

REGULAČNÍ FUNKCE STÁTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY A NESTANDARDNÍ PROBLÉMY VE SPOLEČNOSTI V PODMÍNKÁCH ČR

REGULATORY FUNCTIONS OF STATE AND LOCAL GOVERNMENTS AND CRISES- RELATED PROBLEMS IN SOCIETY IN THE CONDITIONS OF THE CZECH REPUBLIC

Miloš Matula¹

Abstrakt

Předmětem příspěvku je vliv, který mají nestandardní situace na činnost veřejné správy a zejména na její poznávání. Tyto situace mění obraz fungování státu a veřejné správy a ukazují zřetelně i některé obecné tendence jejich vývoje. Především se v novém světle ukazuje role regulační činnosti veřejné správy a zvyšuje se význam volby adekvátních právních prostředků využívaných veřejnou správou, vztahu veřejné správy a soudnictví, ale také limitů, které pro působení veřejné správy určuje celkový stav společnosti.

Klíčová slova

společnost, stát, veřejná správa, územní samospráva, regulace, koordinace, funkce, krize, migrace

Abstract

The subject of the paper is the influence that the non-standard situations have on the activities of public administration and especially on the process of its cognition. These situations change the image of the functioning of the State and public administration and clearly show some general trends of their development. Above all, the role of regulatory activity of public administration is showing in a new light; at the same time, the importance of the choice of adequate legal means used by public administration is increasing, as well as the relationship between public administration and the judiciary or the limits that determine the overall state of society for the operation of public administration.

¹ Katedra práva, Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická v Praze

Keywords

society, state, public administration, local government, regulation, coordination, function, crisis, migration

ÚVOD

1. Krizové jevy a podmínky pro regulační funkci veřejné správy

Současné období je bohužel bohaté na výskyt krizových jevů a stavů. Z toho vyplývá nutnost veřejné moci působit v mimořádných podmínkách, resp. v nestandardních situacích. V těchto situacích dochází k vyostřování řady společenských problémů a zvýšení senzitivity společnosti na dlouhodobé limity jejího fungování a tím ke snížení společenské stability a obtížnému hledání konsensu ve společenském rozhodování. Činnost společenských institucí je tak vystavena náročnějším kritériím a je třeba inovovat jak obsah regulace, tak řešit nové formální otázky.

Na druhé straně krizové podmínky umožňují lépe odhalit skryté problémy ve společnosti a diagnostikovat jejich povahu a příčiny. Představují tak velkou příležitost pro kognitivní procesy. Je to jedna z mála pozitivních stránek krizových jevů.² Další text bude proto věnován právě těm problémům ve společenské a zejména správní regulaci a fungování veřejné správy, které se v poslední době projevíly v novém světle nebo se zvýšenou intenzitou.

V této souvislosti je potřebné zmínit i roli pozitivního práva v reakci na krizové jevy. Tato role je nepochybně významná, představuje však pouze jeden z aspektů, a to i v rámci regulační funkce veřejné správy, navíc je jí věnována pozornost z hlediska specializovaných rozborů ústavního a správního rozhodování a navazující judikatury (Kudrna, 2018) a ve vztahu konkrétně ke covidové krizi (Kysela et al., 2022). Rakouské zkušenosti v tomto směru zajímavě zpracovali (M. Holoubek a G. Lienbacher, 2022). V tomto smyslu se bude daný příspěvek ryze právní problematice věnovat jen sekundárně.

2. Neadekvátní reakce systému společenského rozhodování a veřejné správy na krizovou situaci a její širší příčiny

2.1 Příprava na krizové situace

Z hlediska společenského rozhodování lze vidět závažné problémy prakticky u všech krizových jevů. Některé z evropských krizí se ČR dotkly jen zprostředkovaně, např. v souvislosti s migrací ze zemí Blízkého východu a Afriky, nicméně i ty jsou zajímavé, pokud

