

BM505Zk Základy správní vědy
5.přednáška – 29.10.2021

I.téma: Rozhodování ve veřejné správě

PŘEDNÁŠEJÍCÍ:

DOC.JUDR. SOŇA SKULOVÁ. PH.D.

Problematika rozhodování (*teorie rozhodovacích procesů, „decision-making“*)

Významné téma správní vědy.

Napomáhá kvalitě rozhodování, a tedy efektivnosti v činnosti veřejné správy.

Poskytuje rozhodovacímu subjektu:

- možnost orientovat se ve vlastní činnosti (uvědomit si, co řešíme, čeho chceme dosáhnout, jaká pravidla pro daný postup platí, jaká jsou doporučení, rizika a možnosti),
- využít dostupné poznatky, zkušenosti, a také vlastní potenciál a další zdroje,
- respektovat požadavky a limity /dobré/veřejné správy (principy, zásady, pravidla, omezení),
- a tak mj. eliminovat nedostatky a zbytečná pochybení.

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**.

Rozhodování ve veřejné správě:

- 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 podsystemu (**interní rozhodnutí**) anebo je zaměřena mimo systém VS (**externí rozhodnutí**).

Subjekt rozhodování

Subjekt rozhodování **přijímá rozhodnutí.**

Obecně může být subjektem rozhodování **jednotlivec** nebo **instituce, 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.** (vázanost rozhodnutí na nižší úrovni rozhodnutím přijatým na vyšším stupni).

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* či jejich *dotčených částí*
- 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 projevmeno v předem stanovené vnější formě a obsahující předepsané náležitosti.
- **Formální rozhodnutí** mají nejčastěji povahu **správních aktů** buď **normativních, individuálních** nebo **smíšených**.
- **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** /ta se však může projevovat *již v průběhu* rozhodovacího procesu/.
 - 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 organizační 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**.

Rozhodování účelové a 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*.

Další vlastnosti rozhodnutí:

Významnou vlastností každého rozhodnutí je **sdělitelnost**, tj. schopnost jednoznačně vyjádřit přesný obsah rozhodnutí.

Pro důvěryhodnost a také transparentnost veřejné správy - úloha **sdělení důvodů**.

(ve formalizovaných procesech /dle správního řádu/ - povinnost řádného „odůvodnění“).

Důležitou roli hraje otázka **závaznost** rozhodnutí.

Princip omezené racionality

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

Rozhodovací situace

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

Typy a druhy rozhodování a rozhodnutí ve veřejné správě (členění dle více kritérií)

Dělení dle právních důsledků

- normativní (abstraktní) správní akty
- individuální (konkrétní) 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 samosprávní

Rozhodování dle zaměření:

- 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)

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

- strategická
- taktická
- operativní

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

V rámci fakultativního rozhodování může být dáno správnímu orgánu **správní uvážení**:

1) **zda rozhodnutí vydat či nevydat.**

2) Další stránkou je **volnost** či **vázanost** ve vztahu k **obsahu rozhodnutí** = jaký je jeho obsah (tj. vlastní rozhodnutí dané věci).

Dělení rozhodnutí z hlediska formálnosti:

- formální
 - částečně formální
-
- neformální

Dělení podle právní závaznosti rozhodnutí:

- právně nezávazné (= bez přímých právních důsledků)
- 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 ze situace, resp. Z vlastností, znalostí a zkušeností subjektu rozhodování.
- *exaktní* – využívá vědeckých metod a poznatků, zejména matematického vyjádření hodnot a kritérií.

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

Děkuji za pozornost.

Nyní přejdeme k prezentaci II. tématu
5.přednášky.