

# DOPORUČENÍ (ZÁSADY) PRO ROZHODOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V POHLEDU SPRÁVNÍ VĚDY

SOŇA SKULOVÁ

Ve třetím z krátké série článků věnovaných problematice rozhodování ve veřejné správě poté, co jsem se zaměřila na obecnou charakteristiku a specifické rysy tohoto jevu<sup>1</sup> a dále na podrobnější pojednání o omezeních rozhodovací činnosti veřejné správy<sup>2</sup>, naskytá se nyní vcelku logicky otázka, jakými zásadami nebo doporučeními by rozhodování v moderní a demokratické veřejné správě mělo být ovlivňováno, resp. podle jakých kritérií by veřejná správa ve své rozhodovací činnosti měla být poměřována.

Již v předchozím článku byla zdůrazněna vzájemná provázanost a podmíněnost existujících omezení pro rozhodovací činnost veřejné správy a určitých doporučení či zásad, kterými by se ve své rozhodovací činnosti subjekty vykonávající veřejnou správu měly řídit. Ve skutečnosti totiž při každé rozhodovací činnosti se do jisté míry uplatňují a jsou respektovány nebo naopak porušovány nebo překračovány na jedné straně některé existující limity a na straně druhé některá pravidla, resp. poznatky vztahující se k danému typu nebo druhu rozhodování.

Jinými slovy omezení (limity) a doporučení (zásady) pro rozhodování jsou spolu vzájemně propojeny a společně, ve svém souhrnu umožňují vymezení rozsahu, obsahu a hranic rozhodovací činnosti v jejich podstatných rysech, přičemž omezení znamenají tedy hranice, limity, za které není možné nebo vhodné jít a naopak zásady představují hlavní pozitivní charakteristiky realizace rozhodovací činnosti ve sféře veřejné správy.

<sup>1</sup> Rozhodování ve veřejné správě v pohledu správní vědy, Časopis pro právní vědu a praxi č. II/1997, str. 225 a n.

<sup>2</sup> Omezení (limity) rozhodovací činnosti veřejné správy v pohledu správní vědy, Časopis pro právní vědu a praxi č. III/1997, str. 391 a n.

Jakým způsobem a z jakého základu byla a jsou ona doporučení pro rozhodovací činnost veřejné správy formulována? V největší obecnosti lze nejspíše odpovědět, že každá, zejména opakovaně realizovaná záměrná lidská aktivita, pokud má být úspěšná a účelná, nebo o to alespoň usilovat, využívá zkušeností a poznatků získaných v předchozích obdobích, které postupně, jak se časem osvědčují, nabývají povahy různých doporučení, pravidel, norem nebo zásad, a využívá také poznatků získaných jinými subjekty při obdobných činnostech. Odehrává-li se pak určitý druh aktivit v oblasti organizování, usměrňování činnosti a vytváření podmínek pro aktivity jiných osob, a to v rámci společenského řízení a regulace, jak je tomu u rozhodování ve veřejné správě, je v moderní demokratické společnosti podmínkou, zejména vzhledem k mocenskému, vrchnostenskému charakteru části předmětné rozhodovací činnosti, aby jistá část těchto zásad a pravidel našla svůj výraz v ustanoveních právních předpisů a ty nejdůležitější z nich přímo ústavní zakotvení.

Právní závaznost pravidel a zásad rozhodovací činnosti ve veřejné správě se týká především těch, kterými jsou řešeny vztahy mezi subjekty spravujícími a subjekty spravovanými, a to v rámci výkonu veřejné správy a naplňování cílů a úkolů veřejné správy. Některá doporučení pro rozhodování veřejné správy jsou tedy přímo zásadami, jejichž respektování je závazné v právní rovině.

Jiná doporučení vycházejí z poznatků věd politických. V doporučeních pro rozhodování veřejné správy se nezbytně promítají také požadavky na racionalitu a efektivnost veřejnosprávních rozhodovacích činností, které mají svůj původ a jsou v různé podobě formulovány poznatky teorie řízení a tradiční správní vědy.

Pro úplnost považuji za nutné poznamenat, že pokud jde o čistě ekonomický aspekt rozhodovacích činností ve veřejné správě, není cílem tohoto článku pojednávat zásady úspěšné hospodářské činnosti, které jsou bohatě a podrobně rozpracovány ve velkém množství vědeckých prací, učebnic a populárně naučných publikací z příslušných ekonomických disciplín.

