

XI. Rozhodování ve veřejné správě

a) Vymezení pojmů

Obecně bývá rozhodování definováno jako volný a nenáhodný výběr z více alternativ či variant, které jsou v konkrétní situaci k dispozici. Ten, kdo rozhoduje (subjekt rozhodování, rozhodovatel) zjišťuje, jaké varianty má k dispozici, ohodnocuje je a snaží se nalézt nejlepší nebo alespoň nejspokojivější variantu. Výsledek tohoto výběru se nazývá rozhodnutí.

Podle některých teorií je nutnou součástí rozhodování, resp. rozhodnutí modelování budoucího stavu věcí a to takového, kterému dáváme přednost. Vzhledem k tomu je pak činěn závěr, že administrování a regulování není rozhodování. Pokud jde o veřejnou správu je třeba připomenout, že její primární funkcí sice je regulovat, ale současně má i funkce řídicí (viz kapitola VII.), přičemž přesné hranice mezi nimi lze často učinit jen obtížně.

Výše uvedená definice rozhodování sice platí všeobecně, ale současně je zřejmé, že se od sebe kvalitativně liší situace, kdy jednotlivec rozhoduje pouze sám za sebe (činí výběr mezi více alternativami či variantami v běžném, občanském životě) od případu, kdy je rozhodováno v organizovaných strukturách. V tomto druhém případě má totiž rozhodování většinou určitá pravidla, je stanoven jeho postup i způsob, kterým je prováděno. Navíc se musí vycházet z toho, jaké dopady bude mít na zájmy, potřeby a důsledky nejen těchto struktur, ale případně i mimo ně.

Tento poznatek platí tím spíše pokud jde o veřejnou správu, jejíž rozhodnutí se mnohdy týkají práv a povinností fyzických a právnických osob a postupy při rozhodování jsou upraveny právními předpisy nebo interními řídicími akty. Již z toho plyne, že rozhodování je ve značné míře formalizované, více méně přesně určena pravomoc a působnost jednotlivých orgánů a realizace rozhodnutí je zajištěna možností donucení.

Obecně může být subjektem rozhodování osoba fyzická či právnická, orgán monokratický nebo sborový. Co se týče veřejné správy určuje pravomoc a působnost rozhodovatele zásadně zákon, případně zmocnění učiněné na jeho základě.

Dalším pojmem, který přichází v úvahu v souvislosti s rozhodováním je rozhodovací systém. Nahlížíme-li na rozhodování jako na systém, pak je třeba si uvědomit, že jej tvoří pouze ti, kteří se formálně účastní na přípravě a vydání rozhodnutí, resp. vztahy mezi nimi. Patří k němu dále též tzv. zdrojové prvky (tj. např. informace a hmotné prostředky, které jsou k dispozici a platná rozhodovací pravidla) a v neposlední řadě také vztahy rozhodujícího k jeho okolí (vnějšimu světu) a to včetně nahodilých a neformálních faktorů.

Vzhledem k tomu, že takto chápané rozhodovací systémy mohou být značně rozsáhlé a veřejné správa je v tomto směru typickým příkladem, dochází k jejich členění na určité množství subsystémů (např. jednotlivá ministerstva tvoří subsystém systému ústředních orgánů státní správy), které se ještě dále dělí (např. ústřední orgány státní správy se člení

na odbory či sekce a ty dále na oddělení). Rozhodnutí, která jsou v rámci takto strukturovaného systému činěna mohou být zaměřena vůči:

- jiným prvkům daného systému (např. usnesení vlády je určeno všem orgánům státní správy);
- prvkům které stojí mimo systém (např. individuální správní rozhodnutí je adresováno konkrétní fyzické či právnické osobě).

V prvním případě se hovoří o interních rozhodnutích, ve druhém o rozhodnutích externích.

Rozhodování má zpravidla povahu řady na sebe navazujících úkonů, tvořících rozhodovací proces. Jeho průběh může být buď volný nebo regulovaný určitými závaznými pravidly. Druhý typ je charakteristický pro organizované rozhodovací systémy, kam náleží i veřejná správa. Z povahy rozhodování jakožto procesu pak plyne, že je uskutečňováno v určitých fázích čili krocích.

V teorii není jednoty ohledně toho, kolik kroků by měly rozhodovací procesy obsahovat, vzhledem k tomu, že se od sebe liší předmětem, rozsahem, komplexností, složitostí, náklady na realizaci, místem atd. V zásadě však přicházejí v úvahu tyto fáze:

- zjištění a formulace problému, určení cíle;
- analýza problémů;
- stanovení možných variant k dosažení cíle a jejich zhodnocení z hlediska omezení, prognózování případných důsledků;
- přijetí rozhodnutí;
- provedení rozhodnutí;
- kontrola rozhodnutí.

