

4. 3. 2022

Veďte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Jak je možné zrychlit, zefektivnit a zkvalitnit výkon státní správy

V současné době je velmi aktuální otázka zkvalitnění výkonu státní správy. Hovoří se zejména o zjednodušení, zrychlení a zefektivnění výkonu státní správy. Tato oblast má být jedním z předpokladů budoucího efektivního rozvoje České republiky což má v současné složité době mimořádný význam. Věc pokládám za velice zásadní a je vhodné se této problematice věnovat poněkud podrobněji a nastítnit konkrétní a reálná řešení, nikoliv pouze heslovité zkratky.

Zdálo by se, že ke zkvalitnění výkonu státní správy nám dopomohou pouze dvě často veřejně avizovaná základní opatření; propustíme značné množství úředníků a zdigitalizujeme státní správu. To je však velké zjednodušení celého problému a pokud jej zredukujeme pouze na tato dvě opatření, ke zkvalitnění výkonu státní správy nikdy nedojde. Aby totiž k němu mohlo dojít, je zapotřebí učinit mnohá další systémová opatření. Pokusím se ty z mého pohledu klíčová opatření nastítnit. Samozřejmě jich existuje mnohem více, nyní předkládám jejich základní výčet, přičemž už jen tato základní opatření mají dle mého názoru silný potenciál zrychlit, zefektivnit a zkvalitnit výkon státní správy.

Pokud se chceme danému tématu hlouběji věnovat, je zapotřebí si především ujasnit, v jakém stavu se v současnosti státní správa, resp. stát jako takový nachází. Není to dobrá situace. Dovolím si v této souvislosti ocitovat výňatek z výroční zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu za rok 2020 (dostupná na www.nku.cz):

„Tvrdá data jsou neradostná a odhalují nízkou výkonnost veřejného sektoru. Prožíváme krizi, vyvolanou nečekaným vypuknutím světové pandemie, krizi se zdravotními, sociálními, psychologickými dopady. Tato krize ale zároveň odhaluje, jak nefunkční systém správy věcí veřejných jsme budovali a financovali. Jak zoufale komplikovaný je náš právní řád, jak těžkopádné a byrokratické je řízení státu, jak poddimenzované jsou jeho zásoby a kapacity, prostě jak špatně na tom jsme v oblastech, na které spoléháme v těžkých časech. To, co jsme léta přehlíželi a vlastně si na to zvykli – vždyť nejde postavit rychle dálnici nebo čerpat evropské dotace na smysluplné projekty –, se naplno odhalilo v souboji s mocným „nepřítelem“, pandemií. Není divu, že roste nedůvěra občanů ve státní instituce a že se vyčerpává jejich ochota podřizovat se státním opatřením.“

Myslím, že právě uvedený text je zcela výmluvný a nepotřebuje dalšího komentáře. A je možné uvést i další fundované náhledy na současnou situaci. Např. sociolog Pavel Pospěch ve své brilantní knize Neznámá společnost (vyšlo v roce 2021 v nakladatelství Host) uvádí že náš stát selhává, je téměř v rozkladu, a:

„Jediným řešením této situace – jediným řešením selhávání státu – je jeho institucionální posílení. Posílení veřejného zájmu na úkor billboardových korporací, na úkor podnikatelských klik a proti přání fanoušků privatizace. Jak už ostatně věděl Tocqueville, svoboda, tedy volnost, vyžaduje rovnost, tedy rovnost podmínek. Je v zájmu každého z nás, abychom podporovali instituce, které tuto rovnost vynucují.“

V dalších částech tohoto mého příspěvku chci na tyto závěry Pavla Pospěcha rovněž navázat.

Je vcelku jednoduché pouze tvrdit, jak náš stát nefunguje, jak je státní správa neefektivní a nevykonná a jak je zapotřebí to změnit. To je závěr, na němž se shodne asi většina lidí. Jak ale konkrétně právě uvedené změnit? Co konkrétního udělat, na co zaměřit naši veškerou pozornost? Protože pouze konkrétní řešení nás mohou z této neradostné situace dostat. Pokud přinášíme pouze heslovitá bezobsažná řešení – např. propustíme úředníky, z místa se nikdy nepohneme a za pár let budeme v ještě horší situaci než dnes.

