornost politiků by se z tohoto pohledu neměla koncentrovat především na počet úředníků, kterým už lze administrativní náročnost ovlivnit jen sekundárně, nýbrž za zásadní by měla být pokládána kontrola legislativy, kde lze tuto náročnost i míru byrokratizace správy vůbec ovlivnit primárně.

Třetím zdrojem administrativní náročnosti je vztah mezi správou a soudnictvím. Soudní přezkoumatelnost správních rozhodnutí je nepochybně potřebná, ovšem z povahy věci kladou soudy důraz na právní a další formální prvky a tím se pochopitelně rovněž mění vztah obsahové a formální stránky v rozhodovacím procesu. Důraz na formální stránku je tu oprávněný, pokud soud nepostupuje příliš formalisticky a pokud na druhé straně je zdrženlivý ve vztahu k věcnému aspektu posuzované záležitosti, kde by neměl nahrazovat správní orgán.

Ad 2. Modernizace veřejné správy a inovační klima.

Modernizace veřejné správy je nepochybně podstatným faktorem, který ovlivňuje její celkový obraz. Pod modernizací se často rozumí zejména digitalizace správy, ale takové pojetí lze považovat za zjednodušené. V každém případě existuje také obsahový aspekt modernizace, který zahrnuje dominantně schopnost veřejné správy reagovat na zásadní nové trendy ve společnosti a tím inovovat adekvátně obsah činnosti správy. Také z formálního hlediska má pro modernizaci správy význam nejen digitalizace, i když je jistě v tomto směru nejvýznamnější, ale také využití jiných způsobů tradičně chápané racionalizace státní správy, ať už z hlediska uplatnění teorie organizace nebo využití technických prostředků v administrativě a racionalizace práce.

K samotné digitalizaci správy a obecně uplatnění e-governmentu lze konstatovat, že kromě obecně uznávaných předností, jakými jsou zvýšení efektivnosti, zrychlení některých procesů, potenciální zlepšení objektivitu rozhodování nebo zvýšení komfortu adresátů existují také určité problémy, rizika a limity, které mohou výhody elektronické správy omezit nebo v některých případech i zmařit. Sem patří zejména nerovnoměrný rozvoj digitalizace ve správě samotné a značně diferencovaná schopnost adresátů veřejné správy využívat výhod moderních informačních prostředků, což vede na jedné straně k nutnosti úřadovat i klasicky, na druhé straně to může prohlubovat nerovnosti v přístupu ke správě.

Dalším problémem je kompatibilita informačních systémů a nedostatečná koordinace mezi orgány veřejné správy při využívání e-governmentu. Lepším propojením informačních systémů by bylo možné již dnes dosáhnout většího komfortu adresátů.

Výdaje na informační technologie tvoří nezanedbatelnou část výdajů na činnost veřejné správy. Přitom jsou zájmy dodavatelů technologií a správních orgánů zčásti rozporné, přičemž, i když se věci zlepšují, je informační převaha stále převážně na straně dodavatelů, takže vznikají korupční příležitosti. Další problém lze vidět ve skutečnosti, že orgány veřejné správy nemohou tabulkově dostatečně zaplatit potřebný počet vlastních počítačových odborníků, jsou pak nuceny nakupovat příslušné práce externě, což je ve svém výsledku obvykle dražší.

Samostatný problém představují otázky ochrany osobních údajů a informační povinnosti veřejné správy podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Pro jejich specifickou je zde nelze ani stručně analyzovat, je však nutné je alespoň zmínit jednak z hlediska jejich významu v běžné praxi správních orgánů, jednak z hlediska souvislosti s jinými problémy, kterým se v tomto článku věnuje pozornost.

V prvním případě je nutno poukázat na souvislost s problematikou formalizace a administrativní náročnosti ve veřejné správě, ve druhém případě z hlediska decentralizace a vztahu mezi veřejnou správou a občany, neboť se zde velmi dobře ukazuje konflikt mezi transparentností veřejné správy, která patří k významným principům dobré správy a tím také podmínkám reálné samosprávy dovedené až k občanovi na straně jedné a riziky souvisejícími s faktickým zneužitím práva na informace a jeho důsledky na administrativní náročnost na straně druhé. Změny příslušných zákonů, které se v současné době navrhuje, vycházejí vstřícně požadavkům řady samospráv na omezení možnosti zneužití. Teprve další vývoj ukáže, zda těmito změnami nedojde naopak k vytvoření nerovnováhy ve prospěch subjektů vykonávajících veřejnou správu.