² Krizové problematice je věnována velká pozornost především v psychologické a sociologické literatuře. O problémech, které blokují racionální reakce společenských institucí na krizové situace obecně viz např. J. Keller (Keller, 2003). Ve správní vědě je velmi zajímavý konkrétní rozbor I. Palúše (Palúš, 2021) přímo ke covidové problematice na Slovensku. Z obecného státovědeckého hlediska je problematika nouzových stavů a mimořádných situací zajímavě rozebrána v (Klíma, 2007).

jde o možnost poučení pro českou veřejnou správu. Toto poučení je důležité především proto, že migrační procesy jsou ve své zvýšené intenzitě dlouhodobým jevem a mohou se týkat v dalším vývoji ČR více než dosud i ve vztahu zemím s odlišnými tradicemi, socioekonomickým a kulturním vývojem. Kromě toho zde existuje nová rozsáhlá migrace způsobená válkou na Ukrajině, která sice nepředstavuje takovou zátěž z pohledu menší odlišnosti způsobu života, je však početná a zatím nejsou zcela jasné její dlouhodobé důsledky.

Druhý důvod, proč je třeba věnovat migračním procesům ve veřejné správě trvalou pozornost, je skutečnost, že i vyspělé západoevropské správní systémy se vyrovnávají s některými jevy spojenými s migrací obtížně a není žádný důvod domnívat se, že česká veřejná správa by byla v tomto směru úspěšnější.

Ve vztahu k migraci je zapotřebí položit si určité otázky týkající se funkce veřejné správy. Jako příklad lze uvést problém tzv. paralelní správy. Jakým způsobem chce veřejná správa předcházet a čelit situaci, kdy určité části území státu, třeba některá sídliště nebo předměstí, by byla fakticky spravována neoficiálními strukturami s jinými pravidly a hodnotami a pro běžný výkon veřejné správy by se stávala obtížně dostupná? Parametry zdravotního stavu nebo kriminality jsou ve zdrojových zemích migrace často zcela odlišné. Je na to správní systém České republiky připraven?

Za cenu vyčerpání některých rezerv se veřejné správě podařilo bez skutečně velkých poruch fungování systému zvládnout první fázi přijetí migrace z Ukrajiny. To ale automaticky neznamena schopnost poradit si s dlouhodobě kvantitativně zvýšenými a povahou změněnými nároky na činnost veřejné správy samotné a spravovaných oborů jako je školství, zdravotnictví nebo ochrana veřejného pořádku. Všechny tyto problémy musí být řešeny preventivně (ex ante). Když se skutečně projeví, jsou již obtížně regulovatelné. Tyto otázky rovněž vyžadují mnohem vyšší míru koordinace mezi státní správou a samosprávou, mezi jednotlivými ústředními orgány a mezi různými stupni samosprávy, než je tomu dosud.

2.2 Příčiny způsobu reakce na již proběhlé krizové situace, nedostatek koncepční a prognostické činnosti

Pokud se posuneme ke krizovým situacím již proběhlým nebo rozvinutým, jako je covidová epidemie nebo energetická krize, základním problémem, jak bude ještě dále rozvedeno, je pozdní reakce na příslušné jevy a procesy. Zajisté nebylo možné předvídat konkrétní načasování a konkrétní druh epidemie, ale opravdu tu nebyly signály, že epidemiologické riziko existuje a správní systém není na takovou situaci připraven a právní regulace není vyhovující? Stejně tak zvýšení mezinárodního napětí bylo patrné již delší dobu a příznaky energetické krize, která nevyplynula pouze z mezinárodních vztahů, rovněž.

Reakce veřejné správy však svědčí o naprosté absenci prognostického a koncepčního přístupu. V politologii i praktické politice se mohou projevovat rozdílné názory na odpovědnost té či oné politické garnitury za daný stav věcí, ale z pohledu správní vědy jde o systematický deficit prognostické a koncepční funkce a podcenění dlouhodobé strategie ve prospěch aktuálních preferencí, na kterém se střídáním politických garnitur nic skutečně podstatného neměnilo. Vzniká tedy otázka, jaké jsou širší příčiny a jaké jsou konkrétní projevy uvedeného obecně charakterizovaného stavu.

