

zejména požadavky na objektivnost, systematickosti, disleednost, stálost a véasnost kontroly. K autoritě kontrolujícího subjektu zcela nepochybné náleží a přispívá odbornost, dobrá příprava a hospodápný výkon kontroly.

Na kontrolované objekty naopak negativné působí neodůvodněná nedůvěra (snaha kontrolovat každého, vždy, všude a každý jeho krok), která snižuje vědomí osobní odpovědnosti a podvazuje jejich tvořivost. Z tohoto hlediska je důležité vhodné kombinovat soustavnější nepřímou formu kontroly s přiležitostnou přímou formou kontroly.

ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Kapitola 5

Literatura: Pářcha, P., Mršákyka, P., Skalová, S.: *Výbrané kapitoly ze správní vědy*, MU Brno, 1993, Jilip, J., Svaloš, J., Zimek, J.: *Základy stálovědy*, Brno, MU 1994, Hendrych, D.: *Základy správní vědy*, ALEKO Praha, 1992, Hendrych, D.: *Správní právo, obecna část*, Praha, 2. vydání, C.H.Beck 1996, Keller, J.: *Nedomyšlená společnost*, Brno, Doplněk 1992, Keller, J.: *Sociologie byrokracie a organizace*, Praha, SLON 1996, kolektiv: *Politologie*, MU Brno, 1993, Lindblom Ch.E., Woodhouse, E.J.: *The Policy-Making process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1993, Lukeš, Z. a kol.: *Základy teorie stávní správy*, Praha 1986, Máša, M.: *Socialistická správní věda*, UJEP Brno, 1985, Pennock, J.R., Smith, D.G.: *Political Science, an Introduction*, The Macmillan Company, New York 1964, Kabinet pro správu a řízení při Pl: Praha 1967, Pfijfer, J.M., Presthus, R.: *Public Administration*, The Ronald Press Company, New York, 1967, Pošvář, J.: *Obecné pojmy správního práva*, Brno ČSAS Právník 1946, Pářcha, P.: *Správní právo (obecná část)*, MU Brno 1996, Pářcha, P., Skalová, S.: *Správní právo, procesní část*, Brno MU 1997, Rosenbloom, D.H.: *Public Administration*, Random House, New York, 1986, Skalová, S.: *Rozhodování ve veřejné správě*, 2. vyd., MU Brno, 1996, Skalová, S.: *Rozhodování ve veřejné správě v pohledu správní vědy*, ČPVP č.II/1997, Skalová, S.: *Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy v pohledu správní vědy*, ČPVP č.III/1997, Skalová, S.: *Základy (doporučení) pro rozhodovací činnost ve veřejné správě*, ČPVP č.I/1998, Svaloš J., Jahnková K.: *Člověk, řízení, instituce*, Brno, MU 1991 Thieme, W.: *Verwaltungslehre*, Carl Heymanns Verlag KG, 1967.

- 5.1 Obecné o rozhodování a o rozhodování ve veřejné správě
- 5.2 Rozhodovací proces 5.3 Uplatnění principu omezené racionality
- 5.4 Rozhodovací situace - rozhodování za jistoty, rizika, nejistoty
- 5.5 Vlastnosti rozhodovacích procesů a rozhodnutí ve veřejné správě
- 5.6 Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy

5.1 Obecně o rozhodování a o rozhodování ve veřejné správě

Jak již bylo v předchozí kapitole naznačeno, rozhodování představuje významnou část struktury činnosti veřejné správy. Můžeme je považovat za jádro činnosti veřejné správy, kterým se veřejná správa zejména projevuje navenek, a které přibližuje a charakterizuje činností, aktivní stránku veřejné správy jako specifického systému podlejícího se na procesu společenského řízení¹.

Problematika rozhodování ve veřejné správě je významně a zásadním způsobem regulována normami práva správního, ale také jiných právních odvětví, z nich zejména práva ústavního. Tato skutečnost jako základní determinanta existence a fungování veřejné správy v moderním právním státě zakládá potřebnost nastítní problematiku rozhodování ve veřejné správě v určitých nepominutelných aspektech právních. V rozhodování ve veřejné správě se přirozeně projevují také politické vlivy, z nichž je zejména významná otázka uplatňování principů demokracie.

Slyčným bodem přístupu správněprávního a správněvědního a předmětem hodným dalšího podrobného samostatného zkoumání je pak otázka, nakolik právní regulace ovlivňuje efektivnost existujícího systému veřejné správy, a to v jeho aspektu organizačním (formálním) a aspektu funkčním (materiálním).

Nutnost rozhodování, a to možno říci neustálého, je podmiňena variantností, proměnlivostí a nejednoznačností přírodního a společenského prostředí, ve kterém subjekt rozhodování existuje. V zájmu zachování své existence, event. dosažení svého rozvoje, usiluje o nalezení a realizaci adekvátní reakce na danou situaci vnitřní i vnější, tj. optimální varianty dalšího chování. V tomto procesu přichází v úvahu rozhodování o vlastní činnosti, jakož i ovlivňování prostředí či subjektů stojících mimo subjekt rozhodování.

¹ K tomu podrobněji Skulová S.: Rozhodování ve veřejné správě (2. přepracované vydání), MU Brno, 1996, str. 7.

Abychom vůbec mohli hovořit o rozhodování, musí nutné existovat alespoň dvě možnosti dalšího postupu či vývoje. Tyto alternativy je nutno nějakým způsobem ohodnotit, 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.

Rozhodováním rozumíme proces, ve kterém rozhodující (se) subjekt provádí v konkrétní situaci nenáhodný výběr z nejméně dvou možných variant, resp. alternativ další činnosti².

Výsledkem této činnosti je pak zpravidla rozhodnutí.

Rozhodování ve veřejné správě je významnou a nedílnou součástí procesu společenského řízení³, resp. řídicích procesů ve společnosti. Jako součást společenského řízení se rozhodování ve veřejné správě, vzhledem k charakteristickým vlastnostem veřejné správy, v *obecnosti* vyznačuje určitou sfalostí či pravdivostí, 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.

Ze systémového hlediska je možno v rozhodování ve veřejné správě spatřovat **rozhodovací systém**, který je tvořen a determinován jednotlivými prvky (subjekty rozhodování), jejich vzájemnými vztahy, ať už ve smyslu formální nebo neformální organizace, stanovenými cíli a úkoly, svěšenými prostředky (a to ve značné míře právními) a dosažitelnými zdroji. Pro systém veřejné správy nejsou samozřejmě irelevantní jeho vztahy k okolnímu prostředí.

Lze vysledovat, vedle již zmíněných vztahů s orgány zákonodárnými a soudními,

² Tato definice, vycházející z obecné teorie řízení, resp. obecné teorie rozhodování, je možno říci již tradiční a je obecně akceptována. Mnozí autoři pak akcentují účelové zaměření rozhodování ve veřejné správě.

³ Viz: Svatoň J., Jahelková K.: Člověk, řízení a instituce, MU Brno, 1991, str. 81 a n..

možství dalších vztahů s mnohými dalšími subjekty. Z pohledu informační teorie hovoříme o vstupech do systému (input) a výstupech z něj (output).