Doporučení pro rozhodování ve veřejné správě, tak jak bude dále představen jejich určitý přehled, nevztahují se pochopitelně v celém rozsahu a v celé šíři ke všem rozhodováním, která jsou v rámci výkonu veřejné správy realizována. Zásady, právě tím, že jde o zásady, jsou do jisté míry generalizací, a proto rozsah a intenzita jejich aplikace se v konkrétních případech může lišit. Nese s sebou tedy vždy konkrétní typ, resp. druh rozhodování svou vlastní konkrétní strukturu zásad, jež pro něj budou použitelné, resp. závazné. Nalezení či identifikování správného a úplného souboru zásad pro daný druh rozhodovací činnosti patří k podstatným úkolům příslušného subjektu veřejné správy, který danou rozhodovací činnost uskutečňuje. A že dosažení takového stavu se zdaleka ne vždy stává skutečností, nasvědčuje

řada případů nezákonného, nesprávného, nevhodného, neefektivního, opožděného nebo subjektivního rozhodování veřejné správy, a v tomto neradostném výčtu bychom mohli ještě dále pokračovat. Lze z něj však jednoznačně dovodit závažnost problematiky zásad – doporučení pro rozhodovací činnost subjektů vykonávajících veřejnou správu.

Jednotlivá doporučení pro rozhodování veřejné správy nejsou zpravidla izolovaně použitelná. Mají určité systémové rysy a použití mnoha z nich má jistý vztah k uplatnění, event. nepoužití zásad jiných. Nelze konstatovat, že by zásady tvořily ve svém souhrnu a vzájemných vztazích souladný komplex, naopak mezi některými z nich existují vztahy konkurence nebo rozpornosti, což vyplývá m.j. z velké různorodosti možných druhů rozhodování ve veřejné správě. Vzhledem k povaze jednotlivých zásad znamená jejich naplňování někdy aktivní činnost rozhodovacího subjektu, jindy zase nečinnost, vzdání se určitých aktivit, nezasahování do určitých (zejména soukromoprávních) záležitostí a vztahů.

Ještě předtím, než přistoupím k předestření vlastního nástinu doporučení zásad pro rozhodování veřejné správy, musím přičinit poznámku v tom směru, že předkládaný nástin není zcela jistě jediným možným. Přístupy a pojetí této problematiky mohou být, a u různých autorů jsou, velmi různé, i když zřejmě v některých podstatných rysech veřejnosprávního rozhodování se povětšinou nevyskytují zásadní obsahové odlišnosti. Rozdíly se projevují spíše v rovině názvoslovné, resp. v systematice zpracování problematiky, která většinou nebývá takto samostatně a uceleně pojednávána.

Jednou z významných zásad pro rozhodování veřejné správy je **nutnost naplňovat cíle a úkoly veřejné správy, resp. státní správy nebo samosprávy**. Uvedená zásada musí být uplatňována alespoň v základních charakteristikách a základním poslání veřejné správy a jejích subsystémů. Rozhodování ve veřejné správě je rozhodováním s výraznými dopady a důsledky v sociálním systému. Mělo by sloužit za všech okolností veřejnému zájmu, resp. zájmu veřejnoprávní korporace a plnění veřejných, resp. obecních či jiných samosprávných cílů a úkolů. Netřeba zvláště poukazovat na důležitost úrovně a kvality pracovníků a členů orgánů veřejné správy, kteří se na rozhodování podílejí, ve vztahu k uplatňování uvedených veřejných zájmů. Nemělo by zásadně docházet k tomu, aby orgány veřejné správy veřejné zájmy nerespektovaly nebo vystupovaly byrokraticky vůči těm, jejichž veřejné (korporativní) zájmy formulované v nejobecnější podobě ve státě, resp. územní nebo jiné samosprávné korporaci demokraticky zvolenými zástupci mají uplatňovat.

Požadavek **zákonnosti (legality)** je stanoven jak pro obsahovou, tak i formální stránku rozhodování a rozhodnutí. Významnou součástí této zásady je nezbytnosť

vždy respektovat také zákonem stanovenou pravomoc a působnost subjektu rozhodování k realizaci každého konkrétního rozhodovacího procesu, včetně přijetí rozhodnutí.

Vidíme zde rozdíl při uplatňování této zásady při výkonu státní správy a výkonu samosprávy, tak jak odráží rozdílné ústavní a právní postavení orgánů správy státní a subjektů samosprávných. Důležitost této zásady vystupuje do popředí v souvislosti s ochranou veřejných subjektivních práv. Zárukami zákonnosti se aktuálně a podrobně zabývá věda správního práva jako jednou ze svých stěžejních problematik.

