

Rozhodování ve veřejné správě

PVP Správní věda 3. přednáška

21.3.2019

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Prameny ke studiu:

- Skulová, S.: *Základy správní vědy*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 71 – 89, 98 – 115.
- Skulová, S.: *Rozhodování ve veřejné správě*. 2. přeprac. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996.
- Hendrych, D.: *Správní věda : teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, str. 64 – 102.

Rozhodování

- **Rozhodováním** rozumíme **proces**, ve kterém rozhodující subjekt provádí v konkrétní situaci **nenáhodný výběr minimálně ze dvou či více** možných variant, resp. alternativ další činnosti.
- Výsledkem je **rozhodnutí**
- Rozhodování ve VS je významnou a nedílnou součástí **procesu společenského řízení.**

- Vyznačuje se určitou stálostí či pravidelností, značnou mírou právní regulace a možností použití donucení a institucionální strukturovaností.
- Ze systémového hlediska je možno v rozhodování ve VS spatřovat **rozhodovací systém**.
- V rozhodovacím systému VS lze postihnout různé podsystemy.
- Rozhodovací činnost podsystemů může být zaměřena buď na vlastní činnost systému či podsystemu (**interní rozhodnutí**)
- anebo je zaměřena mimo systém VS (**externí rozhodnutí**).

Subjekt rozhodování

- Subjekt rozhodování **přijímá rozhodnutí.**
- Obecně může být subjektem rozhodování **jednotlivec** nebo **organizace, osoba fyzická** nebo **právnícká.**
- Ve VS je zpravidla subjektem rozhodování **orgán veřejné správy**, resp. **správní úřad**, popř. jeho **organizační složka** případně **jiný subjekt zmocněný k výkonu určité oblasti veřejné správy.**
- Rozhodovací činnosti jsou ve VS často **hierarchicky uspořádány.**

Stádia rozhodovacího procesu

- 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
- provedení rozhodnutí
- kontrola

Úkoly a cíle veřejné správy

- K jejich naplnění je směřována celá rozhodovací činnost rozhodovacího subjektu.
- Jedná se o systém cílů a úkolů.
- Mezi jednotlivými cíli existuje jejich vzájemná podmíněnost.
- Nelze preferovat toliko jediný cíl.
- Subjekt rozhodování musí být schopen se v cílech a úkolech orientovat, vymezit jejich vzájemné vztahy a řešit případné konflikty.

Definice problému

- Pouze přesné pojmenování problému umožňuje stanovit varianty řešení.

Varianty řešení

- Subjekt rozhodování přistupuje k posouzení různých alternativ.
- Možnost využít odborných analýz, poradních orgánů.
- V řadě situací je nutno brát v potaz připomínky, návrhy, stanoviska veřejnosti.

Nejvýznamnější formou účasti veřejnosti na rozhodování je referendum.

Rozhodnutí

- Účelem a smyslem celého rozhodovacího procesu je vydání rozhodnutí.
- Rozhodnutí může být **formální** či **neformální**.
- **Formální rozhodnutí** je takové rozhodnutí, které je projevono v předem stanovené vnější formě a obsahující předepsané náležitosti.
- **Formální rozhodnutí** mají nejčastěji povahu **správních aktů** buď **normativních** nebo **individuálních**.
- **Bezprostřední zákrok** představuje takový druh rozhodovací činnosti, kdy vlastní stádium rozhodovací splývá vjedno s stádiem realizačním.

Realizace a kontrola

- Nebývají pravidelně uváděny jako stádia rozhodovacího procesu.
- Na rozhodovací proces úzce **navazují**.
- **Realizace rozhodnutí** je samotným **účelem** jeho **přijímání**.
- **Kontrola** slouží ke zjištění zda a nakolik se shoduje výsledek dosažený realizací se stavem zakotveným v rozhodnutí.
- V souvislosti s kontrolou vystupuje do popředí i otázka tzv. **zpětné vazby**.
- Ve vztahu k rozhodovacímu procesu lze hovořit o problematice **postupného rozhodování**, jelikož rozhodování ve skutečnosti představuje dynamicky složitý cyklický proces na sebe navazujících dílčích rozhodnutí.

Veřejná správa jako činnost programovaná a programující

- VS jako činnost výkonná je zároveň činností **programovanou**, současně však také činností **programující**.
- VS jako činnost **programovaná realizuje vyšší postuláty**.
- VS jako činnost **programující** sama při své organizátorské funkci **přijímá rozhodnutí, která program stanovují**.

Veřejná správa jako rozhodovací systém otevřený:

- **Otevřenost VS** je nutno chápat z hlediska informačního, které má sloužit racionalitě a efektivnosti činnosti VS.
- Rozhodovací proces má být **otevřený informacím** a **hlediskům relevantním pro posuzovanou věc**.
- ***Politická stránka rozhodování*** – pod tímto pojmem lze rozumět uplatňování vlivu různých politických a zájmových uskupení a veřejnosti obecně. Lze zde podřadit i odpovědnosti subjektů voleným orgánům reprezentantů veřejnosti.
- Posláním politické stránky rozhodování je nacházení **konsenzuálních rozhodnutí** za účasti veřejnosti směřující k **vyšší míře společenské efektivnosti** přijímaných rozhodnutí.