Rozhodovací systémy se mohou členit z různých hledisek. Veřejná správa jako rozhodovací systém je značně rozsáhlá, vnitřně rozčleněná a lze v ní postihnout různé subsystémy, mnohdy ještě dále vnitřně strukturované. Rozhodovací činnost systému veřejné správy, jeho subsystému nebo prvků může být přitom zaměřena buď na vlastní činnost, nebo směřována k ostatním prvkům systému veřejné správy - tehdy hovoříme o interních rozhodnutích, anebo je zaměřena na subjekty mimo systém veřejné správy, a pak jde o rozhodnutí externí.

V oblasti veřejné správy vystupuje významně do popředí problematika subjektu rozhodování, tj. toho, kdo přijímá rozhodnutí. Obecně jim může být jednotlivec nebo organizace, osoba fyzická nebo právnická. Ve veřejné správě je jím subjekt vykonávající veřejnou správu, tedy zpravidla orgán veřejné správy, resp. správní úřad, popř. jeho organizační složka, úřední osoba, event. jiný subjekt zmocněný k výkonu určité výše činnosti veřejné správy.

Předpokladem k výkonu rozhodovací činnosti je zde ovšem nutný rozsah pravomoci a působnosti, stanovený právní normou, resp. konkrétněji také organizačním řádem nebo jiným obdobným interním aktem. Podle obecné zásady by každá vykonávací funkce, ať vyšší nebo podřízená, měla být přidělena některému určitému jednotlivci, mělo by být všem známo, kdo nějakou věc vykonal a či vinou zůstala některá věc nevyřízena, neboť odpovědnost nesoují za nic, když nikdo neví, kdo je odpovědný⁴.

Tak jak se organizační struktura zejména státní správy vyznačuje hierarchičností svého uspořádání, nachází tento fenomén svůj odraz ve funkci stranice veřejné správy, tedy i v rozhodovacích činnostech, které jsou značně

⁴ MILL, J.S.: Úvahy o vládě ústavní, Svoboda Praha, 1992, str. 174.

strukturovány a v mnoha případech hierarchicky uspořádány, zejména ve smyslu vázanosti rozhodnutí orgánu státní správy na nižším stupni jejího organizačního uspořádání rozhodnutím orgánu státní správy nacházejícího se na organizačním žebříčku výše, ale také někdy přímo rozdílností právní síly takových rozhodnutí.

V obou zmíněných případech je hierarchičnost právně stanovena. Jindy se setkáváme s hierarchičností faktickou, zejména u (podrobněji) neformalizovaných rozhodovacích procesů, odvisle od pozice příslušného článku (odbornu, referátu, komise, pracovníka, člena, představitele) veřejné správy v jejím systému nebo subsystému a jeho skutečného vztahu k jiným článkům. Avšak ani úlohu nebo vliv této „neformální hierarchičnosti“ rozhodnutí nelze podceňovat⁵.

5.2 Rozhodovací proces

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

Pro rozhodování v institucích⁶ je (nebo by měla být) charakteristická jistá míra stability a uspořádanosti jednotlivých dílčích úkonů rozhodovacího procesu, jakož i stanovení příslušnosti organizačních prvků systému k jejich zabezpečování, jak již bylo výše zduvodněno. Organizační stránka systému a subsystému měla by se tedy adekvátně promítat i do stránky funkční činnosti.

⁵ Stov. s problematikou formální a neformální autority, např. oddíl 3.2. této publikace, nebo Svatoň J., Jableková K.: Člověk, řízení, instituce, MÚ, Brno, 1991, str. 28 a n.

⁶ Instituci se dle J. Svatoň (Základy státovědy, str. 9) rozumí „subjekt organizovaného vyřádování a zprostředkování společenských vztahů“, nesoucí jako základní znaky formalizaci

Mezi oběma stránkami jsou patrné vzájemné vztahy vzájemného ovlivňování a zpětných vazeb. V tomto směru by měla být aktivizována další vlastnost, na kterou moderní systém veřejné správy aspiruje, a již by bylo možno nazvat „příběžná poučitelnost“, nebo jinými slovy schopnost vlastního sebezodkonalování ve vztahu k daným podmínkám a potřebám. Pro reálné naplnění tohoto rysu je pak nutná další vlastnost, a to pružnost v aspektu organizačním i funkčním.

Rozhodovací proces lze obecně a v určité posloupnosti rozčlenit do těchto prvků, nebo také, právě se zdůrazněním oné posloupnosti či následnosti, stádií:

- 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 jeho vybavení pravomocí a působností, jeho organizační struktury, kvality jedinců zúčastněných na rozhodování (charakteristika intelektuální, volní, mravní), vztahů k okolnímu prostředí a jeho vlivů na rozhodující subjekt a také disponibilitách zdrojů. Tyto otázky úzce souvisejí s významným faktorem ovlivňujícím rozhodovací proces, a to s existujícími omezeními (limity) pro rozhodování, resp. pro realizaci rozhodnutí.

v organizaci i funkcích, dále relativní samostatnost, jakož i jisté napětí mezi abstraktní rolí,

Cíle (resp. úkoly) veřejné správy jako celku i jejích jednotlivých subsystémů či organizačních složek, k jejichž dosažení je rozhodovací činnost směřována, jsou natolik rozsáhlé a složité, s různou mírou závaznosti, důležitosti a časového horizontu, že bude spíše namístě hovořit o systemu cílů či úkolů.

Nepochybná je mnohá jejich provázanost a vzájemná podmíněnost. Sledované cíle (resp. hodnoty) ve svém souhrnu nemají pouhou jednoduchou lineárně vertikální strukturu, při které dosažení jednoho cíle (resp. upevňování či rozvíjení určité hodnoty) je vždy prostě jen předstupněm, cestou či prostředkem k dosažení dalšího cíle či hodnoty. Často naopak sledování jednoho účelu znesnadňuje a brzdí plnění jiného. Absolutní preference jednoho může znemožnit současné sledování druhého. Vedle cílů exaktně kvantifikovatelných, měřitelných a termínovatelných veřejná správa sleduje nutně účely, resp. hodnoty, které jsou charakterizovány spíše kvalitativně a nelze je přesně kvantifikovat, popř. ani termínovat⁷.

Subjekt rozhodování by se měl v cílech a úkolech orientovat, stanoví jejich pořadí, vymezí vzájemné vztahy a rozoznat a řešit případné konfliktní relace, které mezi nimi mohou nastat, a to vždy v kooperaci nebo na základě konzultace s dalšími subjekty, tam kde je to potřebné a vhodné, aby nedocházelo v důsledku izolované činnosti jednoho orgánu veřejné správy k narušení hodnot, cílů a úkolů sledovaných jinou organizační složkou systému veřejné správy.

Prvky a činnosti subsystémů veřejné správy měly by být navzájem a ve svém souhrnu nekonzistentní, resp. nekonzistentní si. Uvedené nároky můžeme však ve vztahu ke společenskému řízení a vůbec ke složitosti společenských problémů považovat za určitý ideál, k němuž je vždy realita pouze ve vztahu snahy

⁷ Kterou instituce sehrává a konkrétními společenskými vztahy, v nichž nebo vůči nimž působí.
⁷ Lukáš Z. a kol.: Základy teorie státní správy, Praha, 1986, str. 76.

o přiblížení se, která může být úspěšná jen do určité míry, nikdy ne absolutně. Je tomu tak proto, že nejistota a neshoda jsou základními rysy života společnosti, od nichž nemůže odpomoci ani nejpodrobnější a nejvědeckější analýza⁸.

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 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 odlišnými od subjektu rozhodování, jejichž stanoviska jsou v některých případech závazná, jindy mají ilohu pouze podpůrnou, doplňující, informativní, event. slouží jako jeden z dikazačních prostředků ve vedeném správním řízení.