Zásada **respektu k základním lidským a občanským právům a svobodám** navazuje bezprostředně na zásadu legality. Jde při tom o respektování těch základních práv a svobod, které jsou výslovně obsaženy v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod, dále v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy (bezprostředně aplikovatelných, nevyžadujících proces transformace), ale také o jejich širší, obecněji (rozuměj také v evropském a mezinárodním měřítku) tradovaný a v současné době chápáný rozsah.<sup>3</sup>

Jak už bylo naznačeno, uvedená zásada významně ovlivňuje a předurčuje obsah zásady předchozí, neboť v právním a demokratickém státě by zásada zákonnosti měla přispívat, event. minimálně nenarušovat princip respektu k základním právům a svobodám<sup>4</sup>. Jak však zdůrazňuje F. Šamalík, bez soudní a právní ochrany by byla lidská práva vydána na pospas libovůli. Předpokladem právního státu nejsou ovšem jakékoliv soudy, ale soudy nestranné a nezávislé, v jejichž kompetenci je i přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí jakéhokoliv orgánu veřejné správy, pokud se dotýká základních práv a svobod.<sup>5</sup>

V posledních letech, a stále konkrétněji, je diskutována možnost a vhodnost (v našich podmínkách, kdy je někdy snad až nemístně vyzdvihována specifická

<sup>3</sup> Na něj se odvolává již čl. 1 Ústavy, který vymezuje Českou republiku mj. jako stát demokratický, právní, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana, tedy nikoliv pouze těm, která by byla jako taková výslovně formulována v předpisech ústavních nebo nižší právní síly. Princip úcty k lidským a občanským právům a svobodám považuje J. Filip (Ústavní právo, I. díl, MU Brno, 1994, str. 52 a n.) za jeden z principů české ústavnosti, jehož význam, stejně jako dalších principů českého konstitucionalismu, sledává nejen v rovině ideové, ale také právní.

<sup>4</sup> O složitosti dosahování konvence obou zásad svědčí uplatňování pravomocí Ústavního soudu rozhodovat o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, jakož i jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 (čl. 87 odst. 1) písm. a) a b) Ústavy ČR), což se týká mj. také rozporu s ústavně, resp. zákonem zakotvenými základními právy a svobodami, projevem v obsahu některých nálezů Ústavního soudu.

<sup>5</sup> Šamalík, F.: Lidská práva – základ demokratické legitimacy, Právník č. 1/1994, str. 18.

aktuálního stadia rozvoje společnosti, mající odůvodit negativní postoj) zakotvení do našeho ústavního, resp. právního systému institutu ombudsmana, tedy nezávislého ochránce lidských práv, resp. veřejného ochránce práv, event. v jaké podobě. Doposud nebyla závazným způsobem přijata konkrétní rozhodnutí neb doporučení.<sup>6</sup>

Zásada demokratičnosti znamená nezbytné využívání prvků *demokracie přímé a nepřímé*, tedy a takovým způsobem, jak jsou příslušnými právními úpravami stanoveny, a v rámci toho nepochybně uplatňování kolektivního rozhodování a *participace* (účasti) *občanů* všude tam, kde je to právem stanoveno. Demokratičnost je nutno uplatňovat se všemi náležitostmi a návaznostmi, m.j. také s přesně stanovenou odpovědností volených zástupců a funkcionářů.

Zásada demokratičnosti je závazná, neboť vychází zejména z ústavního vymezení lidu jako zdroje veškeré státní moci a dalších souvztažných ústavních ustanovení<sup>7</sup>. Pro právní rozhodování veřejné správy je v této souvislosti významné ustanovení čl. 9 odst. 3 Ústavy, vztahující se k interpretační a následně aplikační činnosti, které říká, že výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.

Pro rozvoj demokracie a rozšiřování participace je vhodné využívat uvedených postupů nejenom v případech předepsaných, ale také v těch rozhodovacích situacích a pro řešení těch záležitostí, kde je to možné a vhodné, třeba jen ve formě předběžného nebo doplňujícího zjišťování mínění (zajímavé) části veřejnosti k otázkám, o kterých má být rozhodováno, tedy využívat forem *konzultativních*.