Při hledání možností, jak popsany problém s neefektivitou a nekvalitou státní správy řešit, nemusíme nutně přicházet se zcela novými, revolučními návrhy. Dobře lze vyjít už ze stávajícího, co už nyní existuje, ať již v platné legislativě či co je v teoretické rovině dobře rozpracováno (viz třeba dva výše uvedené odkazy). Jako právník chci směřovat především do oblasti práva a jeho změn (ale ne ve smyslu alibistické úvahy, že všechny naše problémy vyřeší nový zákon). V této souvislosti pokládám za vhodné upozornit třeba na nový stavební zákon č. [283/2021](#) Sb. Ten je teď sice tak trochu za otloukánka, ale, ač se to možná navenek nejeví, opatření ke zrychlení, zefektivnění a zkvalitnění výkonu státní správy tento nový zákon přináší (pokud tedy vstoupí alespoň v novelizované formě v účinnost). Inspirací pro dané téma může být také např. i stále se rozvíjející Portál občana či možnost prokazovat se v digitálním světě bankovní identitou, což je skvělé řešení fungující i pro efektivní komunikaci se státem.

Dovoluji si předložit následující základní výčet opatření, která povedenou ke zrychlení, zefektivnění a zkvalitnění výkonu státní správy v České republice:

1. Lidé (personální obsazení státní správy)
2. Ochrana veřejných zájmů a ochrana rovnosti podmínek
3. Snížení počtu správních úřadů
4. Sloučení několika řízení do jednoho
5. Zjednodušení procesních a hmotných pravidel
6. Pevně dané procesní lhůty
7. Digitalizace
8. Apelační princip v odvolacím řízení
9. Okamžitý zásah správního úřadu

Tento prostý výčet možných opatření samozřejmě k řádnému uchopení věci nestačí. Je nutné se jim blíže věnovat a alespoň rámcově každé jednotlivé opatření popsat. A to takto:

Lidé (personální obsazení státní správy). Můžeme novelizovat stovky zákonů, můžeme vše zdigitalizovat, vše zjednodušit, vše zefektivnit, ale pokud se v otázce zkvalitnění výkonu státní správy nebudeme věnovat personální otázce, nikdy žádoucího stavu nedosáhneme. Státní správu realizují lidé (úřední osoby), tzn. že státní správa bude vždy na takové úrovni, na níž jsou lidé jí realizující. Ano, není to jednoduché. Práce s lidmi, personální obsazení státní správy, řešení pracovních právních vztahů, hledání vhodných lidských zdrojů a práce s nimi... Vše toto je velmi komplikované. Ale jistě neřešitelné. Přiznejme si základní východisko: státní správa není lákavým zaměstnavatelem. Těch důvodů je více, není to jen ona zjednodušující fabulace: „tabulkový plat = eliminace skutečných odborníků“. Těch důvodů, proč státní správa není na pracovním trhu příliš lákavou nabídkou, je mnohem, mnohem více, rozbor této situace by však značně přesáhl věcné vymezení tohoto příspěvku, proto se zaměříme jen na podstatu věci z hlediska nyní řešeného tématu. Pokud chceme zlepšit, zefektivnit a zkvalitnit státní správu, musíme z hlediska lidských zdrojů cílit především na vedoucí zaměstnance. Jejich role je v systému klíčová a nenahraditelná. Jsou to právě vedoucí zaměstnanci, v jejichž silách je státní správu změnit do podoby, kterou všichni chceme. Vedoucí zaměstnanci (manažeři) mohou a musí svojí odborností, profesionalitou, schopností vedení lidí, autoritou, profesní a životní praxí, nezbytnou morální integritou a energií státní správu posunout na

požadovanou úroveň. A není to tak, že tito lidé neexistují. Existují a jsou často i v řadách státní správy. Máme tady spoustu úžasných lidí, kteří se na vrchol dostali svým vlastním úsilím, pracovitostí, činorodostí a talentem a nemuseli si svůj vlastní úspěch „koupit“. Tito lidé musejí být lídři v prostředí české státní správy. A státní správa musí být schopna je oslovit a dát jim možnost jejich schopnosti a dovednosti v plné míře uplatnit v realizaci smysluplné práce, která Českou republiku posune ve všech ohledech vpřed. Ne tyto lidi odradit či demotivovat ve strnulém prostředí, kde se cení především zásluhovost, známosti či protekce. Pokud právě popsaného nedocílíme, nikdy státní správu výrazným způsobem nezlepšíme. Chci věřit, že současná generace je tohoto ještě schopna, že to za nás nebude muset učinit až generace našich dětí.