Rozhodování účelové

Rozhodování ve smyslu konkretizace a aplikace práva

- Jedná se o dvě vzájemně se prolínající množiny.
- K **účelovému rozhodování** se přistupuje zpravidla za situace, která umožňuje v přesných, nejlépe číselných, parametrech vymezit cíl a varianty vedoucí k jeho dosažení.
- V rámci **aplikace práva** subjekt rozhodování provádí výklad právní normy a zkoumá, zda byla naplněna její hypotéza a podle toho relevantním způsobem zasáhne. Je přitom nutno respektovat zásadu legality a požadavek právní jistoty.

POZN.

- Významnou vlastností každého rozhodnutí je **sdělitelnost**, tj. schopnost jednoznačně vyjádřit přesný obsah rozhodnutí.
 - souvisí s požadavkem *přesvědčivosti*.
- Rozdíly v **závaznosti** rozhodnutí (právní, politická).

Princip omezené racionality

- Jelikož rozhodování VS probíhá za situace, která může být příliš náročná a složitá, tato náročnost posléze vede k určitému zjednodušení rozhodovaných záležitostí.
- Jelikož není reálně možné vždy vydat plně racionální rozhodnutí, uplatňuje se **princip omezené racionality**.
- Namísto rozhodnutí optimálních jsou fakticky přijímána rozhodnutí uspokojující, adekvátnější složitosti rozhodovací situace, komplexnosti reality a schopnostem a možnostem subjektu rozhodování

Rozhodovací situace

- rozhodování za jistoty
- rozhodování za rizika
- rozhodování za nejistoty

Snaha o snižování míry nejistoty či rizika.

K tomu využití, resp. dostupnost technologií, programů.

Typy a druhy rozhodování a rozhodnutí ve veřejné správě

(obdobně jako u forem realizace: právní povahy vs. neprávní povahy)

U rozhodnutí právní povahy - *dle právních důsledků*:

- normativní (abstraktní) správní akty
- individuální (konkrétní) správní akty
- smíšené správní akty
- interní normativní akty (interní instrukce)
- individuální interní akty (služební pokyny)
- akty smíšené povahy
- správněprávní dohody
- faktické úkony s přímými právními důsledky

Dělení podle subjektu rozhodování

- rozhodování individuální – orgán monokratický
- rozhodování kolektivní – orgán kolegiální
- rozhodování státně správní
- rozhodování samosprávná

Rozhodování dle zaměření

- rozhodování zavazující pouze samotný subjekt rozhodování – rozhodnutí *interní*
- rozhodování adresované nebo zavazující subjekt odlišný od subjektu rozhodování – rozhodnutí *externí*

Rozhodování a rozhodnutí z hlediska úplnosti rozhodované věci:

- celková (komplexní)
- dílčí

Z hlediska stádií rozhodovacího procesu:

- přípravná
- procesní, event. pomocná
- meritorní (vlastní rozhodnutí řešené věci)
- realizační (směřující k naplnění přijatého rozhodnutí)
- kontrolní (odrážející míru souladu skutečnosti s přijatým rozhodnutím meritorním)

Dělení podle věcného zaměření (podle odvětví veřejné správy)

- rozhodnutí v rámci správy administrativně-politické
- v rámci správy hospodářské
- v rámci správy sociálně-kulturní

Průřezově lze vidět ucelené oblasti v rámci rozhodování

- organizačního
- v rámci uplatňování správně právní odpovědnosti

Podle vztahu k programovosti

- neprogramová
- programová
 - programující
 - programovaná

Z hlediska propojení trvání rozhodnutí v čase a jeho zásadnosti lze rozlišovat rozhodnutí

- strategická
- taktická
- operativní

Dělení podle vztahu k funkcím veřejné správy

- rozhodování mocensko-ochranné (regulativní typ)
- rozhodování organizátorské (řídící typ)
- kombinace obou

Dalším kritériem je **obligatornost** nebo **fakultativnost** k vydání rozhodnutí.

V rámci fakultativního rozhodování může být dáno správnímu orgánu správní uvážení zda rozhodnutí vydat či nevydat („*uvážená jednání*“).

Další stránkou je ve vztahu k **obsahu rozhodnutí**:

- **Vázanost**
- **Volnost** (nikoliv absolutní) = „*uvážení volby*“.

Dělení podle vztahu k tvorbě a realizaci norem veřejného práva

- rozhodovací činnost normotvorného charakteru
- rozhodovací činnost právní normy realizující
 - rozhodovací činnost aplikačního charakteru
 - přímá realizace právních norem
 - interní směrnice a pokyny

Rozhodovací činnost pomocné, obslužné, doplňkové povahy:

- se vztahem k předchozím rozhodovacím činnostem
- bez přímého vztahu k nim.

Dělení rozhodnutí z hlediska formálnosti

- formální
- částečně formální
- neformální

Dělení podle právní závaznosti rozhodnutí (účinky):

- právně nezávazné
- právně závazné:
 - závazné pro správní orgán
 - závazné pro adresáty rozhodnutí, event. také další osoby

K problematice závaznosti se váže i *otázka vynutitelnosti rozhodnutí*.

Dělení podle způsobu využití výchozích informací

- *empiricko-intuitivní* – vychází pouze z vlastností, znalostí a zkušeností subjektu rozhodování.
- *exaktní* – využívá vědeckých metod a poznatků, zejména matematického vyjádření hodnot a kritérií.
- *kombinace* obou.

S uvedeným dělením úzce souvisí i *otázka poučitelnosti rozhodovacího subjektu z předchozí rozhodovací činnosti*.

(viz kontinuita výkonu veřejné správy).

Děkuji za pozornost.