V některých rozhodovacích procesech jsou fakultativně brány v úvahu připomínky, návrhy, stanoviska veřejnosti, resp. její stanovené části, zjišťované např. metodami sociologického průzkumu. V některých případech je možno přijmout rozhodnutí pouze na základě vyjádření názorů k dané věci stanovenou částí veřejnosti. Pak lze již ovšem klasifikovat jako rozhodující subjekt onu veřejnost, kdy orgán veřejné správy pouze zpracovává formalizovanou podobu rozhodnutí. Ide o nejnintenzivnější formu projevu podílu občanů na rozhodování záležitosti veřejné správy.

⁸ Lindblom Ch.E., Woodhouse E.J.: The Policy-Making Process. Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1993, Preface.

Účelem a smyslem rozhodovacího procesu je přijetí **rozhodnutí**. Děje se tak v rozhodovacím stadiu rozhodovacího procesu. Rozhodnutí ve veřejné správě může nabývat různých podob, ať už formálních (t.j. splňující předem stanovené, zpravidla právní požadavky a mající předepsané náležitosti) či nikoliv. Klasickým a nejčastějším případem formálního rozhodnutí je správní rozhodnutí vydané jako výsledek správního řízení⁹, může to však být i jiný akt vydaný orgánem veřejné správy v předepsané formě. Forma může být ovšem také stanovena pouze interním předpisem, a to pro podřízené subjekty stojící uvnitř systému veřejné správy a pouze ve vztahu k nim jako závazná.

Z hlediska právních forem činnosti budou zpravidla formální rozhodnutí představenována správními akty, ať už normativními nebo individuálními¹⁰.

Do kategorie formálních rozhodnutí dále patří dohody správně právního charakteru, ovšem za předpokladu, že postup jejich uzavírání, jejich forma a náležitosti splňují určitá předepsaná formální kritéria.

Rozhodnutí ve veřejné správě je někdy též definováno jako formalizovaná odpověď, často mocensky sankcionovaná, na podnět k rozhodnutí¹¹.

Tato definice poněkud zužuje pojem rozhodnutí ve veřejné správě vymezený výše, kde je povaha rozhodnutí přiznávána i rozhodnutím (volbám variant) neformalizovaným, resp. neformálním.

⁹ K tomu viz Průcha P., Skulová S.: Správní právo, procesní část, MU Brno, 1997, str. 61 a n.
¹⁰ Správní akty definuje P. Průcha (Správní právo - obecná část, MU Brno 1996, str. 183) jako veřejně mocenské akty, vydávané na základě zákonů orgány veřejné správy v procesu praktické realizace úkolů a funkcí veřejné správy. Ve vztahu k zákonům jsou odvozenými právně závaznými akty.

¹¹ Hendrych D.: Základy správní vědy, str. 78.

Pro jednoznačnější „doslovení“ problematiky formálnosti rozhodnutí ve veřejné správě bude vhodné uzavřít tyto úvahy v tom smyslu, že za *formální rozhodnutí* bude považováno takové rozhodnutí, které je provedeno v předem stanovené vnější formě a obsahující stanovené náležitosti. Formální rozhodnutí jsou zpravidla přijímána jako výsledek předem stanoveného, formalizovaného postupu, ale není tomu bezvýjimně.

Realizace rozhodnutí a kontrola nejsou uváděny pravidelně jako stádia rozhodovacího procesu. Přiznáváno však minimálně je, že na něj úzce navazují. V komplexním systémem pohledu na rozhodovací procesy ve veřejné správě se však i stádiem realizací a kontrolou jeví jako jejich nedílná součást, neboť právě způsob realizace, resp. nerealizace rozhodnutí ovlivňují další rozhodovací činnost orgánů veřejné správy a jsou tak propojeny s dalšími dílčími rozhodovacími procesy.

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. Zejména v oblasti veřejné správy, vzhledem k její nepřetržitosti a významným sociálním dopadům jejích rozhodnutí, jde o otázku velkého významu. Přitom je nutno mít na zřeteli, že vedle výsledků zamyšlených a předpokládaných mohou nastat i výsledky nepředpokládané, resp. nechtěné.

V této souvislosti vystupuje do popředí otázka tzv. **zpečné vazby**. Ta se však neprojevuje pouze ve stádiu kontroly realizace rozhodnutí, ale příběžně v celém rozhodovacím procesu. Slouží posuzování správnosti všech úkonů, neboť subjekti rozhodování získává informace pro svou činnost příběžně, v rámci struktury rozhodovacích systémů a subsystémů, a je schopen korigovat jednotlivé úkony v rozhodovacím procesu po stránce obsahové, časové, věcné, aid. Subjekt rozhodování získává nebo přijímá informace i v průběhu rozhodovacího procesu, a to nejen prostřednictvím zpětné vazby, ale také nezávisle na zpětné vazbě

z vnějšího prostředí (např. ve formě pokynu nadřízeného orgánu, apod.). Všechna tato předchozí rozhodnutí a informace mohou působit jako limitující faktor pro rozhodování, zároveň však mohou přispívat ke zkvalitňování rozhodovacího procesu a jeho jednotlivých stádií.

Z těchto důvodů se ve vztahu k rozhodovacímu procesu někdy také hovoří o **problematické postupného rozhodování**. V reálném rozhodovacím procesu nejde totiž 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 postupně (sekvenční)¹², přičemž jedno rozhodnutí může v širších souvislostech tvořit pouze jedno ze stádií, resp. jeden ze subsystémů, jiného, rozsáhlejšího, rozhodovacího procesu.

Vlastním nositelem povinnosti realizovat rozhodnutí může být jak orgán veřejné správy, tak subjekt stojící mimo organizaci strukturu veřejné správy (u externích rozhodnutí). Realizací stádiem rozhodovacího procesu zejména nejvýrazněji nese znaky veřejnomocenské povahy rozhodovací činnosti veřejné správy, zejména v té části rozhodování, která je vydávána ve formě správních aktů (aplikace práva).

5.3 Uplatnění principu omezené racionality

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

¹² Máša M.: Sociálněvědná správní věda, Brno 1985, str. 152.

Přívlastek „racionální“ zde znamená rozumně zdůvodnitelné, logické, vylučující iracionální, náhodné, emocionální. Už sama formulace „pokud možno co nejracionálnější“ navozuje, že existují určitá omezení v nalezení racionálních řešení problémů, a to daná kapacitou a schopností subjektu správně definovat problém, vyhledat, formulovat a posoudit všechny varianty řešení problému a jejich možné důsledky v realitě, která je složitá, komplexní (mnohokriteriální) a nestabilní.

Ani takto složitá situace zpravidla není a při rozhodování orgánů veřejné správy v rámci jim stanovené pravomoci a působnosti nemůže být divodem pro ustoupení od rozhodovací činnosti, event. oddalování přijetí potřebného rozhodnutí. Náročnost podmínek rozhodovací činnosti proto vede ke zjednodušení problému a ostatních podmínek rozhodování na takovou úroveň složitosti (nebo jednoduchosti), aby byly subjektem rozhodování uchopitelné a zvládnutelné. Rozhodování vyžaduje stále zjednodušování skutečností¹³.

Pro „zjednodušování“ rozhodovaných záležitostí je však nutno stanovit racionální limity, které zajistí adekvátnost vydaného rozhodnutí ve vztahu k řešenímu problému, pokud ovšem přímo právní předpisy nestanoví limity pro zmíněnou simplifikaci.

