

POZORUHODNÉ NÁSLEDKY „MALÝCH“ ROZHODNUTÍ, ANEB „KROK ZA KROKEM K REFORMĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY“

**Petr Víšek
Jaromíra Kotíková**

ÚVOD

Existuje cosi jako „zákon nezamýšlených důsledků“ jako rčení nebo varování, že zásah do komplexního systému má tendenci vytvářet neočekávané a často nežádoucí výsledky (Merton, 2007). Lidské jednání je jednání účelové. Člověk má na počátku svého jednání v představě nějaký cíl, k jehož uskutečnění se snaží dospět. Ve skutečnosti se však setkává i s důsledky, které nebyly cílem jednání nikoho ze zúčastněných. Mezi nezamýšlené důsledky jednání patří i například tzv. bumerangový efekt, tj. metaforické vyjádření převráceného výsledku jednání, resp. výsledku, který se obrací proti původnímu aktérovi. S tímto úvodem je dále předestřena úvaha o důsledcích a řetězení makroekonomických rozhodnutí z minulosti a jejich důsledcích do současnosti a budoucnosti. Jde o oblast bydlení, vnitřní migraci a veřejnou správu a její rozdělení mezi stát a samosprávu.

Historie

Po roce 1990 stát převedl přes 4 miliony státních bytů na obce, na jejich obhospodařování neměl prostředky. Prostředky ale neměly, při regulovaném nájemném, ani obce. Navíc si počínaly poněkud „svérázně samosprávně“, polovina jejich bytových vyhlášek musela být okresními úřady pro nezákonnost rušena. To se starostům sedícím tehdy hojně v Parlamentu ČR natolik nelíbilo, že prosadili zrušení okresních úřadů.¹ Díky tomu došlo nejen ke snížení sociální jistoty, ale i k snížení hodnoty nájemního bydlení, trvajícího do současnosti. „Sešly“ se dva faktory – problémy obce s převedenými byty (správa gigantického majetku, bytová politika, korupce a neblaze proslulé OPBH) a pochopitelný zájem lidí bydlet „ve svém“. Oba výše uvedené faktory pak ve svém důsledku vedly k tomu, že mnohé obce prodaly do současnosti téměř celý svůj bytový fond.

Tehdejší „střední věková generace“, nyní seniorská, získala z dnešního pohledu extrémně levně byty do vlastnictví. To mělo závažný dopad na veřejný názor. Dnešní

¹ Kdosi tenkrát nejen poukázal na skutečnost, že v Parlamentu ČR je (byl) v porovnání s okolními státy vysoký podíl starostů a (ex)starostů, ale i publikoval názor, že starostové mají sedět na radnicích, a ne v Parlamentě.

V rámci tzv. reformy veřejné správy, která po deseti letech diskuse o potřebném oddělení výkonu státní správy od samosprávy vrátila řešení k modelu společného výkonu veřejné správy s dlouhodobě poznanými retardačními důsledky působícími do současnosti.

mladá a střední generace akceptovaly mylně bydlení ve vlastním jako standard a cíl, a podlehly vlastnické mánii. Usilují tak o vlastní bydlení a jdou do hypotéčního zadlužení. I všeobecná mediální diskuse pokud hovoří o dostupnosti bydlení, mluví především o pořízení bydlení vlastnického. To je ale velký omyl a svědčí patrně také o lobování developerů a poskytovatelů hypoték. Nutno podotknout, že jde o evropský extrém. V současnosti žije v Česku cca 20 % domácností v nájmu, ve srovnatelných a „bohatších“ evropských zemích je to okolo 50 %.

Důsledky rozvoje vlastnického bydlení

Zájem o vlastnické bydlení při malé bytové výstavbě bytových domů znamená bydlení v rodinných domcích, zábory půdy a migraci po území. Většina bytové výstavby se v posledních letech realizovala „okolo“ měst. Po roce 1990 je navíc sledována intenzivní tendence stěhování se národa „ku Praze“,² a to na úkor všech krajů. Přesto paradoxně nikdo nezpochybňuje absurdní existenci Středočeského kraje, jehož počet obyvatel se po roce 1990 zvýšil o více než 280 tis. „nových Pražanů“, aniž to pro kraj znamenalo jakýkoliv nový závazek vůči nim. Za posledních 20 let se počet obyvatel okresů Praha-východ a Praha-západ zdvojnásobil. Jde o rozsah adekvátní dvěma novým okresům. Přibyly snad nové okresní nemocnice, školy, železnice, silnice? A to jde jen o obyvatele trvale hlášené, reálně žijících je jistě výrazně víc.