Výchozí fází každého rozhodnutí musí být vymezení problémů, které je třeba učinit co možná nejpřesněji. Definování problému ovšem neznamená jeho pouhý popis úkolu, který bude třeba řešit. Na tom, jak je problém vymezen závisí totiž v mnoha ohledech jeho řešení. Pokud je problém apriori vymezen nepřesně, řešení se předem komplikuje, případně ho vůbec nebude možno nalézt. Důležité je, aby problém byl definován včas nikoli až v době, kdy jeho řešení vyžádá větších prostředků, případně nebude uspokojivé.

Teprve v okamžiku, kdy je problém konkretizován, mohou být stanoveny cíle jeho řešení. Stejně jako vlastní problém, musí být i cíl určen přesně. V této souvislosti je zejména třeba vymezit co má být dosaženo a jaké zdroje (zejména materiální a personální) k tomu budou zapotřebí. Ve veřejné správě ovšem jen málokdy přichází v úvahu jeden cíl a spíše je třeba uvažovat systém cílů. Komplikujícím faktorem zde je, že není vždy zaručeno, že by splnění jednoho cíle automaticky vytvářelo předpoklady k dosažení dalšího. Vyloučeno dokonce není, že dosažením určitého cíle se ztíží případně vyloučí možnost splnění dalšího (např. rozhodne-li se obec, že bude realizovat ekologickou stavbu nezbudou jí prostředky na podporu podnikání a tím zajištění zaměstnanosti). Proto je nezbytné určit také pořadí cílů.

Druhým krokem je analýza problému, což znamená zejména zhodnocení problému v čase. Tím se rozumí, že je sledováno, jak problém vznikl, jaký je jeho obsah, kolik času si vyžádá řešení situace apod. Již v této fázi je přitom možno dosáhnout konečného řešení. Tak tomu bude v případě, že se např. dospěje ke zjištění, že se problém v určitém období vyřeší automaticky, bez dalšího zasahování (není tedy např. nutné vydávat směrnice k výkladu právního předpisu, pokud vyjde najevo, že bude zrušen).

Jedním z definičních znaků rozhodování je to, že při něm dochází k výběru a to alespoň ze dvou možností (zde se hovoří o alternativách) nebo většího počtu možností (v tomto případě jde varianty). Jejich zjištění a posouzení patří k nejsložitějším fázím

rozhodovacího procesu. Často je zapotřebí, aby byly posouzeny specialisty či kolegiálními poradními sbory, v úvahu nutno brát politické a sociální klima společnosti, zejména také postoje veřejnosti. V oblasti veřejné správy bývá přitom někdy právními předpisy stanoveno, jak se má při získávání a vyhodnocování informací postupovat. Dále je pro ni charakteristické, že se zde uplatňují různé formy kooperace jednotlivých správních orgánů např. v podobě podávání připomínek, vydávání stanovisek, vyjadřování souhlasu apod. Při výběru variant je postupováno metodou eliminace, tj. vylučování takových řešení, která nejsou skutečně realizovatelná vzhledem k potřebám stanovených cílů, nákladů, doby, která je stanovena k řešení apod.

Zvolená alternativa nebo varianta řešení je v mnoha ohledech určující pro jeho kvalitu. Zásadně přitom platí, že i tam, kde se na přípravě účastní poradní orgány, nese vždy odpovědnost za výběr varianty resp. alternativy subjekt rozhodování.

V této fázi je nutno zvážit důsledky, které bude mít přijetí určité varianty nebo alternativy. V úvahu je třeba mezi jinými brát i fakt, že každé rozhodnutí může mít vedle předvídaných pozitivních a negativních důsledků i takové, které nebyly očekávané. Proto je třeba nejen vážit všechny očekávané důsledky, ale snažit se výskyt neočekávaných minimalizovat.

Vlastním smyslem a faktickým vyvrcholením rozhodovacího procesu je přijetí rozhodnutí. Předpokladem k tomu, aby vyvolalo požadovanou reakci adresátů, je jeho konkrétnost, srozumitelnost a přesnost. Specifickým rysem rozhodnutí vydaných ve veřejné správě je, že bývají formalizovaná a jejich provedení jsou zpravidla mocensky sankcionovatelná (vynutitelná).

Výkon rozhodnutí sice není považován za součást rozhodovacího procesu, ale na druhé straně by neprovedené rozhodnutí nemělo význam.

Vedle rozhodnutí směřující vůči subjektům stojícím vně veřejné správy (tzv. adresátům), může být vydáno i takové, které se vztahuje pouze vůči orgánům veřejné správy, resp. jejím zaměstnancům povahy individuální nebo normativní (interní instrukce, pokyn, směrnice).