Základní příčiny závažných prakticky obtížně řešitelných vztahů leží často už v obecné sociologické rovině a v rovině pochopení elementárních historických, ekonomických a právních vztahů. Tak je tomu také ve zkoumaném případě. Koncepčních a prognostických činností je totiž jen omezeně třeba při lineárním kontinuálním harmonickém vývoji společnosti se stabilním hodnotovým základem, kde případné krizové jevy jsou dočasnou odchylkou a není nutné se zamýšlet nad potřebou zásadních reforem. Představa, že právě taková situace tu existuje, nebyla specifická pro ČR, byla založena na teoriích významně se uplatňujících v celé západní civilizaci a z filozofického hlediska nejde o nic jiného než o specifickou variantu konceptu zlatého věku lidstva.³

V českých podmínkách k tomu navíc přispívala obvykle ne přímo vyslovovaná, ale o to důsledněji uplatňovaná představa, že stačí sledovat poznatky a zkušenosti vyspělých zemí a podle nich se řídit. To ovšem fakticky znamená řídit se také podle jejich omylů a nemožnost vytvoření pozitivní deviace v jakémkoliv okruhu věcí. Tím samozřejmě nemá být popřen kultivující vliv vzorců a zkušeností vyspělých zemí na českou veřejnou správu, nemůže ovšem nahradit vlastní analýzu a koncepci.

Důsledkem výše uvedeného přístupu je soustředění teorie i praxe na dílčí problémy a nedostatek přesahu, který by pomohl pochopit širší vývojové tendence a nezbytnost změny některých paradigmat.

Další příčinou slabé reakce správního systému na krizové jevy je napětí mezi komplikovaností a vzájemnou provázaností procesů na straně jedné a slabým rozvinutím náhradních mechanismů na straně druhé. Je to nepřipravenost na stav, kdy věci nebudou fungovat nebo nebudou fungovat očekávaným způsobem. Výsledkem je orientace na neměnnou optimalitu v systému, který ovšem funguje na základě omezené racionality podle Simona (Simon, Smithburg a Thompson, 1991). S tím souvisí, že nejsou vytvářeny kvůli zdánlivým úsporám dostatečné rezervy správních kapacit a každá krize nebo někdy dokonce i jen legislativní změna vede k zahlcení správního systému.

Nedostatek zřetele k vývojovému hledisku vede k nemožnosti přizpůsobení také tam, kde vývoj je dlouhodobě obvykle dobře předvídatelný jako je tomu u vln natality, kde v době nižší porodnosti dochází k omezování správních, školských nebo sociálních kapacit, které se pak při vyšší porodnosti nedají okamžitě nahradit.

Nedostatek koncepční a prognostické činnosti je rovněž výsledkem podcenění veřejného zájmu a deformace vztahu mezi veřejným a soukromým prvkem ve společenské regulaci. Veřejnému zájmu se nevěnuje dostatečná pozornost a ve správě se nevidí nutný infrastrukturní prvek, nýbrž jen činnost nevytvářející hodnoty tak, jak se to v režimu sovětského typu vidělo v obchodě a financích. Důsledky byly tehdy ovšem negativní pro udržitelnost a konkurenceschopnost společenského systému a obdobně je to i dnes při podceňování správy. Je jen logické, že pokládá-li se určitá sféra lidské činnosti za méně významnou nebo zčásti zbytnou, nevěnuje se pozornost její koncepci a prognóze. Je zcela absurdní, když se východisko z krizových situací hledá v omezení veřejné sféry. Státy, které se ocitly v dosavadním vývoji v krizové situaci a úspěšně ji překonaly, naopak obvykle veřejnou sféru posilovaly. Podcenění veřejné sféry se projevilo také v oslabení pozornosti věnované nástrojům krizového řízení nebo veřejnému zdravotnictví. Obě tato oslabení

3 Za duchovního otce tohoto přístupu v poměru k soudobé západní společnosti v kultivované podobě bývá pokládán F. Fukuyama (Fukuyama, 2002).

sehrála zřetelně zápornou roli v covidové krizi a mohou ji potenciálně sehrát i v dalších krizových situacích.