Navíc, jde o výstavbu plošnou, zpravidla s nutností dojíždění za prací. Alternativa výstavby na brownfieldech je z mnoha důvodů stále složitá. Bydlení „na venkově“ ale přináší mnoho problémů, například problém několika etap dojíždění – z místa bydliště k prvnímu spoji hromadné dopravy, pak do většího sídla a pak případně dál, dalším spojem.³ Denní dvojtakt spoju eliminuje možnost aplikace krácených pracovních úvazků. Naopak často vyžaduje disponování jedním či dvěma osobními vozidly. Ani optimismus z možnosti využívat flexibilních forem práce, zejména home office, není podle zkušeností z nedávné pandemie bez limitů. Samostatným tématem je pak soužití nově příchozích s původními obyvateli, specifická urbanistická i sociální povaha tohoto „venkova“.

Sociální aspekty migrace

V roce 1970 žili senioři blízko „svých“ mladých rodin. Pod „jednou střechou“ (i při samostatných domácnostech) žilo 42 % seniorů, odděleně, ale v téže obci, 24 % seniorů, v různých obcích pak 16 % seniorů (Kaufman, 1971). To už je daleká minulost. Sociální gerontologové konstatují, že nuklearizace rodiny gradovaná a fortifikovaná migrací za novým bydlením rodiny vede k oslabování a omezení reálné možnosti mezigenerační pomoci a výměny zkušeností. „Blízké“ soužití generací se významně oslabilo a koncept rozptýleného, zpravidla vlastnického, bydlení má nejméně čtyři aspekty.

² Důvody jsou téma pro samostatnou úvahu a pro otázku, jaký „standard komfortu života“ by mělo poskytovat místo bydliště, aby své obyvatele stabilizovalo.

³ Je faktem, že zejm. dálnice „zmenšují zemi“. Cesta z Liberce autobusem na okraj Prahy trvá stejně dlouho jako cesta z okraje Prahy do jejího centra.

Prvním aspektem je fyzické oddělení a vzdálení se rodin, které ztěžuje vzájemnou mezigenerační pomoc. Přestože je seniorská generace v dnešní době díky mnoha nejrozličnějším skutečnostem více soběstačná, do budoucna lze, zejména díky rostoucímu věku dožití, očekávat nezanedbatelný růst tlaku na veřejné sociální a jiné, věcně blízké, služby.

Druhým aspektem je omezení výměny životních zkušeností. Nové nastupující generace jsou velmi snadno manipulovatelné. Nemají zkušenosti s politickými systémy, s populismem, se „snadnými radikálními“ řešeními složitých otázek, s totalitou všech typů a „barevných“ odstínů. To může podporovat, popř. být jedním z faktorů, štěpení společnosti s politickými důsledky vedoucím až k růstu napětí a konfliktům. Stejně tak mladé generaci chybí zkušenost žití desítky let tzv. „pod tlakem“, v tomto případě s hypotéčním zadlužením a nebezpečnou závislostí a manipulovatelností, která z toho plyne.⁴ Každý dluh, o němž ví nadřizený, může být nástrojem manipulace. Reakce na „zadlužení lidu“, může být pak nástrojem pro manipulaci politickou.

Třetím aspektem je, že lidé (a pracovní síla) se fixují na území, kde vlastní a budou vlastnit bydlení. Rozvoj moderních technologií a v návaznosti na to vývoj ekonomiky (a také europeizace života) vyžaduje nejen celoživotní opakované změny, popř. obnovování kvalifikace, ale také pohyb pracovních sil, a to pohyb za prací. A to nejen po území státu. Svobodnějším řešením se tak ukazuje být bydlení nájemní.

Čtvrtým aspektem je „nadšená“ a nikým nezpochybňovaná hypotéční mánie odehrávající se v ekonomicky extrémně nestabilní době. V důsledku inflace, zdražování úvěrů, celosvětového zdražování materiálů i energií lze očekávat problémy se splácením hypoték, zejména pak těch, jejichž majitelé je již v současné době splácí na hraně svých finančních možností. Pro doplnění – v současnosti tvoří okolo 30 % nových hypoték jejich refinancování (přechod k jiné bance za výhodnějších podmínek). Otázkou pak je výše podílu „nedobrovolných“ refinancovaných hypoték vynucených změnou situace. A banky si stěžují na vzájemné kanibalizování... Může se tak objevit i nový fenomén, domácnosti, které přijdou o bydlení, přičemž jim zůstane dluh. I pojištění proti neschopnosti splácet hypotéku totiž nese řadu rizik. Cena nemovitostí pořízených v čase „bubliny“ a krytá hypotékou bude při vynuceném prodeji „po bublině“ nižší.⁵ Vznikne nová cílová skupina pro státní sociální ochranu.