Rovněž termín „optimální rozhodnutí“ není zcela jednoznačný a při každém rozhodování přesně definovatelný, zejména při rozhodování v sociálních systémech, kde nelze spolehlivě kvantitativně charakterizovat a tedy ani porovnat možné varianty rozhodnutí a jejich dopady na sociální prostředí. Nelze vždy stanovit, která ze sledovaných hodnot je, nebo se jeví, pro rozhodující subjekt nejdůležitější, nelze spolehlivě určit, jaké sociální důsledky bude která varianta mít. Proto je nutně takové rozhodování vždy do jisté míry neracionální.

Tím je zpochybněna možnost úplné racionality sociálního rozhodování. Uplatňuje se **princip omezené racionality**. Namísto rozhodnutí optimálních jsou fakticky přijímána rozhodnutí uspokojivější, adekvátnější složitosti rozhodovací situace, komplexnosti reality a schopnostem a možnostem subjektu rozhodování v konkrétním čase rozhodování.

Omezenost racionality rozhodovacího procesu by však vždy měla být sama o sobě limitována, omezena na nezbytné nutnou míru. Obecně trvá stálý požadavek a stálá snaha po dosahování rozhodnutí optimálních, po zdokonalování rozhodovacího procesu, čemuž významně napomáhá využívání vědeckých poznatků z různých vědních oborů a dále dostupných technických prostředků, zejména počítačové, komunikací, audiovizuální techniky.

Pokud budeme pohlízet na rozhodování veřejné správy z aspektu ekonomického, bude požadavek racionality poněkud snáze respektovatelný, a to vzhledem k častější možnosti kvantifikovatelnosti ekonomických parametrů problému, které lze takto řešit, a variant jejich řešení.

Při uplatnění politického pojmání veřejné správy může se už racionality jevit v mnohem komplikovanějším světle a v mnoha různých souvztažnostech a podobách. Ovšem ani v tomto aspektu veřejné správy by se racionality neměla vytráčet a uplatňování politických vlivů v realizaci veřejné správy by mělo vycházet z předem formulovaných variant a uvědomění si jejich možných důsledků. Nedorostek racionality a absence předem provedených analýz neměly by být zdůvodňovány nebo zakrývány politickými frázemi a utápět se ve složitých manévrech a vztazích různých politických sil. Na druhé straně problému zpracování adekvátních odborných požadavků, neboť se v něm odráží komplexnost a nepřehlednost různých stránek života společnosti a existujících sociálních problémů, jakož i nemožnost zpracování dokonalých a vše

¹³ Přihner J.M., Presthus R.: cit.dlo, str.110.

předvídajících analýz použitelných pro rozhodování, nehledě už na problém, komu má být svěčeno zpracování potřebných rozborů¹⁴.

5.4 Rozhodovací situace - rozhodování za jistoty, rizika, nejistoty

Subjekt rozhodování realizuje svou činnost vždy v jedné ze situací zmíněných v záhlaví. Nastoupení některé z uvedených situací je determinováno množstvím, kvalitou, dostupností, a také schopností využití informací o cílech, úkolech, problémech, o všech alternativách řešení a jejich možných důsledcích a o tom, s jakou pravděpodobností nastanou.

Rozhodování za **jistoty** znamená rozhodování s úplnými informacemi - subjekt rozhodování zná přesně všechny alternativy řešení, zná přesně i všechny jejich možné následky a ví přesně, s jakou pravděpodobností nastanou. Je tedy schopen zvolit tu alternativu, která nejlépe splňuje potřebná kritéria.

Taková rozhodovací situace je v sociálním rozhodování v čisté podobě málo pravděpodobná a proto málo častá, neboť podmínky jejího naplnění jsou nerealně zejména pro nemožnost získat všechny, event. přesné výchozí informace, stejně jako předvídat následky jednotlivých alternativ, spočívající zejména v lidském chování, a pravděpodobnost jejich nastoupení.

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

¹⁴ Složitosti zpracování a využitelnosti analýz v politickém rozhodování se podrobně zabývají Ch.E. Lindblom a E.J. Woodhouse v již citovaném díle *The Policy-Making Process*, kapitola druhá - *Limity analýzy*, str.13 a n.

V konkrétní rozhodovací situaci je možno postupovat s minimálním rizikem, tj. s největší mírou jistoty dospět k výsledku, který se může často jevit jako minimální, nebo se pokusit dosáhnout maximálního možného výsledku, ovšem za maximálního rizika.

Jak už název napovídá, 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 rozhodovací situace je ve veřejné správě běžná. Tehdy 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.

Nedostatek informací lze nahradit též ověřováním si názorů jiných rozhodovatelů nebo dokonce i vybraných adresátů budoucích rozhodnutí¹⁵. Těmito postupy je někdy možno převést rozhodování za nejistoty na rozhodování za rizika.

Výše uvedené o situaci rizika a situaci nejistoty dá se zobecnit v tom směru, že situace rizika je dána nedostatkem informací významných pro rozhodnutí, kdy rozhodující subjekt bere na sebe důsledky svého rozhodnutí, i když si je vědom možného (resp. pravděpodobného) nezdaru a pravděpodobnosti jeho nastoupení. Situace nejistoty pak může znamenat obdobný nedostatek potřebných informací, mezi nimi však také informací o možném riziku nezdaru, nebo o jeho pravděpodobnosti. V obou zmíněných rozhodovacích situacích může být nedostatek potřebných informací „zaviněn“, či „nezaviněn“ rozhodovacím subjektem, přičemž tento fakt může být rozhodný při větším hodnocení výsledku, dopadů a efektivnosti rozhodovací činnosti příslušného subjektu.

¹⁵ Hendrych D.: cit. dílo, str.82.

Relativní stabilita, nepřetržitost, tradice, zkušenost a další vlastnosti systému veřejné správy jako celku i jeho jednotlivých částí mohou v rámci společenského řízení významně přispívat ke zvyšování prvku jistoty v rozhodovacích procesech. Zejména a zcela samozřejmě (i když v praxi to tak zcela samozřejmě zatím není) lze této její kvality využívat ve vlastní rozhodovací činnosti veřejné správy. Může však být uplatňována v rozhodovacích procesech dalších subjektů společenského řízení - mám nyní na mysli zvláště činnost zákonodárných orgánů, přinejmenším z hlediska vyhodnocování možných dopadů a důsledků přijímaných právních úprav, a tím přispívat k efektivnosti právních norem. Uvedeným minimu zdůraznit značný informační potenciál, kterým veřejná správa jako celek, i její jednotlivé subsystémy a prvky (zaměstnaní, členové) disponují, a který zatím zůstává využit pouze z části.

5.5 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. Při rozhodování v oblasti veřejné správy a v oblasti správy soukromé může být využíváno obdobných metod a přístupů (zejména přístup účelový - viz níže), avšak jen do té míry, do jaké se shodují vlastnosti předmětu správy veřejné s charakteristikami předmětu správy soukromé.

Strukturovaný a zároveň poměrně komplexní pohled na rozhodování veřejné správy poskytuje D.H.Rosenbloom, který rozlišuje, a zároveň sleduje propojenost, resp. syntezu, tří přístupů k dané problematice, které již byly zmíněny. Je to přístup manažerský (sledující efektivnost, racionální a vycházející

z poznatků teorie řízení a teorie organizace - pozn.aut.), dále přístup politický a přístup právní¹⁶.