Ke snížené schopnosti reagovat na krizové situace přispívá také „publicistický“ způsob výkonu veřejné moci, kdy se přednostně řeší mediální problémy, aktuální kauzy a dílčí personální záležitosti místo věcných problémů. Systém, ve kterém se politici a úředníci více obávají jednotlivých mediálních kauz než zásadních věcných nedostatků ve svěřeném oboru, nemůže dlouhodobě efektivně fungovat.

2.3 Podcenění odbornosti a politizace rozhodování věcných problémů

Překonávání krizových jevů nepomáhá ani podcenění společenských věd. Na první pohled došlo v posledních desetiletích k velkému rozvoji humanitních věd. To však platí po stránce kvantitativní, nikoliv pro prestiž těchto věd ve společnosti a jejich orientaci na vztah k řešení reálných problémů. Teoretické poznatky jsou v praxi zanedbávány na jedné straně a akademická sféra se v praxi orientuje často především na plnění vlastních formálních kritérií na druhé straně. Existuje také rozdíl mezi jednotlivými obory společenských věd v míře jejich respektovanosti.

Zatímco u některých poznatků pozitivněprávních nebo ekonomických oborů je zjevné, že se nevyplatí nebrat je při rozhodování na vědomí, u správních vědy a teorie řízení a organizace je to méně nápadné, jejich systematické podceňování má ovšem rovněž negativní vliv na možnosti systému při řešení krizových situací. Ani v samotném průběhu krizí nejsou odborníci v těchto oblastech obvykle členy řídicích a poradních týmů, jak bylo patrné i v covidové krizi, kde by jen elementární rozvaha z hlediska správních vědy nebo teorie řízení v některých případech vedla k závěru, že některá opatření nemohou fungovat nebo některé prognózy závislé na způsobu fungování správních a řídicích systémů jsou nereálné (např. výpočet indexu rizika Protiepidemický systém ČR – PES; použití nevhodných územních obvodů při regulaci pohybu – okresů).

Běžně se vyskytuje rovněž představa, že odborníkem na správu a řízení je ten, kdo má zkušenosti se zastáváním funkcí. To může být zčásti správné při řešení konkrétních praktických problémů, při předcházení a koncepčním rozboru krizových situací je to ovšem stejně nesmyslné jako domnívat se, že zastáváním funkcí se někdo stane erudovaným právníkem nebo ekonomem.

Nedostatečná reflexe odborných poznatků se netýká pouze společenských věd. Odborníci v oboru epidemiologie a infekčních nemocí již delší dobu upozorňovali na riziko příchodu epidemie, v rozhodovací sféře se však infekční nemoci jevily jako překonaný problém, docházelo k rušení infekčních oddělení a epidemiologie byla ve výdajích do zdravotnictví zcela okrajová. Tento přístup nepochybně přispěl k nepřipravenosti na epidemii, která přišla.

Do jisté míry podobnou povahu jako nerespektování odbornosti má politizace racionálních správních problémů. Tato politizace má různou podobu, od vzájemného obviňování politiků ze zavinění správních problémů, které jsou zčásti objektivní a zčásti se na jejich zanedbání podílely protichůdné politické garnitury přes nechuť určité problémy z názorových důvodů vůbec vnímat až po vytváření dojmu personálního předimenzování správy, ačkoliv počet úředníků v poměru k počtu obyvatel se neodlišuje od běžných evropských standardů

(OECD, 2023) a v žádném případě není hlavním zdrojem problémů ve veřejné správě ani příčinou krizí. Všechny tyto okolnosti ztěžují racionální a objektivní řešení krizových situací a správní kapacity potřebné pro rychlou a adekvátní reakci na krizové projevy ve veřejném rozhodování.

3. Krizové jevy z hlediska dopadů na dělbu moci, demokracii a právní stát

3.1 Role veřejné moci ve společnosti

Dopady krizových jevů na vnímání zásadních otázek a principů fungování veřejné moci jsou poměrně značné. První okruh dopadů se vztahuje ke vnímání veřejných institucí a jejich roli ve společnosti.