Markoeconomické důsledky

Samostatným tématem pro makroekonomické úvahy by měl být dlouhodobý odliv disponibilního peněžního kapitálu obyvatelstva do hypotéčních bank a na několik desetiletí snížená koupěschopnost obyvatel střední příjmové vrstvy (při vědomí cca 600 tis. tj. cca 14 % hypotečně zadlužených domácností). České domácnosti mají vypůjčené dohromady necelé dva biliony korun. Většina z toho jsou hypotéky, „pouze“ 272 miliard

⁴ viz např. generačně odlišné volební chování

⁵ Hrozí např. tzv. „podpojištění“ těch nemovitostí, které jejich majitelé kupovali s pomocí hypotéky a zvolili jen pojistku s minimální pojistnou částkou, tj. ve výši poskytnutého úvěru. Pojistná částka tak není sjednávána na celou hodnotu nemovitosti, ale jen do výše poskytnutého úvěru.

korun představují spotřebitelské úvěry. Dle průzkumu České bankovní asociace (2021) má naprostá většina Čechů zkušenost s půjčkou – a to hned osm z deseti. Aktuálně má úvěr 43 % lidí. Z dat Exekutorské komory je patrné, že v současnosti je v exekuci zhruba 700 tisíc lidí, a je proti nim vedeno 4,5 mil. exekucí. Lidé tedy mají často i více exekucí souběžně. Poněkud překvapivě má jiná část obyvatel naspořeno téměř 3 biliony korun. Významný podíl nákupů nemovitostí je hrazen hotově, jako investiční opatření. Je to projev existující a narůstající sociální polarizace, příjmové a zejména majetkové?⁶ Samostatnou makroekonomickou úvahu by si vyžádala otázka dlouhodobé mezigenerační obměny využití bytového fondu. Odchod střední generace do nového vlastnického bydlení bude v budoucnu znamenat pro jejich potomky možnost nebo nutnost stěhovat se „zpátky“ do zděděných bytů, nebo jejich prodej či pronájem. Respektive je otázkou, kdo se bude stěhovat „zpět“, když 30 % mileniálů žije jako single a počet dětí v rodině se snižuje. To může mít dramatické důsledky na ceny bytů a nemovitostí. V jedné obci u Prahy se při analýze tzv. „náplavy“ překvapivě zjistilo, že 90 % „domácích“ obyvatel obce se narodilo v Praze a na venkov se vrátili v pořadí druhé, popř. třetí generace. Uvedené procesy otevírají nové závažné otázky. Např., zda bude i nadále pokračovat zvláštní rozporuplný exodus obyvatel „k městům“ (nikoliv do měst, kde již není kde stavět). A zda stát vyřeší neexistenci takového státu – správního uspořádání, které by respektovalo a uznávalo ekonomickou spádovost větších center a jejich adekvátní funkční vazby (ingerence a odpovědnost) na příslušné spádové okolí. Jde o fenomén samostatné a přenesené působnosti a neexistence přímého výkonu místně (politicky nezávislé) všeobecné státní správy v regionech. Nejkráklavějším příkladem je největší český kraj, kraj Středočeský, který nedisponuje centrem. Tím je pro něj metropole Praha, která nemá žádný vliv na „své“ velké spádové okolí, ale musí kompenzovat jeho potřeby. Tím spíše je to problém, vlají-li nad oběma regiony „různé vlajky“.

Migrace obyvatel po roce 1990 významně změnila „demografickou tvář“ státu a bylo by patrně vhodné analyzovat novou situaci, ocenit váhu a trvalost modifikačních procesů a hledat adekvátní reakci na ně. Lze vyslovit předběžný názor, že zastavit, resp. zvrátit, tento vývoj je nemožné. Existující regionální nerovnosti mezi kraji se přes vládní program nedaří řešit.

Migrace k větším městům má povahu rozšiřování suburbánního prostoru a má řadu důsledků. Je současně ventilem k výměně obyvatelstva měst podle sociálního statusu. Mladí s vyššími příjmy odcházejí do vnějšího prostoru mimo města, což zhoršuje věkovou a sociální skladbu měst. Satelity patří sice statisticky do kategorie „venkov“, ale s venkovským životem jako takovým nemají nic společného. Nicméně „venkov“ se statisticky zvětšuje. Neřízená a neřiditelná suburbanizace (tzv. sprawl) nevytváří venkov a přináší naopak řadu dosud nezvládnutých důsledků v oblasti školství, dopravy atd. Palčivým problémem obcí se satelity je, že v nich žije nezanedbatelný podíl osob, které tam nejsou trvale přihlášeny, nicméně užívají jejich infrastrukturu a drží, popř. podnají mají nájemní byty ve městech. Logicky v okolí velkých měst, kde se realizuje suburbánní individuální výstavba na zelené louce, zpravidla nevzniká současně kapacita

⁶ Na úřadech má ohlášený trvalý pobyt 380 tis. osob, 25 % dlužníků má bydliště na úřadech, od ledna 2021 do září bylo zahájeno 330. tis. exekučních řízení, tj. o 6,5 % víc než ve stejném období 2020.

k zaměstnávání. Velmi často tam nevznikají ani jiná zařízení řešící občanské potřeby jako jsou veřejná prostranství, obchody, hospody apod.

