

ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

JUDr. Petr Pospíšil, Ph.D., LL.M.

Obecně o rozhodování ve veřejné správě

Rozhodování představuje významnou část činnosti veřejné správy – určité obsahové jádro činnosti veřejné správy, kterým se veřejná správa zejména projevuje navenek.

Rozhodování ve veřejné správě je významně a zásadním způsobem regulováno právem, a to nikoliv pouze a především **právem správním**, ale také jinými odvětvími, z nich zejména **právem ústavním** a v podstatném rozsahu **právem evropským**; v adekvátním rozsahu se na rozhodování veřejné správy vztahují také **normy práva soukromého** (občanského, obchodního, rodinného).

V rozhodování ve veřejné správě se nezbytně projevují také **faktory**, resp. **vlivy politické** (otázka uplatňování principů demokracie, včetně participace na výkonu veřejné správy, jakož i formulování a naplňování zájmů a priorit), **ekonomické** (otázka hospodárnosti, úspornosti v nakládání s veřejnými prostředky, vytváření podmínek pro ekonomické aktivity ve společnosti), **efektivnosti** (účelnost, kvalita, racionalita přijímaných řešení), **sociální** (uspokojování potřeb společnosti a občanů, řešení sociálních problémů), a další, jako např. **personální**.

Obecně o rozhodování ve veřejné správě

Abychom vůbec mohli hovořit o rozhodování, musí nutně existovat **alespoň dvě možnosti dalšího postupu či vývoje**. Tyto alternativy je nutno nějakým způsobem zhodnotit zejména z hlediska nutných předpokladů a podmínek a možných účinků a následků jejich realizace. Poté lze přistoupit k výběru některé z nich. Výsledkem této činnosti je rozhodnutí.

Rozhodování = proces, ve kterém rozhodující (se) subjekt provádí v konkrétní situaci nenáhodný výběr z nejméně dvou možných variant, resp. alternativ další činnosti, přičemž výsledkem tohoto procesu je zpravidla rozhodnutí.

Rozhodování ve veřejné správě je významnou a nedílnou součástí procesu společenského řízení, resp. řídicích procesů ve společnosti. Jako součást společenského řízení se rozhodování ve veřejné správě, vzhledem k charakteristickým vlastnostem veřejné správy, v obecnosti vyznačuje určitou **stálostí** či **pravidelností**, značnou mírou **právní regulace** a možností použití **donucení** a v neposlední řadě **institucionální strukturovaností** v souladu s rozdělením pravomocí a působností v systému organizace veřejné správy.

Obecně o rozhodování ve veřejné správě

Rozhodovací činnost systému veřejné správy, jeho subsystémů nebo prvků může být zaměřena buď na vlastní činnost, nebo směřována k ostatním prvkům systému veřejné správy – hovoříme o **interních rozhodnutích**, anebo je zaměřena na subjekty mimo systém veřejné správy, a pak jde o **rozhodnutí externí**.

Ve veřejné správě vystupuje významně do popředí problematika **subjektu rozhodování**, tj. toho, kdo přijímá rozhodnutí. Obecně jím může být jednotlivec nebo organizace, osoba fyzická nebo právnická. **Ve veřejné správě je subjektem rozhodování orgán veřejné správy**, resp. **správní úřad**, popř. jeho organizační složka, úřední osoba, event. jiný subjekt. Ve **smyslu formálním** je subjektem rozhodování ten, kdo je k přijetí rozhodnutí kompetentní na základě zákona, v **materiálním smyslu** je subjektem rozhodování každý, kdo vypracoval návrh rozhodnutí a vystupoval v procesu přípravy jako pověřený rozhodovatel některých dílčích kroků.

Předpokladem k výkonu rozhodovací činnosti je nutný **rozsah pravomoci a působnosti**, stanovený právem, resp. konkrétněji také organizačním řádem nebo jiným obdobným interním aktem. Podle obecné zásady by každá výkonná funkce, ať vyšší nebo podřízená, měla být přidělena některému určitému jednotlivci, mělo by být všem známo, kdo nějakou věc vykonal a čí vinou zůstala některá věc nevyřízená.

Rozhodovací proces

Rozhodování se většinou nerealizuje jedním úkonem v jednom okamžiku, ale naopak představuje **řetězec určitých úkonů řazených za sebou s určitou logickou posloupností** (často i formalizovanou různými pravidly právními nebo technickými), odvíjející se a směřující od podnětu k rozhodnutí (formálního či neformálního) až po vydání rozhodnutí (ve formální nebo neformální podobě), event. i jeho realizaci, jakož i kontrolu této realizace.