Zkoumání těchto stránek rozhodování veřejné správy v našich podmínkách jak izolované, tak v komplexnosti jejich působení, zasluhuje do budoucna bližšího zájmu.

Bylo už také konstatováno, že veřejná správa je jedním ze subsystémů společenského řízení. Ve vztahu k aktům orgánů moci zákonodárné jde o výkonnou činnost uskutečňovanou orgány státní správy a výkonnou činnost dalších veřejnoprávních subjektů. Veřejná správa jako činnost výkonná je tak zároveň vymezena jako činnost programovaná, realizující postuláty vyšší. Současně je však také činností programující, neboť zejména při naplňování své organizačorské funkce sama přijímá rozhodnutí, která program nebo programy vytvářejí a stanoví.

Pro úplnost je třeba doplnit, že orgány veřejnou správu vykonávající někdy řeší rovněž záležitosti neprogramového charakteru. Přesto však rozhodování ve veřejné správě zůstává svou podstatou, funkcemi a zaměřením činností programového charakteru. Je zde tedy vždy určita programovost, vyjádřená vztahem každé rozhodovací činnosti k určitému existujícímu programu, také jinak řečeno ke stanovenému cíli. Programovost vyplývá ze záměrnosti, dlouhodobosti, nepřetržitosti a stability veřejné správy jako třídicího, 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** (na rozdíl od systému uzavřených), i když při určitých formalizovaných rozhodovacích postupech jsou, resp. mají být vliv okolního prostředí a jiné podněty redukovány do přesně vymezených forem, naměřovány do stanovených

¹⁶ D.H.Rosenbloom, cit. dlo, str. 281 a n.

vstupu a event. časových úseků. Tehdy lze hovořit o „relativní otevřenosti“ rozhodovacího systému.

Otevřenost veřejné správy jako rozhodovacího systému je v prvé řadě nutno chápat zejména z hlediska informačního, které má sloužit racionálně a efektivnosti veřejné správy. Veřejná správa jako rozhodovací systém by měla být otevřena informacím a podnětům relevantním z hlediska posuzované otázky nebo řešeného problému, nikoliv však neomezeně, ale s určitou nutnou redukcí na informace skutečně podstatné, aby nedocházelo k zahlcení nadbytečnými informacemi, jež podvazuje akceschopnost systému.

Pojem otevřenosti evokuje nezbytně také další z možných přístupů k rozhodování ve veřejné správě, a to přístup **politický, politickou stránku rozhodování**. Rozumíme tím 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 reprezentantům¹⁷.

Uvedené působení na rozhodování veřejné správy je představováno širokou škálou metod a forem, z nichž některé jsou ústavně, resp. právně předpokládány a upraveny, jiné takto výslovně upraveny nejsou, i když jejich uplatňování není v rozporu s uvedenými normami, některé však mohou nabývat protiprávního charakteru zejména z toho důvodu, že porušují zásadu rovnosti a nestranného a objektivního rozhodování. Politický přístup k rozhodování veřejné správy nelze však eliminovat, ani jej chápat především jako negativum, jako překážku objektivního a účinného rozhodování. Jeho posláním je nacházet a formulovat

¹⁷ D.H. Rosenbloom, cit. dílo, str.290 a.n.. Ale také: „správní orgány se nezabývají pouze správou, vyvíjejí iniciativu pokud jde o základní zaměření správy, působí na dílčí rozhodnutí volených funkcionářů, interpretují zásady správy v rámci své zákonné pravomoci. Správní orgány jsou tedy plně zapojeny do politiky.“ - Pennock, J.R., Smith, D.G.: Political Science: an Introduction, The Macmillan Company, New York, 1964, Kabinet pro správu a řízení při katedře správního práva PF UK, Praha, 1967, str.6.

poznatky a doporučení, jež mohou přispět k širšímu uplatňování participace veřejnosti na správě, nacházení konsensuálních řešení, a tím k vyšší míře společenské efektivnosti přijímaných rozhodnutí. Otevřenost veřejné správy by tedy měla být zaručena, avšak vždy omezena určitými základními principy demokratické společnosti, resp. ochrany práv jednotlivce.

Z výše uvedených hledisek bude proto samozřejmě větší otevřenost systému při realizaci rozhodovací činnosti orgánů veřejné samosprávy, která ve značné míře předpokládá uplatňování zájmů členů samosprávné korporace, a to v rámci relativně většího podílu činnosti řídicího charakteru, jejichž předpokladem je možnost stanovení si vlastních cílů, jichž máni samosprávná korporace dosáhnout. Tento fenomén byl ostatně jedním z hlavních motivů vzniku samosprávných veřejnoprávních korporací. Politická institucionalizace obvykle vzniká, resp. existuje za účelem realizace určitých efektivně vymezitelných cílů¹⁸.

Další dvojice možných přístupů k rozhodování ve veřejné správě, je již tradiční a vychází ze skutečnosti, že v oblasti veřejné správy se uplatňuje jak **rozhodování účelové**, které směřuje k zajištění nebo provedení určitých veřejných cílů (postulátů), tak i **rozhodování ve smyslu konkretizace a aplikace práva**¹⁹.

Nejde o dvě odlišné možnosti, které by neměly žádných společných prvků (viz např. vydání správního rozhodnutí o přestupku proti veřejnému pořádku, tedy individuálního správního aktu - aktu aplikace práva, který však zároveň přispívá k naplnění obecného úkolu - zajišťování veřejného pořádku v obci a event. má také vést k nahrazení hmotné škody, která spáchaním přestupku vznikla).

Zda bude v konkrétním případě aplikován, resp. převážá jeden nebo druhý přístup, určuje povaha problému, úkolu, který má být řešen, nebo také úhel

¹⁸ Svatoň J. in Politologie, kolektiv, MU, Brno 1993, str.39.

¹⁹ K tomu srov. Pošvář, cit. dílo, str. 24 a.n., Hendrych D.: cit. dílo, str.73.

zkoumání dané rozhodovací činnosti - zda sledujeme aspekt právní nebo účelový. Jako účelové je sledováno rozhodování 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 tedy dostatečná informační báze, využívá se matematických metod a výpočetní techniky. Tento přístup slouží k řešení zejména úkolů ekonomické povahy, proto má obdobné rysy při rozhodování v soukromé i veřejné správě. Sledováním účelem však může stejně dobře být také řešení úkolu, resp. dosažení cíle sociální povahy, kde už kvantifikačních parametrů lze užít obtížněji, resp. vůbec.

Jako typické pro veřejnou správu je pak sledováno rozhodování mající povahu aplikace právních norem. V něm se zejména projevuje povinnostní povaha výkonu veřejné správy a nadřazené postavení orgánů veřejné správy ve vztahu ke spravovaným subjektům. 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 záležitostech je rozhodováno. Matematické operace se neuplatňují, naopak vystupuje do popředí úloha rozhodujícího subjektu, který využívá metod interpretace právní normy a má k dispozici správní uvážení. Při využití této metody rozhodování by měla být zvláště respektována zásada legality a požadavek právní jistoty a určité stability rozhodovací činnosti.

Výše zmíněné přístupy k rozhodování ve veřejné správě (tedy politický, účelový a aplikačně, resp. konkretizačně právní) nevytvářejí se v čisté a izolované podobě, naopak zpravidla platí, že každé rozhodnutí ve veřejné správě nese v sobě určitý prvek každého z oněch tří aspektů, ovšem v různé míře a kombinaci.