Migrace vede ke zmenšování menších měst a jsou venkovská území, která se vylidňují. Prohlubuje se tam zpravidla fenomén vnitrozemského pohraničí, kde dochází k souběhu řady problematických, popř. negativních sociálně politických, ekonomických a demografických jevů, např. stárnutí obyvatel, nezaměstnanost apod. Jde u územní okruží vzdálené od center regionů, u nichž se projevuje slábnutí gravitačních vlivů a efektů těchto center. Vylidňování „vzdáleného“ venkova je provázáno změnou demografické struktury obyvatel s nárůstem starších osob s budoucí potřebou rozsáhlejší sociální péče. Není vyloučeno, že detekovaný příchod těchto osob do dříve „druhého bydlení“ maskuje ještě vyšší skutečné tempo a stav vylidňování. To s sebou nese celou řadu obtíží. Český venkov totiž nejenže stárne, ale pozvolna i pustne. Ač podle informací Evropské komise (2021) ve venkovských oblastech v České republice žije 33 % obyvatelstva (z celkových 10,5 milionu), zároveň platí, že více než 80 % Čechů z těchto míst dojíždí za prací. Tím, že lidé ve svých domovech ve venkovských obcích pouze „přespávají“, nevytvářejí si k nim vztah a nemají ani zájem aktivně se podílet na jejich rozvoji.

Jsou ale i venkovská území, která mají pozitivní migrační saldo v důsledku specifických situací jako je dostupnost měst v okolí, situace souměstí. Potenciální souměstí vytvářejí mezi sebou „ne-venkovskou“ plochu s významným potenciálem. Je to jeden z impulzů pro smysluplné slučování obcí a budoucí vytvoření politických obcí. Reálné procesy byly zatím ale opačné. V roce 1990 bylo cca 4100 obcí, nyní jich je zhruba 6250. (O polovinu větší Nizozemsko má 1000 obcí!). Na straně druhé obce zakládají účelová sdružení, aby mohly společně realizovat úkoly v samostatné působnosti.

Diskuse o urbánní politice naznačují potřebu vytvoření, popř. podporu rozvoje sítě polyfunkčních měst – center s tím, že je možné formulovat pro jejich „kvalitu“ požadavky, jejichž naplnění by poskytovalo takový komfort života (dopravní dostupnost, práce, bydlení, vzdělání, zábava), aby byla zastavena migrace do větších center, do jejich bezprostřední blízkosti. Snad síť bývalých okresních měst, nebo až krajská města, nebo atributy jako je přítomnost vysokého školství? Traduje se názor, že urbanisticky a provozně je optimální velikost sídla okolo 100 tis. obyvatel.

Staronové problémy

Poměrně dramatické procesy migrace obyvatel po území státu vrací na stůl „staronové“ téma. A to otázku „kdo je občan“ obce. Každý nově příchozí se stává plnoprávným občanem a „spolumajitelem“ obce. A patrně nemožnost řešení konceptu nějakého „domovského práva“ stále více zpochybňuje dosavadní pojetí a kompetenci „samosprávné“ obce“ a povahu práv, nároků a povinností občana ve vztahu k obci. Reálně to pak některé obce obcházejí tak, že různé nároky občana na obec podmiňují délkou života v obci (což už je však téma pro ústavní soud). Příznačné pro tento jev je například to, že starostové měst zatížených sociálními problémy podepsali (Gabzdyl, 2021) výzvu nově zvoleným poslancům i státu, aby tíživou situaci začali co nejdříve řešit. Konstatují, že „obchod s chudobou je problém, který je nutné řešit systémově“ a upozorňují, že ze strany

státu zatím není řešen vůbec, popř. jsou přijata opatření, která jdou na úkor lidí žijících „dlouhodobě“ v dané lokalitě, případně na úkor měst a obcí. (Pozn. autorů: *Když je bytová politika v samostatné působnosti a stát na ni nemá vliv?*). Jeden z primátorů vysvětlil, že „za klíčové považujeme nutnost nalezení účinného nástroje k tomu, aby obec měla možnost ovlivnit, „kdo“ se stane jejím občanem v případě, že tento je plně závislý na formách podpory státu“. Ale kam tedy s občany, které obce nepřijmou?