Všechny krize připomněly dvojí povahu moci ve společnosti, jednak jen omezenou možnost zastupitelnosti mocenského prvku jinými formami sociální regulace, jednak potřebnost akceptace mocenských rozhodnutí v občanské společnosti, pokud mají působit efektivně. Velmi zřetelné to bylo u covidové krize, kdy byla reakce veřejné moci nezbytná, ale současně se ukázala problematickou vynutitelnost takových opatření, která nebyla značnou částí společnosti včetně některých subjektů se značným ekonomickým nebo informačním vlivem akceptována.

Závažnost uvedeného problému se neprojevila v plném světle především díky relativně nízké smrtelnosti covidového onemocnění, která se ve vyspělých evropských zemích pohybovala nejčastěji kolem 1%. V případě vysoce nebezpečných infekcí by se poměry řádově lišily, a tudíž by se řádově lišily také důsledky slabé akceptace zásahů veřejné moci ve společnosti a nízkého vnímání vzájemné podmíněnosti svobody a odpovědnosti, které se podílelo spolu s nedostatky ve struktuře a prezentaci státních zásahů samotných na jejich nízké účinnosti.

V souvislosti se zmíněným problémem je nápadný způsob zvládnání covidové krize v zemích východní Asie. Nejde ani tak o Čínu, která je z hlediska rozměrů a společenského uspořádání obtížně srovnatelná, ale o další země tohoto regionu, jako je Jižní Korea, Tchaj-wan, Japonsko nebo Vietnam, kde bez zřetele na bližší rozdíly v socioekonomické vyspělosti, konkrétních tradicích a politických systémech se ukázala výrazně efektivnější reakce společnosti na covidovou krizi spojená i s nižší úmrtností (World Health Organization Emergency Dashboard: WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, 2023).⁴ Ačkoliv tu sehrály roli také zkušenosti s jinými epidemiemi, nepochybně měly význam rovněž další společenské faktory jako je vztah jednotlivce ke společnosti jako celku a ji reprezentující veřejné moci.

4 Podle údajů WHO činila celková kumulativní úmrtnost na covid-19 74 694 případů v Japonsku, 34 610 v Jižní Koreji, 43 610 ve Vietnamu. Ildnes.cz uvádí 17 672 pro Tchaj-wan (Statistiky onemocnění novým koronavirem ve světě: Aktuální počty nakažených a mrtvých / uzdravených, 2023). Tato čísla představují v daných zemích 0,04–0,08 % populace. Pro srovnání ČR 42 789, Belgie 34 298, Polsko 119 590, tedy kolem 0,3–0,4% populace. Rozdíl je tedy velmi zřetelný, přičemž ostatní evropské státy nevykazují zpravidla diametrálně odlišné hodnoty. Za základ srovnání byla vzata data o úmrtnosti, protože mohou být sice do jisté míry zkreslena rozdíly v určování příčin smrti, nikoliv však do té míry jako data o nemocnosti rozdíly v počtu a úrovni diagnózy zachycených případů.

Také v evropských poměrech se však ukázala nezastupitelnost státu jako společenské instituce a forem právní regulace, kterými stát disponuje. V krizi mezinárodních vztahů se projevily nebývalé možnosti státu zasahovat do vlastnických poměrů, informačního prostoru a mezinárodního obchodu, v covidové krizi možnosti státu při regulaci ekonomických aktivit, v migrační krizi význam rozdílných přístupů státu k jejímu řešení.

Krizové jevy významně ovlivnily faktickou dělbu moci ve státech. Posílily především postavení výkonné moci, která se již pomalu začala dostávat do pozice zcela podřazené zákonodárné moci z hlediska obsahu činnosti a soudní moci z hlediska jejich realizace. V podmínkách menšinových vlád nebo vlád se slabou většinou se postavení výkonné moci oslabovalo a v soudnictví se stávala dosti tenkou hranice mezi právním přezkumem činnosti výkonné moci a faktickým rozhodováním namísto výkonné moci.

3.2 Výkonná moc v krizových obdobích

V krizových obdobích se projevilo, že jedině výkonná moc může určitá opatření přijmout s určitou pružností a účinností, i když také zdaleka ne vždy včas. Ukázalo se ovšem také, jaká je nepřipravenost právní regulace na krizové situace, jak důležité je použití adekvátních právních prostředků vládou a jak snadno může vzniknout pochybnost o souladu použitých forem se zákonem.