Ve vztahu k inovačnímu klimatu zasluhují pozornost zejména dva problémy. Prvním z nich je vztah k problematice formalizace a byrokracie, druhým uplatnění správní vědy a teorie řízení ve správní praxi.

Projevy nadměrné formalizace poškozují inovační klima samy o sobě, neboť vytvářejí prostředí, ve kterém na skutečné obsahové inovaci jen málo záleží, prostředí, kde stačí zdání inovace namísto reálného posunu věcí. Formalizace je přitom spojena často s virtualizací, tedy se situací, kdy veřejná správa vykazuje výstupy, ale takové, které nemají ani potenciál smysluplného dopadu na procesy v realitě nebo na jejich poznání. Tam pak samozřejmě nehraje obsahová inovace žádnou roli. Formalizovat lze ale také inovační procesy samotné, zejména tím, že za výraznou inovaci jsou vydávána praktická řešení velmi dílčích problémů

s nízkou přidanou hodnotou, pokud jsou náležitě formalizována, zatímco systémové inovace nejsou vyžadovány.

Jedním z problémů veřejné správy je relativně nízký respekt k odborným znalostem, veřejná správa je někdy pojmána ze strany politické sféry jako pouhý servis. Rozdíl se situací např. ve zdravotnictví nebo justici je evidentní, a kromě finančního podcenění přispívá k obtížnému získávání kvalifikovaných specialistů pro působení ve veřejné správě. K této situaci přispívá, že služební zákon stanoví pro zařazení do služebních tříd pouze požadavek stupně vzdělání, a nikoliv už jeho druhu.

Pokud lze hodnotit respekt k odborným znalostem jako v praxi nepříliš vysoký, dvojnásob to platí o využití správní vědy a teorie řízení. Převládá fakticky představa, že odborníky na správu a řízení jsou lidé s příslušnou řídicí praxí. Odborníci na veřejnou správu např. ani nebyli zastoupeni v řídicích a poradních týmech v krizových situacích. Vztah mezi teorií a praxí je ovšem ve správě stejný jako v jiných oborech, a tak se tento přístup ke správní vědě a teorii řízení rovněž promítá do efektivnosti a inovačního potenciálu ve správě.

Ad 3. Decentralizace

Současná situace v ČR je charakterizována ustálenými poměry z hlediska decentralizace. Změny zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, na kterých je nyní víceméně konsensus, mají dílčí charakter. Zdá se být zřejmé, že v krátkodobé perspektivě nepřevažuje ani v samosprávě ani ve státní správě zájem o hlubší reformy.

Stabilita legislativy a organizačních forem ovšem neznamená absenci problémů teoretických ani praktických. Z teoretického hlediska jsou patrně nejvýraznějšími otázkami ústavní definice samosprávy, role Ústavního soudu z hlediska vztahu státu a samosprávy a diferenciacie přenesené a zejména samostatné působnosti uvnitř těchto kategorií.

ČR nemá ústavní definici samosprávy a s výjimkou některých zcela elementárních znaků uvedených v hlavě sedmé tak není ani jasné, co by mělo být z obsahového hlediska v rozporu s minimální rolí samosprávy ve smyslu rozdělení kompetencí mezi státem a samosprávou. Možnost komunální ústavní stížnosti, tedy ústavní stížnosti samosprávy proti nezákonnému zásahu státu je jednoznačně interpretovatelná ve vztahu k zásahům výkoné moci státu v rozporu se zákonem, blíže k tomu např. (Klíma, 2009) Ústava je ovšem také zákon, a dokonce privilegovaný zákon. Podle autora tohoto článku by tedy ochrana komunální ústavní stížností měla i v její současné podobě pokrývat rovněž ochranu ústavních práv samosprávy.

Další otázkou je, do jaké míry by Ústavní soud mohl být aktivní v případě bližšího vymezení ústavního vztahu mezi státem a samosprávou. Nepochybně by taková otázka mohla vyvstat právě při rozhodování komunální ústavní stížnosti nebo při řešení kompetenčního sporu.

Obsahová dimenze vztahu mezi státem a samosprávou je v současné době nejkomplexněji řešena v Evropské chartě místní samosprávy, ovšem se známými limity závaznosti danými jednak touto chartou samotnou, jednak výhradami ČR učiněnými vůči jejím některým ustanovením při přístupu.