Pro rozhodování v institucích je charakteristická **jistá míra stability a uspořádanosti jednotlivých dílčích úkonů rozhodovacího procesu**, jakož i stanovení příslušnosti organizačních prvků systému k jejich zabezpečování.

V rozhodovacím procesu – jeho fázích, krocích – se dopracováváme postupně k možným alternativám a jejich optimalizaci, tj. **určení optimální alternativy**.

Pro každý rozhodovací proces platí, že všechny úkony, které jej naplňují, možno uspořádat do fází (postupných kroků) – **rozhodovací proces probíhá stupňovitě**.

Rozhodovací proces

Rozhodovací proces lze obecně a v určité posloupnosti rozdělit do prvků či stadií:

- výchozí situace (současný stav rozhodujícího subjektu a jeho prostředí,
- cíle (úkoly),
- definice problému,
- možné cesty (varianty) k dosažení cíle,
- zhodnocení variant z hlediska existujících omezení a možných důsledků,
- výběr jedné z variant (tj. rozhodnutí),
- provedení rozhodnutí,
- kontrola.

Výchozí situace rozhodujícího subjektu (instituce) je velmi podstatnou pro jeho rozhodovací činnost, ať už z hlediska vybavení pravomocí a působností, organizační struktury, kvality jedinců zúčastněných na rozhodování (charakteristika intelektuální, volní, mravní), vztahů k okolnímu prostředí a vlivů prostředí na rozhodující subjekt, a také disponibilních zdrojů.

Cíle (úkoly) veřejné správy jako celku i jejích jednotlivých subsystémů jsou natolik složité a rozsáhlé, že hovoříme spíše o **systému cílů či úkolů**.

Rozhodovací proces

Vedle cílů exaktně kvantifikovatelných, měřitelných a termínovatelných veřejná správa sleduje nutně i účely, resp. hodnoty, které jsou charakterizovány spíše kvalitativně a nelze je přesně kvantifikovat, popř. ani termínovat.

Subjekt rozhodování by se měl v cílech orientovat, stanovit jejich pořadí, vymezit vzájemné vztahy a rozeznat a řešit případné konfliktní relace, které mezi nimi mohou nastat.

V konkrétní rozhodovací situaci je vždy nutná **definice problému**, který má být rozhodovací činností řešen, neboť pouze přesné pojmenování problému umožňuje stanovit všechny možné resp. v dané situaci myslitelné **varianty** (cesty) dalšího postupu a dává předpoklad pro adekvátní vyřešení problému.

Subjekt rozhodování posuzuje a hodnotí všechny možné **varianty dalšího postupu** s přihlédnutím ke všem faktorům limitujícím jejich realizaci a k možným důsledkům přijetí určitého řešení, které jsou mu známy, nebo které je schopen určit či odhadnout.

Ve složitých rozhodovacích procesech se často přistupuje k **posouzení navrhovaných alternativ odbornými experty**, poradními orgány či jinými subjekty, jejichž stanoviska jsou v některých případech závazná, jindy mají úlohu pouze podpůrnou, doplňující.

Rozhodovací proces

V některých rozhodovacích procesech jsou fakultativně brány v úvahu připomínky, návrhy, stanoviska veřejnosti, zjišťované např. metodami sociologického průzkumu. V některých případech je možno přijmout rozhodnutí pouze na základě **vyjádření názorů k dané věci stanovenou částí veřejnosti** (referendum). Pak je však již spíše rozhodujícím subjektem tato veřejnost a orgán veřejné správy pouze zpracovává formalizovanou podobu rozhodnutí.

Účelem a smyslem rozhodovacího procesu je **přijetí rozhodnutí**. Rozhodnutí ve veřejné správě může nabývat různých podob, ať už formálních či neformálních.

Nejčastějším případem formálního rozhodnutí je **správní rozhodnutí** vydané jako výsledek správního řízení. Může jím však být i jiný akt vydaný orgánem veřejné správy v předepsané formě (smíšený akt, normativní akt).

Realizace rozhodnutí a kontrola nejsou vždy uváděny jako stadia rozhodovacího procesu, obvykle se se vymezují jako na tento proces navazující. Způsob realizace či nerealizace rozhodnutí ovlivňují další rozhodovací činnost orgánů veřejné správy a jsou tak propojeny s dalšími dílčími rozhodovacími procesy.