Ve vztahu k legislativě se nejzřetelněji projevily mezery v zákonné úpravě v době covidové krize. Dosavadní krizové zákonodárství (Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů) vyhovovalo v případech, kdy stát zasahuje při odvracení škod způsobených přírodním živlem (oheň, voda, vítr) a omezení, případně škody způsobené samotným zásahem jsou z hlediska povahy i rozsahu jen sekundární a event. souvislost s předejitím větším škodám, ke kterým by jinak došlo, je většinou zřejmá. Problémem tedy mohou být jen jednotlivé případy, resp. excesy. Odpovědnost státu lze tedy zásadně dobře určit, byť v některých případech to může být prakticky složité.

V situaci epidemie s předem ne zcela známými riziky však případná omezení provádí veřejná moc sama. Veřejná moc přitom nemůže zůstat nečinná a přihlížet šíření epidemie, její odpovědnost proto z principu nemůže být založena stejným způsobem jako při svévolném zásahu státu. Primárně jsou příslušná omezení způsobena epidemií, nikoliv činností veřejné moci. Zůstává tedy otázka, nakolik jsou v daném případě zásahy veřejné moci potřebné a přiměřené, do jaké míry je riziko předvídatelné, jaká jsou kritéria posuzování a jak se má případně odlišovat odpovědnost od běžné odpovědnosti, kdy, podle jakého principu a v jaké výši mají být event. poskytnuty kompenzace. Jde tak ve skutečnosti o řadu konkrétních otázek, na které nedávalo krizové zákonodárství odpověď a tím se ocitly orgány výkonné moci a následně také soudy ve složité situaci.

3.3 Otázka použití právních prostředků

Otázka použitých právních prostředků se týkala zejména vztahu právních předpisů a opatření obecné povahy. V době covidové krize byl institut opatření obecné povahy dalekosáhle využit k zásadním zásahům do běžného života v měřítku celého státu nebo relativně rozsáhlých území. To není v souladu s povahou a smyslem daného institutu (Sládeček, 2020).

Také zde ovšem vyvstává otázka optimálního postupu. V každém případě však fakticky šlo o otázky vyžadující normativní právní regulaci. V některých případech by např. bylo možné upravit věc nařízením vlády, jinak je tu opět složitý problém legislativní pružnosti v krizových situacích na straně jedné a jejího možného zneužití z hlediska základních práv a svobod na straně druhé. Žádná právní úprava se v této věci neobejde bez faktického doplnění určitou úrovní právní a politické kultury.

Dalším problémem se ukázala být funkce institutu nouzového stavu, který musel zčásti nahrazovat i chybějící zákonnou úpravu. Postup přijetí pandemického zákona (Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů) ukázal, jak složité je dosažení politického konsensu v podmínkách krizového stavu a výsledný kompromis se pak v praxi projevil jako ne zcela použitelný. Daleko funkčnější tedy je, pokud je tu již dopředu přijatá zákonná úprava, kdy je jednak dostatek času na zvážení důsledků, jednak se dopředu neví, které konkrétní vládě bude umožňovat nějaké zásahy nebo ji naopak v těchto zásazích limitovat.

Nedokonalost krizové legislativy vytvořila náročný stav z pohledu vzájemného vztahu výkonné a soudní moci. Je třeba konstatovat, že ani tento vztah se z obou stran neobešel bez problémů.

Na straně výkonné moci lze zaznamenat, jak už je z výše uvedeného patrné, že nebyla vždy věnována adekvátní pozornost právní dimenzi prováděných opatření a nebyly v některých případech voleny vhodné právní formy, a proto musela být některá opatření rušena s případným odkladem k použití vhodnější formy regulace. V této věci soudy jistě přispěly ke kultivaci státních zásahů.