V pozadí zájmu je stále vědomí reálné nemožnosti státu zasahovat do samosprávných aktivit obcí (mimo jejich nezákonnost), a reálně omezená možnost zasahovat do výkonu přenesené působnosti. A to paradoxně i v oblastech, za něž stát nese ústavní nebo mezinárodně politickou odpovědnost. Povinnosti a potřeby státu se občas dostávají i do konfliktu se zájmy a konáním „samosprávných“ obcí např. v bytové politice. Tak například všichni volají po sociálním bydlení, ovšem obce ho nechťejí, protože se ve svém (oprávněném?) samosprávném zájmu bojí fixace a koncentrace sociálně problémových občanů. Přejmenování sociálního bydlení na „dostupné“ mělo jen problém zamaskovat. Reprezentace samospráv opakovaně, a to již od vzniku zákona pomoci v hmotné nouzi, blokovaly jakýkoliv posun v této oblasti. Problém se ale veřejně nedeklaruje a neexistence zákona o sociálním bydlení se svádí na vládu. Přitom jeho poslední nepředložení do legislativního procesu bylo výsledkem lobování reprezentací samosprávy u tehdejšího premiéra.⁷

K výše uvedenému je nevyhnutelné učinit malou odbočku. Již jeden z předchozích návrhů zákona o sociálním bydlení umožňoval, aby se obce v jedné věcné oblasti – v bytové politice, dobrovolně vzdaly své výlučné samosprávné role a realizovaly aktivity, které jim věcně určuje stát, tj. zřizovat sociální byty apod. Stát vycházel z toho, že obce neplní svoje role při zabezpečení bydlení pro osoby v bytové nouzi, popř. neprovádí žádnou bytovou politiku, protože prodaly většinu nebo všechny obecní byty. Stát dospěl k závěru, že by přece jenom měly obce – i v rámci samostatné působnosti – plnit nějaké úkoly. Ten záměr (přestože se předpokládala dobrovolnost) lze definovat jako otázku: Měl by mít stát možnost stanovit pro výkon aktivit v samostatné působnosti nějaké alespoň minimální standardy (např. disponovat určitým počtem sociálních bytů)?

Ze strany samospráv se ozvalo ostré odmítnutí. Je všeobecně známo, že jde o velmi citlivé téma. Zřejmě správně předpokládaly dvě věci. Že to, co je dnes navrženo jako dobrovolný ústup, by se mohlo v budoucnu stát povinností a za druhé, že by to nebyl zdaleka jediný resort, a jediná věcná oblast, kde by stát chtěl, a mnohde objektivně nezbytně potřeboval, takové minimální standardy stanovit, a ovlivnit tak výkon samosprávy. A zabezpečovat zájmy a potřeby státu na svém území. Stát jistě zákonem může omezit výkon samosprávy. Ústavní soud se k takové otázce (v jiné kauze) vyjádřil, a to tak, že stát může omezit výkon samosprávy, ale „neměl by ji vyprázdnit“. Jestliže obec neprovádí žádnou bytovou politiku, pak převzetí úkolu státem je patrně úplné (byť dobrovolné) vyprázdnění samosprávné role. Takže trochu problém.

⁷ Přesněji řečeno, po jednání u premiéra dostali příslušní pracovníci pokyn ukončit práce na návrhu zákona a nahradit ho programem investičních pobídek „Výstavba“.

Ale jde o ještě mnohem obecnější problém. O další vývoj vztahu státu k samosprávám a rozdělení kompetencí mezi tyto dvě sféry. Jednou cestou je proces decentralizace, posilování role obcí a regionů, respektování schopnosti samosprávných obcí řešit problémy v místě jejich vzniku a existence. To by odpovídalo i budoucím představám o důsledcích deglobalizace – relokace. To by zřejmě odpovídalo také duchu Mezinárodní charty místní samosprávy i Ústavě České republiky. Ale pak by stát skutečně musel mít mocenské nástroje, právní nebo ekonomické, aby mohl na obcích vyžadovat (při provádění samosprávy) plnění alespoň minimálních standardů, které by garantovaly naplnění potřeb státu jako jednotky vyšší, sjednocující a zodpovědné před zahraničím. Princip subsidiarity má dvě polohy, první, snížit roli centra, ale i druhou, nechat ho řešit to, co je pro nižší úroveň obtížné nebo nemožné. Konec konců to byl T. G. Masaryk, kdo definoval stát jako území, „kde je vykonávána státní moc“. Ostatně i EU jedná se státy, ne se samosprávou. Důležité je slovo „moc“.