Diferenciacie samostatné působnosti vyplývá z odlišné povahy různých případů této působnosti. Je nepochybně rozdíl mezi např. samostatnou působností při správě vlastního majetku a samostatnou působností při realizaci povinné školní docházky nebo v oblasti

komunálních odpadů, kde jsou uloženy určité zákonné povinnosti navenek. První případ se v některém ohledu přibližuje soukromé správě, zatímco druhý případ naopak přenesené působnosti. Autor již dříve podle toho rozdělil samostatnou působnost na samostatnou působnost A a samostatnou působnost B, v zásadě odpovídající kategorii povinných úkolů samosprávy v některých státech. V ČR tedy tyto povinné úkoly také existují i v zákonné rovině, ale ještě čekají na svou úpravu jako obecná kategorie. Ministerstvo vnitra však již v tomto směru provedlo určité analýzy. Povinné úkoly samosprávy by v případě příspěvku státu na jejich výkon bylo možné rozšířit na úkor přenesené působnosti, která je zatím v ČR velmi rozsáhlá.

Nejpozoruhodnější v současné české decentralizaci je relativní různorodost situace jednotlivých obcí, a to nejen ekonomická, kde se to přirozeně dá očekávat, nýbrž i právní. Existují různé kategorie obcí z hlediska výkonu přenesené působnosti, obce mohou mezi sebou uzavřít veřejnoprávní smlouvu o výkonu určitých kompetencí, kromě obecného rozpočtového určení výnosu daní a příspěvku na výkon státní správy se zavádí i speciální financování některých kompetencí, např. ve veřejném opatrovnictví, společenství obcí se připravují v podobě existence "létajícího" úředníka, který má vykonávat určité kompetence podle jejich dohody pro obce, které jsou členy tohoto společenství. Existence subobecní samosprávy je dobrovolná a závisí na zastupitelstvu obce v běžných obcích i ve statutárních městech. Tato situace je poměrně komplikovaná, ale všechny subjekty samosprávy se v ní naučily pohybovat a tenze vznikají nanejvýš z hlediska finančních požadavků vůči státu, především v krizových situacích, kde ovšem stát má také limitované možnosti. V současné době uvedl Svaz měst a obcí soubor potřeb měst a obcí v souvislosti se současnou krizovou situací (Vladyková, 2022).

Státní správa postupuje obdobně, rezorty se snaží vytvářet své dekoncentrované systémy státní správy a měnit samostatné orgány se zákonem určenými kompetencemi na detašovaná pracoviště, kde lze stanovit jejich diferenciaci a pružně jejich faktické kompetence měnit a legislativní cestou toho dosahují, pokud nenarazí na rozporné zájmy samospráv jako u stavebních úřadů.

Vzniká tak velmi komplikovaný systém veřejné správy s velkou mírou kasuističnosti, u kterého lze mít vážné pochybnosti o jeho přehlednosti a schopnosti koordinace v krizových situacích a v němž lze pozorovat vysokou stabilitu základních struktur při velké diferenciaci.

Ad 4. Územně správní uspořádání, jeho koncepce a konkrétní vývoj

V oblasti územního uspořádání veřejné správy došlo k určitému posunu přijetím nového zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu. Tento zákon zavedl jako základní územní jednotky obce, správní obvody obcí s rozšířenou působností a kraje určené ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků. Okresy se staly odvozenými jednotkami složenými z celých správních obvodů příslušných obcí s rozšířenou působností a tím byla vytvořena skladebnost v celé všeobecné územně správní struktuře. Kraje z roku 1960 byly zrušeny, avšak orgány, které měly na nich fakticky založenou svou působnost, zejména soudy a státní zastupitelství, už ji mezitím stanovily

právně jiným způsobem, takže k žádné reálně změně ve výkonu kompetencí nedošlo. Ani nový zákon se úplně nevyhnul kasuističnosti, i když jen okrajově, stanovením výjimky ze skladebnosti územně správní struktury na úrovni obcí s rozšířenou působností a okresů pro správní obvod Turnov. Obce s pověřeným obecním úřadem nebyly do zákona o územně správním členění státu zařazeny, neboť již mají relativně nízký rozsah kompetencí a připravuje se jejich restrukturalizace, přičemž zatímní úvahy se nesou ve směru zvýšení jejich počtu a určitého rozšíření kompetencí.

Bylo tedy vytvořeno nové územně správní členění státu, čímž byla odstraněna dosavadní dualita dvou koncepčně odlišných členění představovaných v prvním případě okresy a kraji z roku 1960, ve druhém případě správními obvody obcí s rozšířenou působností a kraji, i když oba tyto stupně vznikly formálně nezávisle na sobě. Fakticky však došlo ke změně výkonu správy pouze u malého počtu obcí, kde se z důvodu skladebnosti změnila příslušnost k okresu nebo méně často ke správnímu obvodu obce s rozšířenou působností.