Také uplatňování soudní moci se však setkávalo s určitými problémy. Zatímco vyžadování adekvátní právní formy bylo potřebné, někdy soudy vyžadovaly podrobné odůvodnění i v případech, kdy rozhodování výkonné moci bylo činěno v podmínkách nejistoty ve smyslu teorie řízení a kdy nejen v ČR, ale ani jinde ve světě nebyl dostatek znalostí k detailní analýze. Riziko nicméně bylo příliš velké, takže i za daných okolností bylo nezbytné k regulaci přistoupit, aniž by však bylo možné provést analýzu obvyklým způsobem a v obvyklém rozsahu (Nejvyšší správní soud již zrušil řadu vládních epidemických opatření, 2021). Soudní moc musela ovšem řešit řadu dalších problémů, zejména v souvislosti s kompenzacemi zásahů státu, jejich rozbor však přesahuje možnosti tohoto článku rozsahově i tematicky.

3.4 Vertikální rozměr krizových situací ve vztahu ke správě

Významný a dosud nedoceněný je vertikální rozměr krizových situací ve vztahu ke správě. Poměr mezi státem a samosprávou je v celospolečenských krizových situacích odlišný než v běžném krizovém řízení. Při zvládnutí živelní pohromy jsou úkoly orgánů státu a orgánů samosprávy stanoveny krizovým zákonem a dalšími zvláštními zákony. Krizové řízení se navíc odehrává v přenesené působnosti a role aktérů lze tedy regulovat i směrnicemi. Význam jednání na místě samém je zřejmý a nezbytnost konání veřejné moci nemá obvykle kontroverzní povahu. Třecí plochy mezi státem a samosprávou samozřejmě v konkrétních případech vznikají, netýkají se však podstaty součinnosti. Samospráva zde tedy má jasně vymezené úkoly a není v konfliktu její role jako součásti občanské společnosti a její role jako součásti systému veřejné moci.

Poněkud odlišný je stav u celospolečenských krizí. Úloha samospráv tu není zdaleka tak zřetelně definovaná a opatření potřebná k řešení těchto krizí jsou v průměru kontroverznější, což nestimuluje k podílu na jejich realizaci.

Situace je však značně odlišná u jednotlivých krizí. Při zvýšení intenzity migrace je zřetelná také lokální dimenze problému a obce i kraje sehrály při řešení problémů spojených s migrací významnou roli, a to rovněž s využitím samostatné působnosti.

Odlišný stav věcí se projevil v covidové krizi. Koordinace mezi státem a samosprávami byla nízká, stát nezapojoval účinně samosprávy do realizace krizových opatření ani řešení jejich důsledků, chyběly potřebné finanční toky a samosprávy za těchto okolností zřetelně upřednostňovaly pozici součástí občanské společnosti před podílem na veřejné moci. Součinnost se státem byla slabá a samosprávy se spíše zařadily mezi subjekty uplatňující požadavky vůči státu.

K uvedenému stavu věcí přispěla i skutečnost, že samosprávám nebyly poskytnuty žádné specifické kompetence a řízení pomocí nouzového stavu a celostátně vyhlášených opatření obecné povahy uplatnění samospráv příliš nepřeje.

Z uvedených skutečností vyplývá legislativní nezbytnost upravit zřetelněji vertikální koordinaci a úkoly samosprávy v krizovém řízení i ve vztahu k celospolečenským krizím včetně příslušných finančních toků. V opačném případě bude nedostatek vertikální koordinace ztěžovat zvládání těchto krizí.

Jak ukazuje např. S. Kuhlmann (Kuhlmann et al., 2021), opět nejde o českou specifiku. Problémy s vertikální koordinací se objevily také v dalších evropských státech, ačkoliv jejich konkrétní projevy se lišily zejména podle stupně centralizace, resp. decentralizace veřejné správy.

ZÁVĚR

V tomto příspěvku byl položen důraz na institucionální aspekty krizových stavů ve společnosti a jejich příčinné souvislosti se zvláštním zřetelem k české veřejné správě. Záměrně proto byla ponechána stranou role evropských institucí a s výjimkou samosprávy a jen základně byl zmíněn vztah mezi veřejnou správou a občanskou společností, který je ovšem pro řešení krizových jevů také podstatný.