**Rovnost adresátů rozhodnutí před rozhodovacím subjektem** vychází ze zásady rovnosti ústavně proklamované<sup>8</sup> a stanovené<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Blíže k problematice ombudsmana např. V.Sládeček: Ombudsman v Československu a v České republice, *Správní právo* č.2/1993, str. 65 a n., Ombudsman ve Velké Británii, totéž periodikum č. 3/1993, str. 152 a n., Nové ombudsmanské instituce „v postkomunistických státech“, *Správní právo* č. 4/1995, Ombudsman ve Spojených státech, *Právník* č. 12/1995, J.Skála: Funkce úřadu ombudsmana v právním státě, *Právní obzor* č. 3/1994, str. 283 a n., tentýž autor: Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium, *Právník* 2/1994, Skulová S.: Několik informací a poznámek k instituci ombudsmana pro místní správu ve Velké Británii, *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/1996, str. 248 a n., Veselý J.: Ombudsman v našem právním řádu?, *Právní rozhledy* č. 1/1997, str. 18 a n.

<sup>7</sup> Srov. zejm. čl. 2 odst. 1, 2, čl. 5, čl. 6, čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.

<sup>8</sup> Preambule Ústavy hovoří v této souvislosti o rovnoprávných občanech.

<sup>9</sup> V Listině zejména v článku 1: „Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech.“ čl.3 odst. 1: „Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národného nebo sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“, čl.4 odst. 3: „Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.“

Rovněž v dalších právních předpisech nacházíme ustanovení konkretizující uvedenou ústavní zásadu, typicky v předpisech práva procesního, upravujícího rovná práva, jakož i povinnosti všech účastníků řízení<sup>10</sup>.

Výše uvedená zásada rovnosti je základním předpokladem pro uplatnění **zásady objektivnosti** rozhodování. Objektivnost jak v rozhodování, tak i v rozhodnutí předkládá schopnost subjektu rozhodování posuzovat projednávanou záležitost nezaujatě, nestranně, dávat přednost zájmům veřejným, resp. obecným před zájmy osobními (nemusí to být vždy jen zájmy vlastní) nebo partikulárními, schopnost chovat se racionálně a věcně, nepodléhat emocím. V této souvislosti se naskýtá jako významné, i když v souvislostech s rozhodováním veřejné správy dosud nepříliš propracované téma **spravedlnosti při rozhodování** (fairness), resp. spravedlivého rozhodování.

Zcela mimo diskusi stojí nutnost dostatečné **informovanosti** subjektu rozhodování o rozhodované záležitosti, a to ve všech potřebných a podstatných souvislostech, a dále schopnost a možnost informace adekvátním způsobem zhodnotit a zpracovat v rozhodovacím procesu, tedy nutnost **potřebné úrovně zpracování informací**.

Do této problematiky se do značné míry promítá úroveň kvalifikovanosti pracovníků veřejné správy a také úroveň materiálního a technického vybavení a schopnost jeho odpovídajícího využití.

**Zásada poskytování dostatečných informací o vlastní rozhodovací činnosti** by se měla v adekvátní míře projevovat v celém průběhu rozhodvacích procesů a zejména pak je třeba ji uplatňovat ve vztahu k přijatým rozhodnutím. A pokud jde o formální stránku, je jejím podstatným znakem také **sdělitelnost** vydaných **rozhodnutí**.

Zásada vychází z ústavně stanoveného práva na informace, které ze strany státních orgánů a orgánů územní samosprávy představuje povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti s tím, že podmínky a provedení stanoví zákon<sup>11</sup>, jak se také pro mnohé oblasti veřejné správy a některé druhy rozhodování stalo<sup>12</sup>. Obecná zákonná úprava, jak ji předznamenává Ústava, dosud pro tuto oblast přijata nebyla. V souvislosti s nedostatečností a zastaralostí úpravy ochrany státního tajemství přináší naplňování (či mnohdy spíše nenaplňování) této zásady v praxi mnohé problémy, ať už orgánům veřejné správy, nebo veřejnosti, často reprezentované sdělovacími prostředky.

<sup>10</sup> Srov. § 4 odst. 2 správního řádu.

<sup>11</sup> Čl. 17 odst. 5 Listiny.

<sup>12</sup> Srov. např. v zákoně o obcích s ust. § 7 odst. 2, § 16 odst. 3, § 24 odst. 2, § 20 odst. 2, § 40, § 36a odst. 4.

Specificky a zcela konkrétně je stanovena informační povinnost správních orgánů provádějících správní řízení podle správního řádu, resp. zvláštních předpisů o správním řízení, poskytovat stanovené druhy informací adresátům – účastníkům řízení, příp. jiným dotčeným orgánům nebo osobám.