Další změna se měla učinit ve stavební správě. Podle již schváleného nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. měly být zrušeny stavební úřady v obcích a měla být s deklarovaným cílem zvýšení odbornosti, efektivnosti a zamezení tzv. systémové podjatosti zřízena centralizovaná státní stavební správa v čele s Nejvyšším stavebním úřadem. Tento zákon vzbudil značné kontroverze z hlediska politického, z hlediska vztahu mezi státem a samosprávou i z pohledu některých procesních řešení. Po volbách do Poslanecké sněmovny byla účinnost odložena a v připravované změně už se počítá s ponecháním stavebního úřadu v obcích jen s určitou redukcí jejich počtu. Ze státní správy by měl zůstat jen Stavební specializovaný a odvolací úřad působící i jako prvostupňový u liniových a dalších vybraných staveb. Ústředním orgánem zůstává Ministerstvo pro místní rozvoj.

V ČR zůstává značně roztržštěná struktura obcí a zatím se realizaci neblíží ani komplexněji pojaté společenství obcí. Připravuje se návrh na určité správní struktury v aglomeracích, které by působily v některých otázkách regionálního rozvoje.

Vcelku lze konstatovat, že s výjimkou přijetí nového zákona o územně správním členění státu, který přinesl vyšší přehlednost uspořádání, se ani v oblasti územního členění přes dosavadní diskuse neuskutečnily významné změny v reálném výkonu správy.

Ad 5. Systém veřejné správy v krizových podmínkách

Společenské krize včetně krizí primárně vyvolaných přírodními faktory vždy prověřují také funkčnost a účinnost systému veřejné správy. Je tomu tak nejen kvůli nutnosti řešení krizových situací samotných, ale také vzhledem k potřebě využít rezerv v tomto systému a odhalení hraničních poruch, které se projeví při zvýšené zátěži struktur a funkčních subsystémů. Současně se ukáže rovněž kapacita a reálná efektivnost regulačních forem, včetně práva. Podrobněji se touto otázkou zabýval (Palůš, 2021).

Správní systém se projevil jako málo připravený na řešení krizových situací a obecně na působení v krizových podmínkách především z koncepčního hlediska.

Tento poznatek se týká obou krizových situací, které v poslední době nejintenzivněji zasáhly do chodu společnosti, tedy covidové i důsledků nové situace v mezinárodních vztazích. Primární příčinou je vycházení celé politické a společenské reprezentace i veřejné správy z dlouhodobé stability poměrů, a tudíž jen formálního přístupu k hrozbám, které by mohly

být důsledkem obtížně ovlivnitelných vnějších zásahů. V těchto otázkách se v zásadě postupovalo podle Fukuyamovi a nikoliv Huntingtonovi. (Fukuyama, 2002, Huntington, 2001).

V případě covidové situace se nedbalo na dlouhodobé upozorňování odborníků z oboru infekčních nemocí a epidemiologie na možnost epidemie a tyto obory byly podceňovány. Krizové zákonodárství bylo proto dobře přizpůsobeno např. živelním pohromám nebo požárům, tedy situacím, kde lze jasně odlišit důsledky působení přírodních sil a všeobecně primárních příčin krize od důsledků zásahů státu nezbytných k překonání těchto příčin. Tím došlo od počátku k nevyjasněnosti role a odpovědnosti státu, který se ocitl pod značným tlakem na poskytnutí kompenzací, které by byly v rozsahu vznášených požadavků oprávněné, kdyby stát sám epidemii vyvolal např. neodpovědnými experimenty ve státních laboratořích.

Průběh společenských krizí však přinesl významné poznatky také z pohledu dělby moci. Jasně se projevil význam výkonné moci státu a její nezastupitelnost jinými systémy. Výkonná moc nemá jen servisní roli ve vztahu k moci zákonodárné a není jen předstupněm soudního rozhodování při aplikaci práva.

Vzájemné vztahy nefungovaly vždy adekvátně v horizontální ani vertikální dělbě moci. Z pohledu horizontální dělby moci lze především upozornit na slabé vzájemné pochopení výkonné a soudní moci, kdy výkonná moc nedbala náležitě na právní základ svých opatření a soudy naopak postupovaly při jejich přezkumu v některých případech formalisticky. Je také potřebné přihlídnout k situaci, kdy veřejná moc musí v případě akutní krizové situace nějak konat, aniž by měla dostatek poznatků ke standardní analýze, což pochopitelně ovlivňuje spolehlivost závěrů i kvalitu odůvodnění.