Bez ohledu na toto omezení již pouhá obecná institucionální analýza ukazuje, že veřejná správa a veřejná moc vůbec není na řešení celospolečenských krizových jevů a procesů náležitě připravena. Příčiny tohoto stavu jsou, jak bylo ukázáno, multifaktoriální. Jako nejpodstatnější se nicméně jeví nedostatečná pozornost věnovaná koncepční a prognostické činnosti, která vede k ne zcela uspokojujícím pokusům o ryze ad hoc zvládání stavů namísto připravovaného řešení alespoň v obecných rysech předvídatelných problémů.

Ani celosvětově napjatá epidemiologická situace ani rostoucí problémy v mezinárodních vztazích ani náběhy na energetickou krizi nebyly v době vzniku příslušných krizí žádnou novinkou, i když se pochopitelně nemohlo vědět, kdy a jak konkrétně, třeba který z řady virů, je způsobí.

Namísto dlouhodobého zkoumání možných variant vývoje a přípravy správních a věcných kapacit pro případ jejich uplatnění, připomínal postup orgánů veřejné moci ve většině případů spíše reakci na nepředvídatelnou přírodní pohromu. V tomto smyslu má zvýšení pozornosti koncepční a prognostické funkce ve veřejné správě a ve společnosti vůbec

zásadní význam pro vyrovnání se s krizovými jevy a procesy. Frekvence těchto jevů a procesů přitom vzrůstá, takže v jistém směru už můžeme hovořit o permanentní krizi. Schopnost se v této krizi pohybovat bude tedy velmi důležitá také pro celkovou schopnost veřejné správy a veřejné moci jako celku plnit své funkce ve společnosti.

Literatura

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

HOLOUBEK, M. and LIENBACHER, G. Rechtsetzung und Rechtsschutz im Ausnahmezustand. *Österreichisches Anwaltsblatt*. 2022, no. 6, p. 314–316. ISSN 1605-2544.

KELLER, J. *Nedomyšlená společnost*. Vyd. 4. Brno: Doplněk, 2003. ISBN 80-7239-091-0.

KLÍMA, K. Ústava a demokracie v nouzových stavech a mimořádných situacích. In: BLAHOŽ, J. (ed.). *Právní politika boje proti terorismu a demokracie: otevřená otázka*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2007, s. 215–235. ISBN 978-80-86775-13-5.

KUDRNA, J. Výkon státní moci v mimořádných situacích – nedostatky současné právní úpravy a možnosti jejich řešení. In: GERLOCH, A. a ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018, s. 62–70. ISBN 978-80-7380-749-8.

KUHLMANN, S. et al. Tracing divergence in crisis governance: responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared. *International Review of Administrative Sciences* [online]. 2021, vol. 87, no. 3, p. 556–575. ISSN 1461-7226. Available from: <https://doi.org/10.1177/0020852320979359>.

KYSELA, J. et al. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-630-9.

Nejvyšší správní soud již zrušil řadu vládních epidemických opatření [online]. Advokátní deník, 2021. [cit. 19. 5. 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/07/27/nejvyssi-spravni-soud-jiz-zrusil-radu-vladnich-protiepidemickych-opatreni/>.

OECD. Přehled o stavu veřejné správy: Česká Republika: *Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě*. Paris: OECD Publishing, 2023. ISBN 978-92-64-77155-0.

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. 69–148. ISSN 2695-1223.

SIMON, H. A., SMITHBURG, D. W. and THOMPSON, V. A. *Public administration*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1991. ISBN 978-0-88738-895-8.

SLÁDEČEK, V. Vláda a nouzový stav. *Správní právo*. 2020, roč. 53, č. 5–6, s. 266–281. ISSN 0139-6005.

Statistiky onemocnění novým koronavirem ve světě: Aktuální počty nakažených a mrtvých / uzdravených [online]. iDNES.cz. [cit. 19. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.idnes.cz/koronavirus/statistiky-svet>.

World Health Organization Emergency Dashboard: WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. [cit. 19. 5. 2023]. Available from: <https://covid19.who.int/>.

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů.

Kontakt

JUDr. Miloš Matula, CSc.
Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická v Praze
Katedra práva
Náměstí W. Churchilla 1938/4, 130 67 Praha 3, Česká republika
losmatula@seznam.cz