Druhou možností je naopak posilování centrálního řízení, přesouvání stále více výkonu státní správy na státní regionální struktury, centrální registry, a do přenesené působnosti. Informační technologie a dálnice „zmenšují“ území jak informačně – komunikačně, tak dopravně (také budoucí rychlostní koridory). Občan a území jsou „dostupní“ jak z pohledu centra, tak stejně je centrum dostupné z pohledu občana (internet, registry, sociální dávky apod.). Tedy spíše cesta redukce či přesněji věcná korekce významu, role a působnosti samosprávy. Zabezpečení závažné potřeby státu prostě nemůže záviset na zájmu pár stovek místních občanů.⁸

Obnovením minulo-režimního modelu smíšené veřejné správy její reformou po roce 2000 má stát, i v působnosti přenesené, jen minimální možnosti regulace („může zakázat, ale nemůže přikázat konat“). Jen centralizace veřejné správy proto závažný problém nevyváženého rozdělení rolí mezi stát a samosprávu neřeší. Zmíněný někdejší návrh zákona o sociálním bydlení se ocitl právě na hraně obou výše uvedených alternativ. Bylo velkou škodou, že tehdy v záplavě diskuse o detailech nebyla otevřeně řešena klíčová strategická otázka dalšího směřování veřejné správy. To by obhájcům i oponentům umožnilo otevřenou argumentaci, diskusi a hledání optimálního řešení. Při záměrech digitalizace státní správy, při kapacitách a schopnostech celostátních registrů, by bylo možno vyslovit názor, že je posílení role státu a revize rozdělení rolí nevyhnutelné.⁹ Stát má na rozdíl od samosprávné obce mocenské nástroje a vyjadřuje vyšší zájmy, než zájmy lokální a samosprávné.

Jakési trvalé zbožňování „univerzální moudrosti“ samosprávných obcí a idyličnosti jejich rozhodování není na místě. Projevuje se například v návrhu na vrácení rozhodování o státních sociálních dávkách do rukou obcí (volby 2021). Jako by to tak v minulosti nebylo a nemuselo se od toho z vážných důvodů odejít.¹⁰ Nebo v ostré kritice reprezentací samospráv ve věci převedení stavebních úřadů přímo pod stát. Dle ČTK (2021) většina

⁸ viz například uložení jaderného odpadu kilometr pod zemí.

⁹ viz například centrální registrace očkování proti covidu-19.

¹⁰ To, co je rolí a odpovědností státu musí být na celém území striktně jednotné. Jiná věc by byla, kdyby sociální dávky vyplácela obec ze svých prostředků. Jen náznak takového řešení reprezentace samospráv odmítly při tvorbě zákona o pomoci v hmotné nouzi kolem roku 2006.

občanů (79 %) ale chce, aby o jejich stavebních záležitostech rozhodoval stát a ne obec, přesně – aby pracovníci stavebních úřadů nebyli závislí na politické vůli vedení měst a obcí. Proč asi?¹¹

Jsou tu další důvody pro pochybnosti. Ústavní soud zrušil tzv. bezdoplatkové zóny, kam stát „nesměl“ vyplácet dávky pomoci v hmotné nouzi na základě rozhodnutí obce. Označil to za nesystémovou reakci na problém sociálního vyloučení. Jednání Ústavního soudu trvalo 4 roky, a to i přestože byla od počátku zřejmá neústavnost, protože samosprávná obec prostě nemůže omezovat a limitovat stát v jeho aktivitách. Stát je víc než soubor samosprávných obcí.

Nedávno došlo ke změně zákona o pomoci v hmotné nouzi. Přes naléhavé protesty relevantních nevládních organizací. Jednoduše řečeno: obec, která má problém s občanem, to „zažaluje“ státu, a ten v reakci na to sníží státní dávku vyplácenou ze státního rozpočtu, určenou k zabezpečení jeho povinnosti, plynoucí z Listiny základních práva a svobod, článku 30. odst. 2, který zní: „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek“. Kráceny mohou být dvě dávky, a to příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Tedy klíčové dávky, které státu toto právo umožňují garantovat, respektive ukládají takové nástroje mít a používat. A bude nepochybně jednou předmětem jednání Ústavního soudu, zda osoby páchající přestupky a neplatící pokuty a jejich rodiny mají „nižší základní životní podmínky“. Chybou zákona je, že řeší sankci, ale nepřináší jiná řešení. Jsou i jiné možnosti, jak zabezpečit základní životní potřeby než jen vyplácením peněžních dávek. Takto se chudoba jen graduje až k napětí a konfliktům. Je zřejmé, že zákon o pomoci v hmotné nouzi, který po více než 30 novelizacích (za 15 let!) obsahuje především restriktce, by měl být rozdělen do dvou konceptů. Na pomoc těm, kterým stát pomáhat „chce“ a na pomoc těm, kterým stát pomáhat „musí“. Je zřejmé, že nejde o diskriminaci, ale jde o formy, metody a nástroje pomoci.