Větším problémem bylo nevyužití adekvátních právních prostředků, zejména uplatňování opatření obecné povahy namísto právních předpisů.

Z hlediska práva došlo v průběhu covidové krize ke značnému poklesu autority práva vydáváním řady opatření, která nebyla fakticky ze značné části dodržována ani kontrolována. Konečně je nutno zmínit nedostatek koordinace mezi státem a samosprávou. Stát nevyužíval adekvátně možnosti součinnosti se samosprávou a samospráva se ocitla před otázkou, do jaké míry je součástí občanské společnosti a má kritizovat stát a vznášet vůči němu požadavky a do jaké míry je spolu se státem součástí veřejné moci a má tedy spíše uplatnit hledisko spoluodpovědnosti.

Diskuse, závěr

Ačkoliv pro krátkost času uplynulého od zkoumaných skutečností mohly být některé otázky spíše položeny, než zodpovězeny a některá obecná konstatování budou upřesněna po důkladných dílčích analýzách, lze již nyní vyvodit určité závěry k zásadnímu stavu české veřejné správy.

Základní problém představuje administrativní náročnost řízení a nadměrná formalizace některých procesů. Tento problém lze zčásti řešit již v systému veřejné moci. Především by to bylo možné u nové legislativy důsledným trváním na nezvyšování a pokud možno redukci administrativní zátěže. Stejně tak lze v aplikaci práva v mezích možností zákona více upřednostnit rozhodování podle smyslu před formálními aspekty, to ovšem nelze nařídít,

klíčová je tady případná změna atmosféry ve společnosti. Je proto třeba uvažovat o daném problému střizlivě. Nicméně je zřejmé, že k jeho řešení nevede snižování počtu úředníků bez redukce administrativní náročnosti ani přesouvání administrativní zátěže na adresáty veřejné správy. Zvýšené zpoplatňování některých správních úkonů má spíše fiskální efekt. Růst administrativní náročnosti značně ztěžuje řešení obsahových problémů a zhoršuje inovační klima, a tak se stává jedním z klíčových limitů vývoje celé společnosti.

Digitalizace správy je skutečně potřebná, nevyřeší však obsahové problémy, jen omezeně může přispět k redukci administrativní náročnosti a sama je spojena s určitými problémy.

Dalším problémem základního významu je vztah stability a kontinuity veřejné správy k potřebným reformám. Současná snaha respektovat pozice úplně všech aktérů veřejné správy z hlediska jejich kompetencí a představ není dlouhodobě udržitelná, neboť nevytváří příznivé prostředí pro nezbytné reformy, zvyšuje míru entropie a ve svém důsledku ztěžuje schopnost systému přizpůsobit se krizovým situacím.

Systém veřejné správy musí počítat s tím, že česká a celá evropská společnost se nachází ve velmi nestabilním období, pracovat daleko více než dosud s alternativami vývoje a doceňovat prognostickou a koncepční činnost, i proto, že její absence se pak promítne do snížené schopnosti řešení aktuálních konkrétních otázek. Pro realizaci opatření veřejné správy bude také stále důležitější otázka konsensu občanů, neboť jejich dodržování může v krizových poměrech bez využití mocenských prostředků klesat. Současně je udržení autority veřejné správy nemožné bez kultivovaného využití mocenských prostředků tam, kde je to nezbytné, a při respektování základních práv.

Literatura

FUKUYAMA, F. *Konec dějin a poslední člověk*. Praha: Rybka Publishers, 2002. ISBN 80-86182-27-4.

HUNTINGTON, S. P. *Střet civilizací, Boj kultur a proměna světového řádu*. Praha: Rybka Publishers, 2001. ISBN 80-86182-49-5.

KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

PALÚŠ, I. Verejná správa a jej funkcie v čase pandémie (so zameraním na Slovenskú republiku). *Veřejná správa a sociální politika*. 2021, roč. 1, č. 2 s. 69–80. ISSN 2695-1223.

VLADYKOVÁ, R. *S čím se aktuálně potýkají obce a města*. Příspěvek přednesený na konferenci Olomouc: Moderní veřejná správa, 14. 6. 2022.

Legislativní dokumenty

Ústavní zákon Česko č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

Zákona č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí.

Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích.

Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Autor

JUDr. Miloš Matula, CSc.
Fakulta národohospodářská
VŠE Praha
nám. W. Churchilla 1938/4
Praha 3 - Žižkov
matm01@vse.cz