V přijímaných rozhodnutích veřejné správy se odlišují a do nich se promítají, přímo nebo prostředkovatelně, zájmy určitých politicky relevantních subjektů. Rozhodnutí sledují určitý účel, jakkoliv obecně vyjádřitelný. V obecné poloze jde o rozhodnutí přijímaná ne-li přímo v souladu, tedy rozhodně nikoliv kontra legem, neboť jsou realizována v rámci právně, resp. ústavně stanovené pravomoci a působnosti příslušného článku organizační struktury veřejné správy a v souladu se zásadou zákonnosti veřejné správy.

Právní aspekt je tedy přítomen vždy, minimálně v podobě stanovené pravomoci a působnosti subjektu rozhodování, jejichž prostřednictvím a v jejichž rámci svou činnost uskutečňuje. Prvek účelovosti ovšem také, neboť je alespoň v nejabstraktnější rovině představován veřejným zájmem, účelem, jemuž musí být veškeré aktivity veřejné správy podřízeny, nebo minimálně nebyť s ním v rozporu.

Vzhledem k univerzálně přijímané nosné zásadě činnosti veřejné správy, tedy zásadě zákonnosti, je nutno považovat aspekt právní analogický za aspekt páteří, který prochází oběma ostatními přístupy a tvoří v pozitivním případě skutečnou jejich kostru a v případě negativním tvoří, nebo měl by tvořit, jejich hranici, limit.

Šíře a rozmanitost metod a forem rozhodovací činnosti jsou v oblasti veřejné správy podmíněny rozsahem a rozmanitostí úkolů, které veřejná správa musí nebo považuje za nutné a vhodné řešit, přičemž pro řešení určitých úkolů je obligatorním použitím stanovených postupů jejich řešení, pro rozhodování jiných druhů otázek tomu tak není.

Významnou vlastností každého rozhodnutí je sdílitelnost, tj. schopnost jednoznačně vyjádřit přesný obsah rozhodnutí. Pro některá rozhodnutí je předepsána forma, ve které se obsah rozhodnutí sděluje. Bez sdílitelnosti rozhodnutí si lze obtížně představit jeho realizovatelnost.

Ve vztahu k problematice rozhodnutí veřejné správy a jejich realizace hraje důležitou roli rovněž otázka jejich závažnosti. Orgány veřejné správy zvláště ve své rozhodovací činnosti vystupují jako orgány mocenské, ať už jako nositelé veřejné moci státní nebo veřejné moci samosprávné, a jsou jim svěřeny významné právní prostředky, jak dosáhnout realizace svých rozhodnutí. Stejně však tak, jak jsou druhově strukturována různá rozhodnutí orgánů veřejné správy, je strukturována konkrétní forma úpravy jejich závažnosti. V této souvislosti zaslouží zvláštní pozornosti problematika vynutitelnosti rozhodnutí v případech, kdy nejsou dobrovolně splněna povinnými subjekty, to znamená ve stádiu kontroly.

5.6 Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy

Systém veřejné správy a jeho rozhodovací činnosti nejsou jevy a procesy existujícími a odehrávajícími se izolovaně. Jejich zaměření, obsah a rozsah nejsou zdaleka závislé pouze na vůli subjektů rozhodování. To je neoddiskutovatelně dáno samou výše zmíněnou komplexností jevu veřejné správy, a dále propojeností veřejné správy se širším společenským prostředím a v něm se odehrávajícími řídicími a rozhodovacími procesy.

Nejobecnější a nejširší pohled na problematiku **omezení - limitů** rozhodovací činnosti vede k poznatku, že subjekti rozhodování v oblasti veřejné správy je ve své snaze po nalezení optimálního rozhodnutí a tedy řešení problému, k němuž je příslušný, resp. zmocněn, nebo který považuje za vhodný a potřebný k řešení, limitován řadou faktorů. Tyto faktory mohou být **vnitřní**, mající svůj původ a základ v organizační struktuře nebo ve vlastní činnosti předmětného subjektu veřejné správy, a dále **vnější**, existující vně rozhodovacího subjektu a omezující daný rozhodovací proces zevnějšku.

Některé z uvedených limitů působí **objektivně**, tedy nezávisle na zájmech, cílech, činnosti a zpravidla mimo dosah vlivu subjektů vykonávajících veřejnou správu. Jiná omezení jsou spíše povahy **subjektivní** a spočívají uvnitř subjektu rozhodování.

Při porovnání uvedených dvou členění nelze pak zdaleka dospět k závěru, že vnější omezení musí být vždy zároveň objektivními nebo že omezení vnitřní vykazují zároveň znaky omezení povahy subjektivní. Obě výše uvedená obecná členění existujících omezení rozhodovací činnosti mají své opodstatnění a samostatný význam a vyskytují se v různých kombinacích.

Jednotlivá omezení se uplatňují rozdílným způsobem a v různé míře (pokud vůbec) u rozdílných typů či druhů rozhodovací činnosti. Některá působí trvale a právě ona přispívají k profliaci a charakteristice veřejnosprávních rozhodování a tím také veřejné správy jako rozhodovacího systému.

První okruh limitů při rozhodování ve veřejné správě nalézáme v oblasti **cílů** nebo **úkolů** rozhodovací činnosti a možnosti nebo nemožnosti si takové cíle a úkoly samostatně stanovit. V této souvislosti je nutno mít vždy na zřeteli, že zatímco soukromou správu provádí spravující subjekt z vlastní vůle (autonomně) a řídí se při tom svými osobními postuláty (zájmy - pozn.aut.), veřejnou správu pak provádějí spravující subjekty jako povinnost uloženou jim právní normou (heteronomně) a řídí se při ní objektivními postuláty státu či do nich ústícími podřadnějšími postuláty veřejných svazků²⁰.

Další okruh skutečností, které, i když ne vždy zcela přesně definovatelné a mnohdy ne zjevné, mohou do značné míry rozhodování veřejné správy limitovat, a zužovat dokonce i prostor vymezený limity právními (viz níže), představují **limity politické povahy**. Zkoumání politických vlivů, včetně

²⁰ Pošvát, J.: Obecné pojmy správního práva. Brno, 1946, str. 26 a n.

omezujících, na veřejnou správu tvoří významnou oblast zkoumání politologie. Tyto limity se mohou projevovat různými formami, přímo či nepřímo.

Limitující faktory právní vyplývají už ze samotné podstaty veřejné správy, která je podřízena zásadám legality a legitimity. Subjekty veřejné správy jsou zejména ve svém externím rozhodování vázány zákony v tom, co činí, i v tom, jakými formami tak činí a zároveň nemožou překročit rámec své působnosti, tedy okruh záležitostí a společenských vztahů, v nichž mohou realizovat svou rozhodovací činnost.

Právní limity pro rozhodovací činnost veřejné správy se uplatňují zejména u těch rozhodování, která mají povahu regulační, mocenskoochrannou, kde zejména spatřujeme nemožnost nerespektování těchto limitů v rámci uplatňování veřejné, a v jejím rámci zejména signifikantně státní moci. Z tohoto pohledu lze vymezit rozdíly v rozsahu a obsahu právních limitů v rámci výkonu správy státní a v rámci výkonu samosprávy, vzhledem k převažujícímu podílu regulačních veřejnomocenských v prvé oblasti a řídicích a organizačních rozhodování v oblasti druhé.