Rozhodovací proces

Kontrola slouží ke zjištění, zda a nakolik se shoduje výsledek dosažený realizací rozhodnutí se stavem zakotveným v rozhodnutí, resp. se záměrem, cílem v něm obsaženým. Je nutno mít na zřeteli, že vedle výsledků zamýšlených a předpokládaných mohou nastat i výsledky nepředpokládané.

V této souvislosti vystupuje do popředí **otázka tzv. zpětné vazby (feedback)**, která má svůj význam průběžně v celém rozhodovacím procesu. Slouží posuzování správnosti všech úkonů a subjekt rozhodování je schopen průběžně korigovat jednotlivé úkony v rozhodovacím procesu po stránce obsahové, časové, věcné apod.

Ve vztahu k rozhodovacímu procesu se někdy hovoří o **postupném rozhodování** – v reálném rozhodovacím procesu nejde o vydávání jednotlivých izolovaných rozhodnutí ve statickém slova smyslu. Rozhodování ve skutečnosti představuje dynamicky složitý, cyklický proces na sebe navazujících dílčích rozhodnutí. Rozhodování je zde postupné, přičemž jedno rozhodnutí může v širších souvislostech tvořit pouze jedno ze stadií, resp. jeden ze subsystémů, jiného rozsáhlejšího rozhodovacího procesu.

Princip omezené racionality

Snaha o efektivnost vede subjekty rozhodování k tomu, aby v průběhu rozhodovacího procesu přijímaly pokud možno co nejracionálnější opatření a volily racionální, adekvátní postupy k dosažení optimálního rozhodnutí a jím sledovaného cíle.

V praxi však nelze vždy určit, která ze sledovaných hodnot je, nebo se jeví, pro rozhodující subjekt nejdůležitější, nelze spolehlivě určit, jaké sociální důsledky bude která varianta mít. Problémy s tím spojené se objevují především tam, kde optimální variantu nelze kvantitativně ocenit a tím jednoznačně prokázat, že je nejlepší z možných.

Uplatňuje se **princip omezené racionality** – tzn., že namísto rozhodnutí optimálních jsou fakticky přijímána rozhodnutí uspokojující, adekvátnější složitosti rozhodovací situace, komplexnosti reality a schopnostem a možnostem subjektu rozhodování v konkrétním čase rozhodování. Tedy, omezená racionalita nevyžaduje optimální variantu řešení, ale pouze řešení uspokojivé, resp. v dané situaci a za určitých podmínek upotřebitelné. Omezenost racionality rozhodovacího procesu by však vždy měla být limitována na nezbytně nutnou míru.

Rozhodovací situace – rozhodování za jistoty, rizika, nejistoty

Rozhodování za jistoty znamená rozhodování s úplnými informacemi; subjekt rozhodování zná přesně všechny alternativy řešení, zná přesně i všechny jejich možné následky a v í přesně, s jakou pravděpodobností nastanou. Je schopen zvolit tu alternativu, která nejlépe splňuje potřebná kritéria. Taková situace v čisté podobě je v sociální sféře, i ve veřejné správě konkrétně, málo reálná.

Rozhodování za rizika je v sociálním rozhodování nejčastější, neboť subjekt nemá úplné výchozí informace, ani nemůže zcela spolehlivě určit budoucí možné důsledky jednotlivých variant. Existuje možnost zkoumat a zjistit, s jakou pravděpodobností nastane určitá reakce na určitý podnět a tak předvídat další vývoj rozhodovacího procesu.

Rozhodování za nejistoty znamená, že důsledky variant jsou nejisté, stejně jako pravděpodobnost, se kterou mohou nastat. Subjekt nedisponuje potřebnými informacemi, nebo některými z nich, aby mohl posoudit pravděpodobnost nastoupení určitých důsledků určitých variant řešení. I taková situace může ve veřejné správě nastat, přičemž je nutno usilovat o snížení míry nejistoty, a to s využitím jiných dostupných informací, jako je např. historická zkušenost nebo poznatky z řešení analogických situací.

Rozhodovací situace – rozhodování za jistoty, rizika, nejistoty

Situace rizika je dána nedostatkem informací významných pro rozhodnutí, kdy rozhodující subjekt bere na sebe důsledky svého rozhodnutí, když si je vědom možného resp. pravděpodobného nezdaru a pravděpodobnosti jeho nastoupení.