Ochrana veřejných zájmů a ochrana rovnosti podmínek. Pokud chceme zkvalitnit státní správu, pak je naprosto nezbytné, aby tato zajistila ochranu veřejných zájmů a ochranu rovnosti podmínek, jak to výborně popsal sociolog Pavel Pospěch. Asi nemá smysl sáhodlouze popisovat onu nefunkční ochranu veřejných zájmů, a ne ochranu rovnosti podmínek, všechny ty neodstraněné reklamy u dálnic, všechny ty neodstraněné černé stavby, všechny ty nerovné podmínky ve veřejném sektoru, všechen ten alibismus a „schovávání“ se za všelijaké předpisy a nařízení, to typické zavírání očí před problémy a tváření se, jak je vše v naprostém pořádku atd. Setkal se s tím v nějaké formě asi každý. Avšak nechci a nemohu v tomto aspektu generalizovat, není úplně všechno špatně, ale ochrana veřejných zájmů a ochrana rovnosti podmínek u nás není na požadované úrovni, a potom ani na požadované úrovni nemůže být státní správa. Změnit tuto situaci není o změnách zákonů či o zvýšení represe, ale o odvaze, integritě, osobní zodpovědnosti a zájmu o svůj stát. Věřím, že lidé uvedení v předchozím odstavci by tohle dokázali.

Tady bych vlastně mohl se svým příspěvkem skončit. Realizace těchto dvou popsaných opatření by podle mého bytostného přesvědčení vedla k dramatickému zvýšení kvality, efektivity a rychlosti výkonu státní správy. Chtěl bych však dané téma uchopit i v trochu širších souvislostech, zejména v těch právních, proto si dovolím ve svém příspěvku pokračovat, a to teď spíše se zaměřením na onu legislativně - právní rovinu. Ihned k tomu ale dodám, že pokud se právě uvedené dva aspekty nepodaří zrealizovat, jsou tato další opatření jen dílčími „střípky“, které k dramatickému zkvalitnění státní správy nemohou vést.

Snížení počtu správních úřadů. Nejde pouze o akademickou diskuzi, ale o reálné rušení některých správních úřadů. Že to je možné, ukazuje např. již zmiňovaný nový stavební zákon. Snížíme třeba počet stavebních úřadů o více než polovinu. Prostě proto, že nelze mít v systému, který má být efektivní a kvalitní, více než 700 stavebních úřadů. Česká republika na to nemá a nebude mít kapacity (personální a věcné). Podobná úvaha musí být vedena i v tom smyslu, nakolik bude v budoucnu efektivní např. mít v systému digitální státní správy tak velké množství obcí a s pověřeným obecním úřadem či obcí s rozšířenou působností, anebo nač mít různá územní pracoviště správních úřadů anebo různé dotčené orgány, které by se mohly integrovat do jednoho povolujícího správního orgánu, který bude hájit více veřejných zájmů. Ona, zcela správná myšlenka přiblížení správy bliž občanům, byla relevantní před dvaceti lety. Nyní v moderní, dynamické a digitální současnosti, život je (v blízké budoucnosti bude) prostě jinde. S tím by ruku v ruce mělo jít zrušení místní příslušnosti u všech správních úřadů v návrhových věcech, kdy si svoji žádost mohu vyřizovat u kteréhokoliv věcně příslušného správního orgánu, ne pouze tam, kde mám často jen formální trvalý pobyt. K právě uvedenému je ale nutné dodat, že uvedenou redukci správních úřadů nelze zaměňovat s redukcí výkonu samosprávy, která naopak musí být lidem co nejbližší a v co největším možném rozsahu (pokud je smysluplný). To je však odlišná oblast a nelze ji směřovat s výkonem státní správy.

Sloučení několika řízení do jednoho. Opět si zde jako jakýsi příklad můžeme vzít nový stavební zákon. Namísto více jak deseti typů povolenacích řízení budeme mít pouze jedno, v němž povolíme každou stavbu. Odpadne tedy např. dnes tolik složité a časové náročné územní řízení apod. Touto

myšlenkou bychom se měli inspirovat při novelizaci i dalších zákonů. Máme mnohá další řízení (procesy), která by šla sloučit do jednoho, to vše při zachování efektivní ochrany veřejného zájmu. V tomto aspektu je vhodné zmínit i výše uvedenou integraci dotčených orgánů do jednoho povolujícího orgánu, který bude hájit více veřejných zájmů v jednom řízení a jedním správním aktem namísto současných desítek různých vyjádření, stanovisek a jiných podobných správních aktů. Samozřejmě je nutné počítat s negativní odezvou dotčených orgánů, které se mají integrovat. Samozřejmě že každý se bude ohánět ohrožením ochrany jím hájených veřejných zájmů (které ale mnohými orgány účinně hájeny nejsou). Každý správní úřad má přirozenou tendenci hájit svoji existenci. Ale pokud chceme státní správu opravdu zefektivnit, nemůže prostě ponechat současnou rozbujelou soustavu jednotlivých dotčených orgánů s mnoha jejími procesy a správními akty.