I když právo chápeme jako stabilizátor společenských vztahů, je zároveň schopno ve svých ustanoveních stanovit dosažení určitých cílových stavů, nebo předpokládat změnu vztahů, jež vytvořilo. V právních konstrukcích musí být totiž vzat v úvahu nejen současný stav, ale i prognóza budoucího stavu²¹.

Z právních odvětví stanoví veřejné správě pro její rozhodovací činnost základní limity předpisy práva ústavního. S těmito limity, obsaženými v Ústavě a Listině základních práv a svobod, jsou neoddělitelně spojeny také některé limity politické, a to ty, které představují garanci podstatných náležitostí demokratického právního státu a sféry základních práv a svobod.

²¹ Starosciak J.: Správa - otázky teorie a praxe, Ústav státní správy, Praha 1976, str. 22.

Vlastním právním řádem veřejné správy je potom správní právo, s celou svou rozsáhlostí, vnitřní strukturovaností a zpravidla značně podrobnou regulací. Veřejná správa je ve své rozhodovací činnosti limitována také předpisy dalších právních odvětví, a to nejen ze sféry veřejnoprávní, ale tam, kde orgány veřejné správy vystupují jako subjekty práva soukromého, také odpovídajícími předpisy soukromoprávními.

V předpokládané budoucnosti bude nutno do pojednávané oblasti limitů právních včlenit také právo Evropských společenství, a dále judikaturu (rozhodnutí) orgánů společenství. Nepůjde přitom o rozšíření o další samostatnou oblast, ale o složité systémové propojení s právem České republiky²².

Důležitým limitem, navazujícím úzce na limit právní, pro rozhodování veřejné správy, s dopadem zejména na rozhodování právní povahy, se v posledním období opět stala judikatura soudů, zejména v rámci tzv. **správního soudnictví**²³.

Judikatura Ústavního soudu se uplatňuje jako limit pro rozhodování veřejné správy zejména ve vztahu k rozhodnutím veřejné správy vydaným ve formě obecně závazných předpisů, dále v řízení o ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím, opatřením nebo jiným zásahům orgánů veřejné správy do ústavně zaručených základních práv nebo svobod, o ústavních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákoněmu zásahu státu, a také

²² Podrobněji viz Týč, V.: K některým otázkám přizpůsobení českého právního řádu z hlediska připravenosti České republiky ke vstupu do Evropské unie, Ročenka evropského práva, sv. 1, 1996, str. 47 a n., R. Pomaháček in Správní právo - Obecná část, C. H. Beck, Praha 1996, str. 354 a n.

²³ Srov. § 244 a n. OSŘ.

K soudnímu přezkoumání uvádí J. Krejčí, že „všechny zkušenosti s politickými zárukami i se zárukami právními, vykonávanými orgány politickými, vedou nutně k závěru, že nejnúčinnější garancí právnosti státních aktů mohou poskytnouti jen neodvratitelné soudy. Proto je ideálem právního státu organizovat takový systém soudních kontrol, jemuž by v principu neminikal žádný akt státu. Tomuto ideálu se pozitivní právní řády více nebo méně přibližují, ale úplně ho dosáhnou není.“ in Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy, str. 172

v rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřislouží-li řešení podle zákona jinému orgánu (v rámci veřejné správy by v takovém případě šlo o řešení vztahu jednoho organizačního subsystému veřejné správy k druhému subsystému)²⁴.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva²⁵ slouží pověššímou subjektivní veřejné správy dosud spíše jako zdroj informací (pokud vůbec), než aby fungovala, resp. byla považována za limit rozhodovací činnosti, i když v této oblasti lze očekávat v dohledné době změny.

S limitujícím faktorem právním souvisí, aniž je pod něj bezprostředně podřaditelný, **limit interních směrnic a instrukcí**, tedy interních aktů správy, který se vzhledem ke své pouze vnitřní závaznosti vztahuje ve funkčním aspektu jen na rozhodovací činnost státní správy. Rozhodování samosprávné není takto limitováno, vzhledem k ústavnímu a právnímu vymezení samosprávy v organizačním systému veřejné správy. Uvedený limit je odvozen od limitu právního.

Při organizačním (institucionálním) rozhodování, kterým rozhodování ve veřejné správě je, významným činitelem omezujícím rozhodovací činnost nebo její efektivnost se stává úroveň a adekvátnost vnitřní strukturovanosti rozhodovacího systému (**organizační limit**), vhodné uspořádání a kvalita jednotlivých prvků systému a vzájemných vazeb mezi nimi. Pro účely dosahování vhodného organizačního uspořádání rozhodovacích jednotek, subsystémů a systému veřejné správy jako celku je nezbytná znalost poznatků teorie organizace a správní vědy.

²⁴ Viz čl. 87 Ústavy a dále část druhá z.č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

²⁵ Viz Sdělení federálního ministerstva zahraničí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Dalším faktorem, který může být pro rozhodovací činnost veřejné správy významně limitující, je **limit informační**, tedy možnost a schopnost rozhodovacího subjektu získávat, zpracovávat a hodnotit informace relevantní pro rozhodovací činnost, a to průběžně v celém rozhodovacím procesu, neboť ten, jak již bylo uvedeno, má povahu rozhodování postupného, s možností operativně měnit varianty i jejich hodnocení, stejně jako hodnocení možných důsledků ve vztahu k žádoucímu cíli.

Informace, jakožto základní stavební kámen každého rozhodování, a tedy jádro řízení, se dostávají do centra zájmu zejména v současné fázi (alespoň v rozvinutých státech) společenského vývoje, která bývá nazývána „informatickou společností“ se svými „informačními superdálkami“. Problém informací zahrnuje ve společnosti celou řadu oblastí, oborů a problémů. Má významné aspekty technické, společenskovoední, ale též sociální. Nejde tedy pouze o informace ekonomické či technickoekonomické, ale o informace všeho druhu, přičemž pouze jednu složku obecného informačního systému v moderní společnosti tvoří systém informací o právu (systém právních informací).

Dostupnost potřebných informací pro konkrétní rozhodování se pak odráží v možnosti rozlišovat rozhodovací situaci na rozhodování za jistoty, rizika nebo nejistoty, a ke snižování nejistoty, jak byly pojednány v oddíle 5.4.

Pokud jde o rozhodování právní povahy, jsou mnohdy přímo v příslušných předpisech stanovena kritéria a postupy pro získávání a nakládání s určitými druhy informací. Hovoříme v těchto případech o formalizovaných informačních tocích.

S výše uvedenými limity organizačním a informačním úzce souvisí subjektivní **faktor lidského činitele**, jímž je rozhodování ve veřejné správě významně determinováno. Člověk - jednotlivec, představuje základní prvek organizačních jednotek veřejné správy a také základní jednotku rozhodovacího

procesu z hlediska shromáždění, hodnocení, zpracování a předávání informací, ať už přímo, nebo stanovováním parametrů a zadání pro počítačovou techniku.

Konkrétní člověk zúčastněný na konkrétním rozhodování je vždy, ať už vědomě nebo nevědomě, přítomen svými biologickými, volními, morálními a intelektuálními charakteristikami, svými odbornými a profesionálními znalostmi a dovednostmi.

Rozhodování ve veřejné správě může být do značné míry ovlivňováno mírou souladnosti zájmů veřejných, nebo jiných obecných, které mají být respektovány nebo jsou cílem takového rozhodování, se zájmy osob či skupin, podléhajících se na rozhodování²⁶.