Samozřejmým předpokladem je, že rozhodnutí musí být sděleno tomu, jemuž je adresováno. Způsob jímž se tak děje, bývá ve veřejné správě obvykle rovněž předepsán (formalizován).

V návaznosti na realizaci rozhodnutí, resp. paralelně s ní je třeba zjišťovat, jak rozhodnutí působí, nkolik vyvolalo účinky zamýšlené a očekávané, resp. i účinky neočekávané, resp. nechtěné. Na základě toho, lze vyvozovat závěry pro budoucnost, jejichž smyslem je provést korekci, optimalizovat rozhodnutí a vyvarovat se chyb.

V této souvislosti je třeba připomenout požadavek zajištění tzv. zpětné vazby, která by měla být trvalou součástí jakékoli činnosti ve veřejné správě. Tento institut, která má svůj původ v kybernetice, se přirovnává k tzv. servomechanismu. Podstata zpětné vazby, obecně pojato, spočívá v tom, že systém reaguje na informace, přičemž v daném případě se jedná o informace týkající se výsledků jeho vlastní činnosti. Poznatky takto získané zahrnuje do nové informace, a na jejím základě pak mění svoje chování (čili rozhodování). Účelem zpětné vazby je přispět k řádnému fungování tohoto systému tím, že tento bude svoje chování korigovat směrem k optimálnímu, přizpůsobovat novým potřebám, reagovat na změny v okolí.

Pokud jde o rozhodování v organizovaných strukturách, bývá zpětná vazba často edukována pouze na fázi následné kontroly realizace rozhodnutí. To však není správné v praxi může takové pojetí zpětné vazby vyvolat problémy, vzhledem k tomu, že chyby, nedostatky a odchylky budou signalizovány opožděně. Proto je třeba získávat nové informace ve všech stádiích rozhodovacího procesu a současně s nimi kalkulovat tak, aby

bylo možno průběžně korigovat jednotlivé fáze rozhodovacího procesu a předcházet případným chybám.

V organizovaných strukturách je přitom typický takový stav, kdy rozhodování nepředstavuje izolovaný akt, ale jedná se o proces na sebe navazujících rozhodnutí. Hovoříme zde o postupném, čili sekvenčním rozhodování.

Během rozhodovacího procesu získává rozhodovatel stále nové informace, které mohou ovlivnit jeho situaci a tím jednotlivé kroky tohoto procesu. Jde tu nejen o informace získané prostřednictvím zpětné vazby, ale i o takové, které vznikly činností dalšího subjektu rozhodování. Takováto jiná rozhodnutí přitom často představují limitující faktor, protože mohou vyloučit výběr některé z varianty, které jsou jinak k dispozici. Současně představují rovněž novou informaci, která další rozhodnutí učiní optimálnější, racionálnější, kvalitnější.

Sekvenční povaha rozhodování klade tedy nároky na každého ze subjektů rozhodování, protože nutně přenáší důsledky (pozitivní i negativní) jednoho rozhodovacího aktu do druhého a tím i do celého systému rozhodování a rozhodnutí.

V různých souvislostech bylo již připomenuto, že jako zásada platí, že odpovědnost za přijaté rozhodnutí nese vždy subjekt rozhodování, bez ohledu na to, zda jednal pod vlivem jiných osob. V praxi je ovšem mnohdy problematické stanovit hranice objektivní odpovědnosti toho, kdo formálně rozhoduje za jednání jeho podřízených.

Zůstává-li se na pouhém konstatování faktu existence objektivní odpovědnosti, vzniká tzv. fikce odpovědnosti. Důležité zde tedy nepochybně bude rozlišovat mezi ústavní (politickou) a právní odpovědností. Zatímco první je širší a lze ji uplatnit všeobecně (např. za činy vedoucích úředníků ministerstva nese ministr politickou odpovědnost vzhledem k tomu, že si je vybral a pověřil příslušnými funkcemi), pokud se týče právní odpovědnosti, bude nutno vždy zkoumat zavinění konkrétní osoby.

b) Problém racionálního rozhodování

Tzv. nová teorie řízení, o níž byla zmínka v VIII. kapitole, formuluje mezi jinými myšlenku tzv. omezené racionality, kterou lze stručně shrnout tak, že v rozhodování nelze vycházet z úplné racionality, ale mnohem spíše racionality vynucené, protože nikdo není schopen soustředit všechny varianty a předvídat veškeré eventuality rozhodnutí. Vzhledem k tomu se proto nakonec lidé spokojují pouze s dostatečně přijatelnými či vyhovujícími rozhodnutími.