Zjednodušení procesních a hmotných pravidel. Máme mnoho možností, jak ve speciálních právních předpisech zjednodušit procesní a hmotná pravidla. Zkusím načrtnout jako konkrétní příklad agendu dopravních přestupků. Tato agenda nabobtnala do neuvěřitelných rozměrů a v této podobě je z mého pohledu naprosto neudržitelná. Téměř by se mohlo jevit, že na některých městských úřadech tvoří „přestupkáři“ takřka polovinu všech úředních osob. Rozhodnutí o dopravních přestupcích mají formu rozsáhlých slohových prací, které i tak jsou velice často nedostatečná z pohledu odvolacích orgánů či správních soudů. Naprosto neefektivní a nákladný proces, který je mnohdy pro smích i osobám páchajícím dopravní přestupky. A přitom zjednodušení se přímo nabízí. Např. pevně dané sazby za některé dopravní přestupky, rozšíření možností, kdy dopravní přestupky může projednávat policie v příkazním řízení na místě, po vzoru trestního příkazu by bylo možné vydávat příkaz o uložení pokuty za přestupek bez odůvodnění, zavést princip apelace v odvolacích řízeních (blíže viz další text), písemné podklady zpracované policií při dokumentování přestupku brát jako důkaz ve správním řízení čímž by odpadlo nekonečné zvaní policistů na podání svědeckých výpovědí, kteří pak chybějí při dohledu na bezpečnost silničního provozu, po vzoru německé právní úpravy svěřit projednání nejzávažnějších dopravních přestupků soudům apod. Podobné zjednodušení pravidel bezpochyby lze aplikovat i na další správní agendy. Myslím, že toto je úkol pro jednotlivá gesční ministerstva tyto procesní a hmotná pravidla ve speciálních zákonech zjednodušit. Právě uvedené by státní správě rovněž obrovským způsobem pomohlo. Jde to, i když samozřejmě lze vymyslet sto a jeden důvod, proč by to jít nemělo.

Pevně dané procesní lhůty. O této věci se veřejně diskutuje, troufám si říci, již desítky let. A stále žádná změna, stále jsou procesní lhůty pouze pořádkové a stále některé správní úřady věci projednávají dlouhé měsíce (a důvod, proč to nejde rychleji se vždy najde). Víím, že není jednoduché v právním řádu ukotvit smysluplné a efektivní opatření proti nečinnosti (viz třeba dobře myšlená ochrana proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, která je ale v praxi jen málo účinná). Ale pojďme vyjít ze základního schématu, že lhůty k vyřízení věci jsou pevně dány. A pokud je správní orgán nedodrží, je zapotřebí vždy aplikovat nápravné prostředky. Podle mého názoru může být vhodným opatřením proti nečinnosti převzetí věci, po uplynutí lhůty k jejímu vyřízení, nadřízeným orgánem, který by neprodleně rozhodl. Tím to však nemůže skončit. Správní orgán, který byl nečinný a nedodržel pevně danou procesní lhůtu, musí být za tuto nečinnost zodpovědný, pokud jde o zaviněné nedodržení lhůty (nečinnost). Převzetí věci odvolacím orgánem však nemůže být pravidlem, ale spíše výjimečnou záležitostí a odpovědností nečinného správního úřadu. I to lze legislativně a procesně ošetřit.

Digitalizace. Digitalizace je bezpochyby významný nástroj, jak výkon státní správy zrychlit, zefektivnit a zkvalitnit. O digitalizaci státní správy se hovoří již více než patnáct let, výsledky jsou zatím jen dílčí, ve větší míře se státní správu nedaří digitalizovat. Nicméně předpokládejme, že se tak v blízké budoucnosti stane, už jen z důvodu, že nedávno byla přijata nová legislativa, která ve větším rozsahu zavádí procesy digitalizace do prostředí státní správy. Zákodárce však bude muset vyřešit klíčový problém; ochotu lidí se státem skutečně digitálně komunikovat. Ono je totiž již dnes