S ohledem na skutečnost, že na rozhodování veřejné správy je kladen požadavek objektivity a respektování stanovených cílů a úkolů, měly by vždy existovat dostatečné mechanismy proti nežádoucímu subjektivismu v rozhodování, ať už preventivní, průběžné nebo následné. Ty by měly být garantovány adekvátní formulací právní povahy.

Bylo by však zřejmě málo povzbudivé pohlízet na člověka pouze jako na limitující faktor optimálního rozhodování. Ty charakteristiky, které jej z jednoho úhlu pohledu vymezují jako něco nedokonalého, mohou v jiném případě znamenat velmi pozitivní hodnocení, a to pro aktivní a tvůrčí přístup, smysl pro

²⁶ Zajímavý pohled na zájmy úředníků v rámci byrokratických struktur poskytuje J. Keller ve své studii „Nedomyšlená společnost“ (Doplnek, Brno, 1992, str. 27 a n.) v odlišné nazvané „Byrokratické správy“. „Mechanismus, který zabránění úředníkům stávat se novými samostatnými pány a přeměňovat svěřený úřad ve zdroj své vlastní, zcela nezávislé osobní moci, nazýváme byrokracií. Byrokracie tedy nevzniká automaticky s úřady. Upevňuje se teprve s rozvojem snahy podrobit držitele úřadů trvalé kontrole prostřednictvím mechanismů zabudovaných přímo do výkonu úřadů. Termín „byrokracie“ je tedy zvolen velmi nešťastně. Ve skutečnosti se nejedná o vládu úředníků, nýbrž o vládu nad úředníky.“

lidský rozměr chování a rozhodování a citi pro společensky vhodná či únosná řešení²⁷.

Tímto otázkám se z různých úhlů pohledu a v čtených zpracováním věnuji zejména teorie managementu, správní věda, sociologie a sociální psychologie, přičemž hovoří o lidském činitele, neformální organizaci, „human relations“, kolektivním jednání, byrokratické osobnosti, autoritách, apod..

Nepominutelným limitujícím faktorem je čas. Respektování věcnosti rozhodnutí a dosažení racionálního a vhodného rozhodnutí mohou být někdy v přímém rozporu. Mimo jiné také ke zmírnění tohoto rozporu slouží princip omezené racionality, kdy je v přijatelném (nebo normovaném) čase - limitě, s limitovaným množstvím a kvalitou informací přijímáno uspokojivé (přijatelné) rozhodnutí.

Obdobně je rozhodování omezeno **materiálními nebo finančními limity**.

Tyto limity jsou úzce provázány s otázkami efektivnosti (a souvztažnými pojmy hospodárnost, úspornost, účelnost, přiměřenost, kterým se budeme věnovat v kapitole pojednávající o hodnocení veřejné správy), a to zejména efektivností v jejím ekonomickém, kvantifikovatelném aspektu, kterými se detailně zabývají ekonomické vědy.

Materiální nebo finanční limity se mohou do činnosti veřejné správy promítat zcela zásadním způsobem, neboť mnohdy určují hranice možností pro naplňování rozvojových úkolů veřejné správy (organizačtorské funkce) a poskytování veřejných služeb,²⁸ jak nás v tom utvrzuje nejaktuálnější

²⁷ V této souvislosti zdůrazňuje D. H. Rosenbloom, že zkvalitnění správy záleží zčásti na jejich vykonavatelích, kteří se mohou naučit žít se složitostí (komplexností) a vážit si možnosti, které poskytuje. Jejich současným úkolem se stává integrovat rozdílné hodnoty a perspektivy, které se objevují ve veřejné správě a koordinovat správní činnosti mezi různými úrovněmi subjektů vykonávajících veřejnou správu. Cit. dílo, str. 112.

²⁸ J. Staroscjak uvádí jako jeden z hlavních rozporů v procesu správy rozpor mezi mírou požadavků kladených na správu a rozsahem prostředků, jimiž je správa vybavena pro jejich

PERSONÁLNÍ ZÁKLAD VEŘEJNÉ SPRÁVY

současnost. Uvedená omezení mají mnohdy dopad také v některých dalších limitech, např. v limitu lidského činitele (dostatečné ohodnocení kvalitních pracovníků, spokojenosti pracovníků s materiálními podmínkami a otázky jejich následného setrvání ve veřejné správě, jejich neustrannosti, apod.) nebo limitu informačním (dostupnost kvalitní počítačové techniky a kvalitního programového vybavení a vytvoření příslušných informačních sítí).

Závěrem pojednání o limitech pro rozhodování veřejné správy nezbyvá než podotknout, že uvědomění si existujících limitů pro rozhodovací činnost může znamenat jeden z předpokladů pro vhodnou, zákonnou, racionální a v důsledku pak úspěšnou, resp. dobře hodnocenou rozhodovací činnost. V celém spektru omezení pro rozhodovací činnost, z nichž tento oddíl se pokusil naznačit jednu z jejich možných struktur v naší současné situaci, můžeme přitom rozeznat limity tzv. „pozitivní“ povahy, jejichž respektování a dokonce zdůrazňování může k výše uvedené „správné“ rozhodovací činnosti přispět, zatímco u druhé skupiny limitů, kterou bych si dovolila označit jako limity „negativní“, jde naopak spíše o snížení jejich vlivu, resp. odstranění překážek pro rozhodovací činnost, kterou představují.

Literatura: Galvas, M.: *Jmenování jako způsob vzniku pracovního poměru*, Právo a zákonost, roč. XXXIV, č. 7, Hendrych, D.: *Teorie, efektivnost a organizace československé správy*, Praha 1984, Henrych, D.: *Základy správní vědy*, Praha 1992, Máša, M.: *Socialistická správní věda*, Brno 1985, Mrkývka, P.: *Finanční správa*, Brno 1997, Průcha, P., Mrkývka, P., Skalová, S.: *Výbrané kapitoly ze správní vědy*, Brno 1993, Slimělková, J. a kol.: *Profesionální etika socialistického právníka*, Praha 1989, Tomáš, I.: *Právní úprava služebních poměrů zaměstnanců státní správy*, Právo a zákonost, roč. XXXIV, č. 4, Zárěcký, P.: *Úvaha o reformě veřejné správy*.

6.1 Lidský činitel-pracovník, zaměstnanec 6.2 Regulace statutu pracovníka veřejné správy 6.3 Předpoklady pro výkon veřejné služby 6.4 Kategorie pracovníků veřejné správy 6.5 Základní práva a povinnosti pracovníků veřejné správy 6.6 Výběr pracovníků veřejné správy 6.7 Místo pracovníka veřejné správy v orgánu veřejné správy 6.8 Závěrem

6.1 Lidský činitel - pracovník, zaměstnanec

Personální základ veřejné správy je založen na tom, že veřejná správa je formou společenského řízení. Jde tedy o řízení lidí lidmi. Právní předpisy stanoví vůči jakému okruhu osob je veřejná správa adresována a rovněž určují, jaké osoby s jakými předpoklady mohou veřejnou správu vykonávat. V rámci této problematiky je jednou z nejproblematictějších otázek lidský činitel při výkonu veřejné správy.

Lidský činitel hraje ve veřejné správě významnou roli. Vykonavatelé veřejné správy jsou lidé a lidmi jsou též adresáti jejího působení, proto je nutné věnovat