Má-li být rozhodnutí dostatečně účinné je obecně třeba, aby jednotlivé kroky rozhodovacího procesu byly racionální, tedy rozumově odůvodnitelné a byla vyloučena nahodilost, vlivy emocí a jiné iracionální faktory. Něco takového je ovšem v plnosti sotva možné např. již jen proto, že lidé nedokáží předvídat každou eventualitu, ale i vzhledem k tomu, že výrazové prostředky neumožňují veškeré možné alternativy či varianty zcela přesně zachytit a popsat. To vede k tomu, že lidé přistupují k zjednodušování problému na takovou úroveň, kdy jsou ještě schopni více méně racionálně jednat.

V podstatě totéž platí i o úsilí dosáhnout optimálního rozhodnutí v organizovaných strukturách a to tím spíše, že v sociálních systémech je v podstatě vyloučeno získat kvantifikovatelné veličiny, podle nichž by bylo možno jednoznačně stanovit, že konkrétní alternativa je lepší, výhodnější než jiná.

Budeme-li tyto poznatky aplikovat na rozhodování v oblasti veřejné správy platí, že jak záležitost, o níž má být rozhodnuto, tak i ostatní podmínky se zjednoduší do té míry, aby byly zvládnutelné a pochopitelné. Tento postup má ovšem svoje limity: zjednodušení

nesmí být na úkor řešení otázky, o níž je rozhodováno. Zejména tam, kde rozhodnutí zasahuje do práv a povinností adresátů veřejné správy stanoví úroveň simplifikace právní předpisy.

Tím se dostávají požadavky racionality a optimalizace v rozhodování do jiné roviny. V praxi je hledáno toliko takové řešení, které je ještě dostatečně uspokojivé nebo upotřebitelné s ohledem na danou situaci, časové možnosti, celkovým poměrům, v nichž rozhodující subjekt působí a další omezující faktory.

Omezená racionalita ovšem neznamena, že by se při rozhodování mělo bez dalšího na požadavky optimalizace a racionality rezignovat. Naopak vždy je třeba učinit vše, aby rozhodnutí vycházelo z maxima podkladů, bylo činěno na podkladě předchozí odborné analýzy, využívaly se moderní prostředky ke zpracování informací atd. Pouze tam, kde není možno takové řešení dosáhnout, je na místě řešení vycházející z principu omezené racionality.

c) Limitující faktory rozhodování

Princip omezené racionality ukazuje, že lidé jsou při rozhodování limitováni celou řadou vnějších i vnitřních, subjektivních a objektivních faktorů, které se mohou v praxi vyskytovat v nejrůznějších kombinacích. Mezi tato omezení náleží:

- rozsah informací;
- organizační uspořádání;
- potenciál člověka (intelektuální, psychický a volní);
- časový faktor;
- hmotné, finanční prostředky a jiné prostředky a zdroje;
- právní úprava.

Uvedená omezení mohou mít ráz pouze přechodný a nebo trvalý a v takovém případě soustavněji ovlivňují povahu příslušných rozhodnutí.

O vlivu rozsahu informací, jejich úplnosti a vyhodnocování bylo již řeč. Můžeme tedy jen stručně opakovat, že to, jaké a kolik vstupních informací rozhodovatel má, případně v průběhu rozhodovacího procesu ještě získá, podstatně ovlivňuje celkovou úroveň rozhodování i přijatého rozhodnutí. Hovoří-li se o informacích je třeba uvést, že v úvahu přicházejí veškeré informace povahy politické, ekonomické a v neposlední řadě i právní povahy.

V kapitole X. bylo zmíněno, že volba určitého organizačního uspořádání veřejné správy, jejich jednotlivých subsystémů, částí atd. může přispět k jejímu dobrému fungování nebo se naopak projevit disfunkčně. Tento tzv. organizační limit se projevuje i v tom, že pro některé oblasti veřejné správy je možno použít pouze určitý organizační princip, zatímco jinde je zcela vyloučen. Volba vhodné organizace výrazně přispívá k tomu, že jsou přijímána kvalitní, včasná a odpovídající rozhodnutí.

Rozhodování je poznamenáno tím, že člověk má omezené schopnosti intelektuální (poznávací) a nemůže tedy znát všechny varianty a důsledky rozhodnutí. Navíc může být v konkrétních případech ovlivněn určitou situací, která určí jeho psychiku, projevuje sympatie či naopak antipatie k jiným osobám apod. Tyto subjektivní momenty mohou neočekávaně proniknout do rozhodovacího procesu a poznačit jej. V zájmu optimalizace rozhodování je, aby byly vytvořeny takové mechanismy, které budou schopné tyto prvky, když ne zcela vyloučit, pak alespoň minimalizovat jejich vliv.

Významné omezení představuje časové hledisko. Pokud není období mezi podnětem k přijetí rozhodnutí a jeho přijetím dostatečně dlouhé, zvyšuje se riziko, že subjekt rozhodování si nebude moci opatřit všechny potřebné údaje, vyhodnotit náležitě alternativy, zvážit rizika atd. a v důsledku toho nedosáhne nejen optimálního, ale dokonce ani uspokojivého rozhodnutí.