možné se státní správou alespoň v omezeném rozsahu komunikovat digitálně. Kdo tak však činí? Kolik je u nás držitelů datových schránek, kdo používá Portál občana, kdo si své žádosti vyřizuje elektronicky tam, kde to jde? Pouze minimum lidí. Je to paradoxní situace, ve společnosti, kde je naprosto běžné komunikovat přes e-maily, nakupovat přes e-shopy, používat internetové bankovníctví apod., lidé zatím nechtějí ve větší míře komunikovat se státem digitálně, i když by to v nějaké formě šlo už nyní. Zákonodárce tento problém musí řešit. Jinak se stane, že za pár let skutečně bude státní správa většinou digitalizovaná, ale uživatelé nebudou tuto formu komunikace ve větší míře užívat. A zase budeme tam, kde jsme dnes.

Apelační princip ve správním řízení. Apelaci zavádí do praxe např. nový stavební zákon. Jsem přesvědčený, že toto pravidlo se musí co nejdříve zavést do všech správních agend. Musíme zastavit to stále se opakující kolečko zrušujících rozhodnutí odvolací instance, velmi často z malicherných, alibistických důvodů. Často se stává, že jedna a tatáž věc je několikrát odvolací instancí vrácena k novému a dalšímu projednání. Často se z takové věci, která na počátku nebyla nikterak složitá, stane takřka neřešitelný problém. Odvolací orgán musí mít povinnost rozhodnutí první instance sám změnit a meritorně rozhodnout. Proto je odvolacím (nadřízeným, metodickým) orgánem. Neustále vrácení věcí odvolacím orgánem správnímu orgánu první instance je neštěstí současné státní správy. Opět to má celé více příčin a podstata problému je poměrně složitá a netýká se jen státní správy, ale apelačním principem to můžeme v prostředí správních řízení vyřešit. A je třeba dodat, že účastníci řízení budou mít stále možnost domoci se svých práv ještě i v případném navazujícím procesu správního soudnictví (tak jako v současnosti).

Okamžitý zásah správního orgánu. Domnívám se, že mnoho z nás tu situaci již zažilo; zjevné porušení práva, zjevné udržování protiprávního stavu, a příslušný správní orgán nemá zákonný prostředek, jak neprodleně zasáhnout a ihned zjednat nápravu, byť třeba jen dočasně. Namísto toho se vede sáhodlouhé správní řízení, abychom snad někdy po dlouhých týdnech či měsících ve věci rozhodli. Řešení zjevně protiprávního stavu v nedohlednu a pro občany je logicky naprosto nepochopitelné, že nápravu nelze zajistit neprodleně, často ve zcela jednoduchých případech. Tato situace mj. podryvá důvěru veřejnosti ve státní správu, byť třeba správní úřad objektivně nemá možnost, jak věc neprodleně řešit. Opět jsou možnosti, jak toto změnit; novelizací příslušných zákonů dát správním úřadům nástroje, jak tyto situace neprodleně a alespoň dočasně řešit. Ať již ve formě oprávnění osoby pověřené výkonem státního dozoru nebo ve formě vydání pokynu (rozhodnutí) na místě apod. K ochraně dotčených osob bude stále zachováno právo dohledu ze strany odvolacího orgánu či popř. ochrana cestou správního soudnictví. Opět jde o opatření, které by činnost státní správy a jejích orgánů velmi zefektivnilo a zrychlilo.

Existují ještě další mnohá opatření, kterými by bylo možné státní správu zrychlit, zefektivnit a zkvalitnit. Rád bych se k tomuto tématu výhledově opět vrátil v publikační formě na tomto odborném serveru. Smyslem tohoto příspěvku je nejen předestřít mnou výše uvedená základní opatření, ale i poukázat na skutečnost, že státní správu nezlepšíme jen tak (jak je dnes často argumentováno), že propustíme část úředníků a budeme digitalizovat. Jistě, zcela změnit fungování státní správy do moderní, úsporné, dynamické a špičkové veřejné služby, což bychom asi všichni chtěli, by zřejmě znamenalo zásadně změnit i další „mechanismy“ ve fungování současné české společnosti. Nevím, jestli k tomu má někdo, kdo to může udělat, kuráž (kéž by ji měl). Ale aspoň některé velmi prospěšné a v tomto příspěvku naznačené změny učinit lze. Jde to. Ale kdo chce zapálit, musí hořet. Pevně věřím, že pro to hoří spousta z nás.



JUDr. Roman Kočí, MBA, MSc

e-mal: kociro@seznam.cz

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepřevzaté povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)