Významnou vlastností každého rozhodnutí je sdělitelnost, tj. jednoznačná vyjadřitelnost přesného obsahu rozhodnutí. Někdy (a pro formální rozhodnutí orgánů veřejné správy je to příznačné) je předepsána forma, ve které se obsah rozhodnutí sděluje a také často postup jeho sdělení (oznámení), bez jejichž naplnění rozhodnutí není schopno nabýt právní závaznosti, resp. vynutitelnosti pro příslušné subjekty. Obecně si bez naplnění požadavku sdělitelnosti rozhodnutí lze jen obtížně představit jeho realizovatelnost.

**Přezkoumatelnost rozhodnutí veřejné správy a odpovědnost za vydaná rozhodnutí** je další podstatným kritériem, či spíše zárukou kvality rozhodování. Naplno by se měla uplatňovat u formalizovaných rozhodovacích procesů, u kterých lze přezkoumat nejen výsledek – rozhodnutí, ale i postup vedoucí k jeho dosažení. Přezkumná pravomoc by měla být svěřena alespoň jedné další (vyšší) správní instanci nebo organizační složce, event. soudu, nebo jinému nezávislému orgánu. Jde o nezbytný požadavek kladený na rozhodovací činnost veřejné správy v právním státě.

S danou zásadou úzce souvisí, resp. na její uplatnění navazuje, zásada odpovědnosti za vydaná rozhodnutí. Vzhledem k rozsahu této stati uvedenou zásadu zmíním pouze v té souvislosti, že odpovědnost může být chápána z více pohledů, a to jako odpovědnost právní, politická, morální-etická, odborná, úřední, služební, atd. Nejzávažnější z nich, a většinou také z vnějšího pohledu nejsilněji zavazující, je odpovědnost právní, která však ne pro všechny právně formalizované rozhodovací procesy je dosud dostatečně v právních předpisech stanovena a strukturována. V této souvislosti je vhodné upozornit na zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.<sup>13</sup>

Význam a dosah zásady přezkoumatelnosti je založen permanentně přítomnou možností vzniku nezákonnosti nebo nesprávnosti rozhodnutí veřejné správy. Po stránce právní je přezkoumatelnost garantována ústavním zakotvením práva na soudní a jinou právní ochranu<sup>14</sup>, která zaručuje každému možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, přičemž ve vztahu k rozhodnutím orgánů

<sup>13</sup> Zákon č. 58/1969 Sb.

<sup>14</sup> Srov. zejm. čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

veřejné správy jsou soudy v rámci správního soudnictví povolány přezkoumávat pouze zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak<sup>15</sup>.

Možnost obrátit se na Ústavní soud s podnětem k přezkoumání některých druhů rozhodnutí veřejné správy byla již učiněna zmínka v předchozím článku v souvislosti s limitem založeným judikaturou uvedeného soudního orgánu.

Ve vztahu k velkému množství rozhodnutí vydaných v tzv. správním řízení je obecně přípustná možnost podat odvolání, resp. rozklad, pokud není výslovně vyloučena zákonem. K přezkoumání věci, a to v celém rozsahu, nejen z hlediska jeho zákonnosti, je pak obecně příslušný instancně nejbližší vyšší orgán veřejné (dosud pouze státní) správy<sup>16</sup>. Ve správním řízení lze za stanovených podmínek uplatnit dále mimořádné opravné prostředky směřující k nápravě rozhodnutí, která jsou již ve formální právní moci<sup>17</sup>.

Vedle úpravy správního řízení existuje ve vztahu k některým druhům rozhodnutí správních orgánů samostatná úprava jejich přezkoumávání<sup>18</sup>, jež se mnohdy uplatňuje v návaznosti na výsledky kontrolní činnosti.

Rozhodnutí veřejné správy mohou být podrobena přezkoumání orgány zřízenými na základě mezinárodních smluv, které jsou dle čl. 10 Ústavy bezprostředně závazné, pokud byly ČR ratifikovány a vyhlášeny a Česká republika je jimi vázána, a to přezkoumání z hlediska dodržování lidských práv a základních svobod.<sup>19</sup>

Specificky, vždy zvláštní právní úpravou, jsou upraveny možnosti přezkoumání rozhodnutí vydaných v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti ve vztahu k osobám, které jsou v tzv. služebním poměru k příslušnému subjektu veřejné správy, kterým je zpravidla bezpečnostní sbor (v širším pojetí termínu bezpečnost) nebo jiný ozbrojený sbor. Event. přezkumné procesy realizují zpravidla vyšší složky