Ten, kdo rozhodnutí činí musí být schopen předem určit, která rozhodnutí jsou významná, důležitá, podstatná a na jejichž přijetí bude tedy zapotřebí více času a ostatní, která tak časově náročná nejsou. Současně je třeba vyloučit, aby bylo plýtváno časem na přijetí nevýznamných rozhodnutí.

Na rozhodování mají vliv rovněž velikost a kvalita materiálních a finančních prostředků, který má subjekt rozhodování k dispozici. Ovlivňují je také dostupné personální a jiné zdroje. To zda veřejná správa bude mít k dispozici tyto prostředky a zdroje může významně ovlivnit nejen kvalitu výkonu jejich funkcí (např. vybavení výpočetní technikou umožňuje rychlejší rozhodování, přenos informací mezi jednotlivými orgány a zbavuje správu nutnosti vykonávat rutinní činnosti a otevírá tak možnost, aby se soustředila na vlastní poslání), ale také, zda vůbec bude moci určitě funkce zajišťovat (značné náklady si vyžaduje výkon správy zejména tam, kde vystupuje jakožto správa pečovatelská).

Veřejné správy se zvláště týkají omezení plynoucí z právní úpravy. Ta totiž určuje, kdo je oprávněn rozhodovat a jaké právní prostředky k tomu má, tedy stanoví působnost a pravomoc. Vzhledem k tomu, že mezi nejdůležitější principy právního státu, patří zásada, že státní moc je možno uplatňovat pouze pokud to zákon dovoluje a v jeho mezích, představuje právní úprava limit zásadní důležitosti, protože porušení ustanovení o působnosti či pravomoci může mít za následek, že rozhodnutí by nemohlo být vůbec uznáno jako relevantní. Organizace a činnost veřejné správy je regulována kromě předpisů práva ústavního zejména právem správním, týkají se jich však i předpisy jiných právních odvětví. Charakteristickým pro činnost orgánů veřejné správy přitom je, že jsou v rozhodovací činnosti vázány celým právním řádem (na rozdíl od soudů, které jsou vázány jen zákony).

Mimo zmíněných se v literatuře hovoří ještě o dalších limitech. Mezi ně patří např. fakt, že si veřejná správa sama nemůže stanovit svoje úkoly, které jsou jí určovány zvenčí. S tím souvisí i tzv. politický limit, který plyne z toho, že úkoly a funkce veřejné správy jsou stanovena na obecné úrovni politickými rozhodnutími a navíc, jak bude dále podrobněji uvedeno, politické vlivy působí i na samotnou činnost veřejné správy.

d) Rozhodovací situace

Každý, kdo rozhoduje má obvykle snahu shromáždit maximum informací, aby co nejlépe zhodnotil, jaké důsledky jeho rozhodnutí bude mít. Jde tu o informace týkající se všech fází rozhodovacího procesu. Ze samotné podstaty rozhodování přitom plyne, že je vždy činěno v přítomném čase, zatímco jeho důsledky nastávají později (ex post).

S ohledem na podmínky, v nichž se rozhoduje, bývají rozeznávány tři situace:

- rozhodování za podmínek jistoty;
- rozhodování za podmínek rizika;
- rozhodování za podmínek nejistoty.

Je-li rozhodováno za podmínek jistoty, znamená to, že rozhodovatel disponuje všemi informacemi, zná všechny možné důsledky rozhodnutí a může je jednoznačně určit. Toto rozhodování přichází v úvahu v exaktních vědách, případně tam, kde jsou používány jejich

metody (např. modelování). V sociálních systémech nelze nikdy za podmínek jistoty rozhodovat.

Rizikem se obecně rozumí možnost neúspěchu, zejména toho, že dojde k události, jež nejsou závislé na tom, kdo rozhoduje, které tento nemůže plně předvídat ani jim předejít. Rozhodující subjekt sice zná veškeré možné varianty, ale nikoli všechny eventuální následky. Na základě rozboru lze ovšem tyto následky zjistit a to s větší či menší pravděpodobností a přizpůsobit jim rozhodování.

Rozlišit je možno tři druhy rizik. Především taková, která lze podstoupit. Jestliže se záležitost nevyvíjí podle očekávání, může být rozhodnutí zrušeno jen s malou ztrátou. Dále jsou rozhodnutí, která již zvrátit není možno a jejichž důsledky mohou vyvolat vážné škody. Konečně jde o rozhodnutí, která jsou sice spojena s velkým rizikem, jedná se však o taková, která není možno neučinit.