Zrušenou bezdoplatkovou zónu a aktuální možné srážky státních sociálních dávek na návrh obce nelze chápat jinak, než, že šlo o pokus o přenesení odpovědnosti (role, kompetence) samosprávných obcí na stát (při neochotě, neschopnosti či objektivní nemožnosti obcí problémy řešit). Je zřejmé, že stávající rozdělení kompetencí mezi územní samosprávu a stát (po reformě veřejné správy v roce 2000) není adekvátní. Došlo k posílení role samospráv, a naopak k omezení role státu. Je třeba to (ho) změnit. Migrační pohyby, příchod nových občanů do obcí ... pak potřebu reformy veřejné správy za současné situace graduji.

Nepříjemnou rozpolcenost zájmů „dvou světů“ veřejné správy – státní a samosprávné – dokumentuje neuvěřitelný, možná až nehorázný návrh skupiny někdejších šestadvaceti senátorů na zrušení části zákona, podle něhož měla fungovat elektronická sbírka obecních a krajských předpisů, a který neuspěl u Ústavního soudu. Dosud se obecní předpisy zveřejňují na úředních deskách obecních úřadů a krajů. Podle nich může být ale centralizace pod kuratelou ministerstva vnitra „nevhodná“, neboť místní pravidla

¹¹ V délce stavebního řízení je Česko téměř na konci světového žebříčku.

„nemusí být v souladu s vládními představami“! Jak tomu rozumět, jakože s povinnostmi, představami a zájmy státu?

Pandemie covidu-19 a inflace aktuálně překrývají problémy, ale ty stále jsou, trvají a brzdí několik desetiletí regionální rozvoj státu.

ZÁVĚR

Jakkoliv jsou společenské procesy komplexní a mají mnoho vlivů, které působí synergicky, lze vysledovat určitou kauzalitu a neočekávané výsledky. Na počátku bylo převedení státních bytů obcím. Následovala jejich privatizace. Vlastnické bydlení se stalo standardem a cílem a nájemní bydlení bylo chápáno jako projev „životního“ neúspěchu. Mylně – zhruba polovina lidí ve věku 27 až 35 let sice bydlí ve vlastním, ale z nich asi 40 procent dostalo vlastní bydlení darem od rodičů nebo bydlení zdědilo (Lux, 2021). Nebyl to výsledek jejich úspěchu.

Gradovala vnitřní migrace obyvatel do vlastního bydlení sice na venkov, ale „k městům“ a především k centru. Hypotéční euforie přináší do obcí a měst nové obyvatele a otevírá problémy chybného nastavení regionální veřejné správy, která nerespektuje odlišnosti obcí a měst (zájmy, potřeby a možnosti) podle jejich velikosti, neumožňuje v samosprávných aktivitách uplatnit spádovost území větších měst a problematizuje se postavení jejího občana. Problematické legislativní experimenty v sociální oblasti znamenají přenášení odpovědnosti obcí na stát, zpochybňují stávající koncept samosprávné obce. Stát přitom nemá reálné nástroje k prosazení svých zájmů a povinností.

Na jedné straně se samospráva brání přijmout od státu roli (např. v sociálním bydlení), na straně druhé ale na něm chce, aby řešil jejich problémy. Lze vyslovit názor, že státo-správní uspořádání Česka si vyžaduje revizi, reformu a zásadní korekci samosprávných kompetencí obcí a zjednodušení veřejné správy.¹² Obce a stát vlastní podle posledního Sčítání lidu 1,8 % z celého bytového fondu. Zákon, který předpokládá, že obce budou, resp. mají, popř. musí řešit bytové potřeby občanů, se jeví jako absurdní a nadále neudržitelný.¹³ Ostatně to se týká i sociálních služeb a dalších aktivit vymezených do samostatné působnosti.

Neočekávané důsledky rozhodnutí v minulosti vytvořily novou objektivní situaci, kterou je třeba řešit. Nevyvážený stav konstatovala už vláda, která reformu veřejné správy provedla, ve svém usnesení č. 1008 ze srpna 2005, „K možnostem a limitům dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou“. Avšak ta vláda zanikla dříve, než mohlo k nápravě dojít. Od té doby se problematická situace více než dvacet let bere za nezměnitelnou normu, a přitom by řešení v tomto směru mohlo přinést významnou

¹² Česká republika s velikostí menší světové metropole má 14 samosprávných krajů (neodpovídajících normě NUTS EU) vykonávajících dvě role - vedle samosprávy také za stát státní správu, 76 územních okresů (bez všeobecné státní správy), 6250 obcí se samostatnou působností a v tom 380 obcí s přenesenou působností (vykonávajících vedle samosprávy také za stát státní správu) a 205 obcí s rozšířenou působností (vykonávajících vedle samosprávy také za stát státní správu). Územně „nezávislý stát“ existuje pouze ve vojenských újezdech.