Situace nejistoty může znamenat obdobný nedostatek potřebných informací, mezi nimi však také informací o možném riziku nezdaru, nebo jeho pravděpodobnosti.

Relativní **stabilita, nepřetržitost, tradice, zkušenost** a další vlastnosti systému veřejné správy jako celku i jeho jednotlivých částí, včetně personálního obsazení, mohou v rámci společenského řízení významně přispívat ke **zvyšování prvku jistoty v rozhodovacích procesech**.

Vedle nedostatku informace v množství a kvalitě může na rozhodovací optimum negativně působit jako limitující faktor **čas, který je k rozhodnutí vyměřen**. Tlak lhůt nebo požadavek na rozhodnutí v reálném čase může výrazně působit i na míru nejistoty v procesu rozhodování.

Vlastnosti rozhodovacích procesů a rozhodnutí ve veřejné správě

V obecném vymezení je **veřejná správa** správou veřejných záležitostí vykonávanou ve veřejném zájmu. Subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.

Programovost vyplývá ze záměrnosti, dlouhodobosti, nepřetržitosti a stability veřejné správy jako řídicího, a zároveň v základních zaměřeních řízeného společenského systému.

Veřejnou správu, spojenou vzájemnou výměnou informací, četnými vstupy a výstupy s okolím, můžeme jednoznačně označit jako **rozhodovací systém otevřený**. Veřejná správa jako rozhodovací systém by měla být otevřena (nikoliv však neomezeně) informacím a podnětům relevantním z hlediska posuzované otázky nebo řešeného problému.

Politickou stránkou rozhodování rozumíme uplatňování vlivu politických stran a zájmových skupin jako reprezentantů různých zájmů a veřejnosti obecně na rozhodování veřejné správy a také odpovědnost subjektů rozhodování voleným orgánům jako jejich reprezentantům.

Vlastnosti rozhodovacích procesů a rozhodnutí ve veřejné správě

Účelové rozhodování se uplatní zpravidla v těch případech, které umožňují v přesných, nejlépe číselných parametrech, vymezit cíl (nejčastěji je to zisk nebo žádoucí způsob využití rozpočtových prostředků) a varianty vedoucí k jeho dosažení. Předpokládá se dostatečná informační báze, využívá se matematických metod a výpočetní techniky, resp. programů. Tento přístup slouží k řešení úkolů především ekonomické povahy.

Typičtější pro veřejnou správu je **rozhodování mající povahu aplikace právních norem**. Subjekt rozhodování provádí výklad právní normy, posuzuje, zda byla naplněna její hypotéza a podle toho poté relevantním způsobem zasáhne do právní situace subjektů, o jejichž záležitosti je rozhodováno. Matematické metody se neuplatňují, rozhodující subjekt využívá metod interpretace právní normy a má k dispozici správní uvážení (diskreční pravomoc).

S ohledem na platnost zákonnosti (legality) je nutno považovat **právní aspekt rozhodování** za klíčový, který musí být naplněn i v případě rozhodování politického a účelového.

Vlastnosti rozhodovacích procesů a rozhodnutí ve veřejné správě

Významnou vlastností každého rozhodnutí je **sdělitelnost**, tj. schopnost jednoznačně vyjádřit přesný obsah rozhodnutí. Bez sdělitelnosti rozhodnutí si lze obtížně představit jeho **realizovatelnost**. S tím souvisí také požadavek na řádné **odůvodnění rozhodnutí**, jenž má celkově podporovat **důvěryhodnost veřejné správy**.

Ve vztahu k problematice rozhodnutí veřejné správy a jejich realizace hraje důležitou roli rovněž otázka jejich **závaznosti**. Orgány veřejné správy vystupují jako orgány mocenské a jsou jim svěřeny i významné právní prostředky, jak dosáhnout realizace svých rozhodnutí – otázka **vynutitelnosti rozhodnutí** v případech kdy nejsou dobrovolně plněna povinnými subjekty.

Omezení (limits) rozhodovací činnosti veřejné správy

Subjekt rozhodování je ve své snaze po nalezení optimálního rozhodnutí a tedy řešení problému, limitován řadou faktorů.