Rozhodovatel buď může podstoupit jen minimální riziko a dosáhnout poměrně jistě minimálního výsledku nebo naopak podstoupit velké riziko s tím, že může, ale také nemusí dosáhnout co nejlepšího výsledku. Současně ovšem platí, že je-li výsledek značně pravděpodobný, může vyvolat akci (rozhodnutí) a to i za podmínky, že získaný prospěch bude malý. Naproti tomu hrozí-li značné nebezpečí, že výsledku nebude dosaženo, rozhodovatel na něj rezignuje, třebaže by tím mohl získat značný prospěch. Rozhodování za podmínek rizika patří v sociálních systémech, tedy i ve veřejné správě, k nejčastějším.

Rozhoduje-li se v podmínkách nejistoty, nejsou známy ani všechny varianty ani jejich následky, resp. nelze určit, s jakou pravděpodobností mohou nastat. Rovněž tento stav se v oblasti veřejné správy vyskytuje často.

V takové situaci se ten, kdo činí rozhodnutí, obvykle snaží nejistotu minimalizovat zejména tím, že si obstarává další informace. Často se také rozhoduje podle analogie nebo zkušenosti, čili se přijímá rozhodnutí, které již bylo úspěšné v obdobné situaci. Jinou možností je volba takového postupu, kdy i nejhorší výsledek způsobí ještě nejmenší škodu. V těchto případech závisí míra úspěšnosti rozhodnutí zejména na znalostech a zkušenostech subjektu rozhodování.

e) Druhy a typy rozhodování a rozhodnutí

Teorie vypracovala celou řadu klasifikací podle nichž se rozhodování člení.

Podle subjektů se rozhodování dělí na individuální a hromadné. Za čistě individuální je považováno rozhodnutí, které připravuje a přijímá výlučně jedna osoba. Jestliže se na přípravě nebo vypracování rozhodnutí podílí širší okruh subjektů, přičemž vlastní rozhodnutí činí jedna osoba, jde o rozhodnutí kolektivní. Od něj je odlišováno rozhodnutí parlamentní, které je přijímáno větším počtem lidí (hlasováním). Je přitom možné, aby se v případě parlamentního rozhodování sami rozhodovatelé podíleli na přípravě rozhodnutí.

S ohledem na adresáty se rozhodování dělí na taková, která zavazují pouze členy organizace, v níž byla přijata (např. rozhodnutí týkající se vnitřního organizačního uspořádání v orgánu veřejné správy) a ta, která se dotýkají subjektů mimo tuto organizaci (např. konkrétní správní akt vydaný správním orgánem). V praxi se ovšem může hranice mezi těmito druhy rozhodování stírat, vzhledem k tomu, že interní rozhodnutí mívají externí účinky.

Rozhodnutí jsou dále programovaná a neprogramovaná. Programovaná (někdy se hovoří též o uzavřených rozhodnutích) se používá tam, kde jsou řešeny stále se opakující, rutinní problémy, které mají tradiční povahu. Mohou se sice měnit vstupní údaje, ale

postup je v zásadě všude stejný. V takovém případě lze vypracovat určitý stabilní algoritmus a ten vždy v dané situaci uplatnit. Vlastní rozhodování je pak maximálně zjednodušeno a automatizováno.

Opačně je tomu u neprogramovaných (tzv. otevřených) rozhodnutí, která se týkají ojedinělých případů, k nimž chybí metoda jejich řešení a každé si vyžaduje specifický přístup. Vzhledem k tomu, že mohou mít značné důsledky, nelze se při jejich řešení spoléhat pouze na zkušenosti nebo intuici, ale je třeba použít všech prostředků, aby byla maximálně optimální a racionální.

Nelze vyloučit, že v průběhu vývoje se neprogramovaná rozhodnutí stanou programovaná. Tak je tomu v případě, kdy je dosaženo stanoveného cíle a je třeba přijmout nové, tj. neprogramované rozhodnutí.

Strategická rozhodnutí jsou taková, která se týkají delších časových období a vzhledem k tomu jsou pak uskutečňována v podmínkách nejistoty. Charakteristické pro ně je, že jsou přijímána na vyšších nebo vrcholných stupních řízení.

K jejich provádění slouží rozhodnutí taktická. Ta se vztahují k bližšímu časovému období a jsou konkrétnější. Mnohdy mohou mít charakter programovaných rozhodnutí.

Na taktická navazují rozhodnutí operativní. Jimi se stanoví zcela konkrétně cíle a prostředky pro okamžité postupy pro relativně krátké časové úseky. Jejich funkcí je dále odstraňovat případné poruchy v jednotlivých fázích taktického rozhodování, resp. vlastního rozhodnutí.