¹³ Ostatně dodnes se diskutuje, jak vymezení § 35 obecního zřízení vlastně chápat.

dynamiku do územního rozvoje. Prvním a příznačným krokem byl pokus minulé vlády přenést rozhodování podle stavebního zákona do rukou státu, protože dosavadní stav a role samosprávy v této oblasti vedly k paralýze systému a situace byla už zcela neúnosná. Paradoxně nastupující vláda to vrátila obcím zpět.

Literatura

ČBA. *Průzkum: Spůjčkami má zkušenost 83 % Čechů, rizikově se chová každý desátý* [online]. Tisková zpráva České bankovní asociace ze dne 29. 9. 2021. [cit. 18. 11. 2022]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwico_7u0d38AhV7VPEDHSxKCfgQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ipsos.com%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fct%2Fnews%2Fdocuments%2F2021-09%2FTiskov%25C3%25A1%2520zpr%25C3%25A1va%2520%25C4%258Ce%25C5%25A1i%2520a%2520zadlu%25C5%25BEov%25C3%25A1n%25C3%25AD_210929.pdf&usg=AOvVaw3XcFq18E22i-ltCEUy5_8z.

ČESKO. Zákon č. 128 / 2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů [online]. Zákony pro lidi, 1. 2. 2022. [cit. 12. 12. 2022]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>.

ČESKO. *Listina základních práv a svobod* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [cit. 23. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>.

ČTK. *Průzkum MMR: Občané preferují nezávislost stavebních úřadů na politickém vedení* [online]. České noviny 30. 3. 2021. [cit. 23. 1. 2023]. Dostupné z: https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/pruzkum-mmr-obcane-preferuji-nezavislost-stavebnich-uradu-na-politickem-vedeni/2015109?utm_source=rsspr&utm_medium=feed.

Exekutorská komora České republiky. *Statistiky* [online]. Dostupné z: <https://statistiky.ekcr.cz/>.

GABZDYL, J. *Nepřízpůsobiví „vyhánějí“ starousedlíky. Řešte to, žádají města poslance* [online]. iDnes.cz/zpravodajství, 12. 11. 2021. [cit. 12. 12. 2022]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ostava/zpravy/neprizpusobivi-ubytovny-kriminalita-kradeze-hluk.A211112_636466_ostava-zpravy_jst.

KAUFMAN, B. a SCHIMMERLINGOVÁ, V. Výzkum života a potřeb starých občanů. Díl 1. – městské obyvatelstvo. In: *Sborník prací č. 43*. Praha: VÚSZ. 1971.

LUX, M. Jak bydlí mileniálové (ve věku 18–35 let) ve čtyřech velkých českých městech? [online]. In: *Tisková zpráva k online tiskové konferenci „Dráhy bydlení mileniálů“* konané 18. 2. 2021 v rámci Strategie AV 21. [cit. 20. 11. 2022]. Dostupné z: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi7jeDo9d38AhXj_rslHahbCrQQFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.avcr.cz%2Fexport%2Fsites%2Favcr.cz%2Fcontent%2Fgalerie-souboru%2Ftiskove-zpravy%2F2021%2FSOU-Drahy-bydleni-milenialu-1802.pdf&usg=AOvVaw1MU9Lcine7wBGY_3MbVYVc.

MERTON, R. K. *Studie ze sociologické teorie*. Praha: Slon, 2007. ISBN 8086429709.

Rada Evropské Unie. *SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ* *Dlouhodobá vize pro venkovské oblasti EU – na cestě k posílenému, propojenému, odolnému a prosperujícímu venkovu do roku 2040* [online]. Brusel 1. července 2021. [cit. 4. 11. 2022]. Dostupné z: <https://eagri.cz/public/web/mze/venkov/prioritni-temata-site/dlouhodobava-vize-pro-venkovske-oblasti/dlouhodobava-vize-pro-venkovske-oblasti-1.html>.

Usnesení vlády České republiky ze dne 17. srpna 2005 č. 1008 k možnostem a limitům dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou.

VÍŠEK, P., KOTÍKOVÁ, J. a SADÍLKOVÁ, K. *Geneze, problémy a šance sociálního a dostupného bydlení* [online]. In: *VÚPSV, v. v. i. Policy Papers*, č. 1/2020. [cit. 23. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.rilsa.cz/publikace-vyzkumnych-pracovniku/policy-papers/>.

Kontakt

Petr Víšek

Jaromíra Kotíková