Tyto faktory mohou být:

- **vnitřní** – mají svůj původ a základ v organizační struktuře, nebo ve vlastní činnosti subjektu veřejné správy;
- **vnější** – existující vně rozhodovacího subjektu a omezující daný rozhodovací proces z vnějšku.

Některé z limitů působí **objektivně** (nezávisle na zájmech, cílech, činnosti a vlivu rozhodovacích subjektů), jiné jsou spíše povahy **subjektivní** (spočívají ve znacích a vlastnostech subjektu rozhodování).

První okruh limitů spočívá v oblasti **cílů**, a to z hlediska možnosti či nemožnosti si určité cíle samostatně stanovovat.

Další okruh skutečností, které mohou význačně rozhodování veřejné správy omezovat jsou **limits politické**.

Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy

Limitující **faktory právní** vyplývají už ze samotné podstaty veřejné správy, která je podřízená zásadám **legality a legitimacy**. Subjekty veřejné správy jsou vázány zákony v tom, co činí, i v tom, jakými formami tak činí, a zároveň nemohou překročit rámec své působnosti, tedy okruhu záležitostí a společenských vztahů, v nichž mohou realizovat svou rozhodovací pravomoc.

Důležitým limitem navazujícím úzce na limit právní, pro rozhodování veřejné správy, s dopadem zejména na rozhodování právní povahy, se v posledním období opět stala **soudní judikatura**.

Na limit právní navazuje úzce i **limit interních směrnic a instrukcí**, který se vztahuje pouze na činnost státní správy (rozhodování samosprávných orgánů není takto limitováno vzhledem k ústavnímu a právnímu vymezení samosprávy).

Organizační limit spočívá v úrovni a adekvátnosti vnitřní strukturovanosti rozhodovacího systému.

Omezení (limits) rozhodovací činnosti veřejné správy

Limit informační znamená možnost schopnost rozhodovacího subjektu získávat, zpracovávat a hodnotit informace relevantní pro rozhodovací činnost a to průběžně v celém rozhodovacím procesu. V případě rozhodování právní povahy jsou mnohdy přímo v příslušných předpisech stanovena kritéria pro získávání a nakládání s určitými druhy informací – hovoříme o formalizovaných informačních tocích.

Faktor lidského činitele – jednotlivec představuje základní prvek organizačních struktur veřejné správy a také základní jednotku rozhodovacího procesu z hlediska shromažďování, hodnocení, zpracování a předávání informací. Konkrétní člověk zúčastněný na konkrétním rozhodování je vždy přítomen svými biologickými, volními, morálními a intelektuálními charakteristikami, svými odbornými a profesionálními znalostmi a dovednostmi. Ve veřejné správě proto musí existovat dostatečné mechanismy proti nežádoucímu subjektivismu v rozhodování – ty by měly být garantovány adekvátní formou limitů právní povahy, a také povahy etické (etické kodexy).

Vedle limitů a rizik samozřejmě **lidský faktor v rozhodování představuje pozitivní rozměr** – svým aktivním a tvůrčím přístupem, smyslem pro lidský rozměr chování a rozhodování a citem pro společensky vhodná či únosná řešení.

Omezení (limits) rozhodovací činnosti veřejné správy

Nepominutelným limitujícím faktorem je **čas**. Respektování včasnosti rozhodnutí a dosažení racionálního a vhodného rozhodnutí mohou být někdy v rozporu. Viz též dříve zmíněný princip omezené racionality – v přijatelném (nebo normovaném) čase, s limitovaným množstvím a kvalitou informací je přijímáno uspokojivé (přijatelné) rozhodnutí.

Rozhodování je omezeno též **materiálními** nebo **finančními limity**, které jsou úzce provázány s otázkami efektivnosti (hospodárnost, úspornost, účelnost, přiměřenost). Finanční omezení se může projevit také do limitu lidského činitele - (ne)možností dostatečného ohodnocení kvalitních pracovníků, (ne)splnění pracovníků s materiálními podmínkami, (ne)ochotou jejich dalšího setrvání ve veřejné správě. Finanční omezení může mít dopady také do limitu informačního – dostupnost kvalitní techniky a programového vybavení, vytvoření příslušných informačních sítí apod.

Dostatečná znalost a uvědomění si limitů pro rozhodovací činnost může znamenat jeden z předpokladů pro vhodnou, zákonnou, racionální a v důsledku pak úspěšnou, resp. dobře hodnocenou rozhodovací činnost.



Děkuji za pozornost 😊