V závislosti na tom, jak jsou rozhodujícím hodnoceny vstupní informace, se rozlišují rozhodnutí, která vycházejí z intuice, zkušeností, znalostí atd. rozhodovatele a taková, která jsou přijímána na základě použití vědeckých metod. Prvá jsou označována jako empiricko-intuitivní a jejich úroveň je výrazně ovlivněna vlastnostmi, schopnostmi, ale i povahovými rysy subjektu rozhodování. Druhá mají povahu rozhodnutí exaktních.

Existují rozhodnutí řídicí povahy, jejichž účelem je dosáhnout změny stavu a rozhodnutí regulační, která jsou zaměřena na udržení, případně obnovení stavu.

Od nich je třeba lišit rozhodnutí preventivní a konzervační povahy (např. směřující k tomu, aby nedošlo ke vzniku škody), jejichž účelem je nepřipustit, aby došlo ke změně stavu a rozhodnutí, jejichž smyslem je zasahovat do již existujícího stavu (např. k odstranění vzniklé škody).

Pokud se týče rozhodování ve veřejné správě má význam rozlišování mezi rozhodnutím ve věci a rozhodnutím dílčím. Zatímco prvním dochází k autoritativnímu vyřešení dané záležitosti, jsou jím autoritativně určena práva či povinnosti, účelem druhého je upravit průběh rozhodovacího procesu, zabezpečit vydání rozhodnutí ve věci.

Někdy bývá ještě rozlišováno rozhodování podle předmětu, jehož se týká, tj. podle jednotlivých odvětví či úseků veřejné správy a podle formy, v níž je rozhodnutí vydáváno (např. zákaz, povolení, příkaz). Tato posledně uvedená kritéria však mají z hlediska obsahu rozhodování jen malý význam, vzhledem k tomu, že se soustředují spíše jen na formální, vnějškové prvky.

Jako u všech typologií i zde platí, že jednotlivé druhy a typy rozhodnutí se nevyskytují obvykle v čisté podobě a v praxi dochází k jejich prolínání, doplňování a objevují se jejich nejrůznější kombinace.

f) K některým rysům rozhodování ve veřejné správě

Obecným východiskem k objasnění charakteristik rozhodování ve veřejné správě je konstatování, že se jde o jeden z druhů rozhodování v organizovaných strukturách. Podstatné přitom je, že rozhodovatelé (příslušné úřady, či orgány) vystupují jako orgány veřejné moci (státní nebo samosprávné). Jejich rozhodování probíhá podle více či méně přesně formalizovaných pravidel a rozhodnutí mohou být mocensky vynucená. Přitom se, v zákonech přesně stanovených případech, dotýkají i postavení subjektů stojících mimo sféru správy.

Mezi tradiční požadavky, které jsou kladeny na veřejnou správu je, aby si zachovala nezávislost a nebyla vystavena vnějším vlivům. Jinak řečeno, je žádáno, aby veřejná správa fungovala jako uzavřený rozhodovací systém. V praxi je však tento požadavek nerealizovatelný, protože veřejná správa musí komunikovat s vnějším světem a navíc je objektem zájmu politických stran, nátlakových skupin, působení veřejného mínění a dalších faktorů. Nutně se tedy stává otevřeným rozhodovacím systémem. Hovoříme-li o uzavřenosti veřejné správy, rozumí se tím, že, mají být vytvořeny veškeré právní, organizační, personální a další předpoklady k tomu, aby byla zajištěna nestrannost při rozhodování.

Současně však musí být veřejná správa otevřenou, transparentní (hovoří se o tzv. skleníkové veřejné správě). To v sobě zahrnuje požadavek, aby veřejná správa byla otevřená potřebným informacím, sama je získávala nebo je byla schopna přijímat. Veřejná správa musí dále poskytnout občanům možnost, aby mohli sledovat její činnost, zjišťovat, jak nakládá se svými pravomocemi, svěřenými prostředky a efektivně ji kontrolovat. Otevřenost ovšem nesmí být na úkor nezávislosti a nestrannosti veřejné správy.

Na rozdíl od obecného pojmání, rozhodnutí v oblasti veřejné správy neváže nikdy pouze subjekt, který činí rozhodnutí, ale vždy se dotýká také někoho jiného, tedy buď další součástí systému veřejné správy nebo subjekty stojící mimo ni, případně i oba současně (např. rozhodnutí o opravném prostředku). Přitom bývá činěno podle určitých pravidel, která stanoví působnost i pravomoc orgánů, formu, v níž má být rozhodnutí vydáno, jakož i jeho obsah, okruh subjektů, jichž se má dotknout, někdy i časová kritéria a další okolnosti.

Existence takových pravidel má výhodu v tom, že činí rozhodnutí do značné míry předvídatelná a snižuje neurčitost. Současně ovšem předpokládá že ten, kdo pravidla stanoví bude muset mít dobré znalosti o rozhodovacím systému, průběhu rozhodovacího procesu, těch, kteří budou podle pravidel postupovat a v neposlední řadě i subjektech dotčených rozhodnutím. V opačném případě se mohou výhody obrátit ve svůj opak.

Důležitým požadavkem rozhodování ve veřejné správě je, aby subjekt rozhodování postupoval konzistentně, tj., aby za stejné či obdobné situace volil vždy tutéž variantu. Třebaže by se mohlo na první pohled zdát, že vzhledem k existenci zmíněných formalizovaných pravidel rozhodování je konzistentnost samozřejmostí, v praxi tomu tak nebývá. Příčiny tohoto stavu spočívají v řadě subjektivních i objektivních okolností. Působí zde znalosti, schopnosti a zkušenosti těch, kteří rozhodují. Svůj význam má i samotná povaha právní úpravy, která nemůže pamatovat na všechny případy, jenž se mohou vyskytnout a nutně tedy docházet k výkladu jejího obsahu a ten bývá různými orgány chápán často odlišně. Vzhledem k tomu je třeba, aby existovaly mechanismy (právní i organizační), které zajistí nápravu případných vad.

Veřejná správa je charakteristická tím, že činí mocenská rozhodnutí (akty aplikace práva). Tím se však její úkoly a funkce nevyčerpávají. Kromě nich přijímá i rozhodnutí účelová, která mají dosáhnout určitého stanoveného cíle.

V prvním případě přichází v úvahu klasický postup používaný při výkladu právní normy: je shledáváno, zda jsou naplněny podmínky, aby mohl být její obsah realizován a tím učiněn zásah do práv a povinností toho, o němž je rozhodováno. Při tomto postupu je používána deduktivní metoda.

Naproti tomu účelová rozhodnutí přicházejí v úvahu tam, kde lze exaktně stanovit cíl a varianty, které přicházejí v úvahu k jeho dosažení. V zásadě lze konstatovat, že rozhodování zde má blízko postupům v oblasti hospodářské. Tento postup je na místě např. tam, kde je připravován obecně závazný právní předpis.

Podle některých autorů je ovšem třeba považovat legislativní proces ve veřejné správě (tj. přípravu právních norem) za zvláštní druh rozhodovacího procesu, který nemá povahu ani rozhodování účelového, ale ani aplikace práva.

Zásadně ovšem platí, že oba druhy rozhodování přicházejí v úvahu při přijímání určitých druhů rozhodnutí ve veřejné správě a nelze je vzájemně zaměňovat.

Někdy bývají mezi rozhodnutí ve veřejné správě řazeny i výsledky činnosti pouze doporučující povahy (např. určité závěry kontrolních činností), jejichž nerespektování sice není porušením práva, ale pro ty, jímž jsou adresovány mají význam v tom, že se s nimi musí seznámit a v další činnosti by se podle nich měl řídit.

Rozhodování v oblasti veřejné správy má povahu tzv. realizačních rozhodnutí. Tato charakteristika plyne ze skutečnosti, že jednotlivá rozhodnutí realizují ta, která byla učiněna jinými orgány (např. moci zákonodárné) nebo obecně politické povahy.

Při rozhodování v sociálních systémech, tedy i v oblasti veřejné správy, nelze vyloučit možnost vzniku konfliktů. Ty mohou probíhat na úrovni vertikální i horizontální a to jak uvnitř téhož orgánu veřejné správy, tak i mezi jednotlivými orgány a samozřejmě také ve vztazích mezi orgánem veřejné správy a subjektem, vůči němuž rozhodnutí směřuje. Specifickým případem je konflikt mezi veřejnou správou jako celkem a veřejností.

Způsoby a formy řešení vnitřních konfliktů jsou ovlivněny samotným organizačním uspořádáním veřejné správy, kde se obvykle vyskytuje hierarchický typ organizace s vertikálními vazbami nadřízenosti a podřízenosti. Proto dojde-li ke konfliktu mezi vyšším a nižším stupněm, resp. nadřízenými a podřízenými pracovníky, platí jako zásada, že podřízený je povinen splnit i takové rozhodnutí (příkaz) nadřízeného s nímž nesouhlasí s tím, že odpovědnost za takové rozhodnutí nese ten, kdo je vydal či k němu dal pokyn.

Vznikne-li konflikt na úrovni horizontálních vztahů, je k jeho řešení příslušný nejbližší nadřízený stupeň či pracovník. Jeho úkolem je integrovat rozporná stanoviska, případně usilovat o dosažení kompromisu.

Pro řešení konfliktních situací mezi orgánem veřejné správy a subjektem stojícím mimo oblast veřejné správy, musí existovat právně regulované postupy a institucionalizované nástroje, které umožní rozpor řešit. V praxi se vyskytují zejména v podobě právní úpravy přezkoumávání prvoinstančních rozhodnutí vyšším orgánem správy a institutu správního soudnictví.