<sup>15</sup> OSŘ stanoví, jako výjimku z obecné přípustnosti soudního přezkoumání pravomocných rozhodnutí po vyčerpání řádných opravných prostředků formou rozhodování o žalobách, která rozhodnutí z uvedené skupiny soudy takto nepřezkoumávají (§ 248). OSŘ dále upravuje (§ 250 i a n.) postup soudů při rozhodování o tzv. opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů, která dosud nenabyla právní moci. Tohoto opravného prostředku lze ovšem využít pouze v případech, ve kterých (zvláštní) zákony svěřují soudům pravomoc o nich rozhodovat.

<sup>16</sup> Srov. § 53 a n. správního řádu.

<sup>17</sup> Srov. § 62 až 68 správního řádu.

<sup>18</sup> Viz např. Hlava čtvrtá zákona o obcích – Náprava nesprávných opatření – § § 62 a 63, nebo § § 12 a 13 zákona o okresních úřadech.

<sup>19</sup> Jde zejména o Evropskou komisi pro lidská práva a Evropský soud pro lidská práva. Blíže k pravomoci Evropské komise a Evropského soudu viz sdělení FMZV č. 209/1992 Sb., dále např. kolektiv autorů PF UK: Občanská a lidská práva, Aleko, Praha, 1992, str. 104 a n., Sudre F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv, MU Brno a Evropské informační středisko UK, 1997, str. 247 a n.

v dané služební hierarchii<sup>20</sup>. Významným mezníkem v této oblasti by se ve vztahu k zaměstnancům orgánů státní správy (tzv. „civilním“) měl stát připravovaný zákon o státní službě, který se však zřejmě nebude vztahovat na všechny kategorie těchto zaměstnanců a nepočítá se s tím, že by se jeho působnost vztahovala na zaměstnance obcí.

U velké řady rozhodnutí, zejména u rozhodnutí neformálních, která nemají povahu rozhodnutí právních, není zpravidla právně upravena možnost a režim jejich příp. přezkoumávání. Záleží na přístupu a posouzení orgánu veřejné správy, který rozhodnutí vydává, nebo jeho nadřízeného orgánu (v systému státní správy), zda k tomu stanoví určité možnosti a postupy, např. vnitřními pravidly nebo doporučeními, event. také ve vztahu k podřízeným strukturálním složkám veřejné správy, a to v zájmu posílení objektivitý rozhodovací činnosti, důvěryhodnosti a také racionalitý, která umožní v opakovaných situacích využít modelových, resp. typových postupů.

Dalším požadavkem kladeným na rozhodování veřejné správy je jeho **systémovost**. Rozhodovací činnost veřejné správy a vydaná rozhodnutí měly by být systémové, a to ve vztahu k celkovému systému veřejné správy z hlediska jeho organizační struktury, jeho cílů a úkolů a jeho činností. Rozhodování by mělo vycházet z pravomoci a působnosti dané organizační složky veřejné správy a jejího místa v systému veřejné správy, z předchozí činnosti a vydaných rozhodnutí, směřovat k naplňování cílů a úkolů veřejné správy jako celku, resp. cílů a úkolů v konkrétním odvětví nebo úseku činnosti veřejné správy, tedy být organickou a produktivní složkou veřejné správy jako systému.

**Zásada efektivity** je cílovou zásadou a také významným kritériem hodnocení veřejné správy. Efektivnost veřejné správy, a tedy i jejich rozhodovacích procesů, je hlavním kritériem, které správní věda tradičně sleduje a podrobně rozpracovává. Z těchto důvodů se míním „klasickou“ otázkou efektivity zabývat v poněkud větším rozsahu.

Souvztažnými s pojmem efektivity jsou požadavky účelnosti, hospodárnosti, úspornosti a adekvátnosti (přiměřenosti). Ve vztahu k systému veřejné správy rozlišujeme **efektivnost vnitřní**, související s ustrojením a akceschopností tohoto systému, a **efektivnost vnější**, vypovídající o míře a způsobu naplňování úkolů a cílů, k jejichž naplňování je veřejná správa předurčena. Hlediska efektivity vnitřní a vnější nejsou samozřejmě izolovaná a na sobě nezávislá. Právě naopak – na první pohled je zřejmá zejména vysoká míra závislosti efektivity vnější na vnitřní efektivity systému veřejné správy. Ale projevuje se i opačný směr

<sup>20</sup> Srov. např. § 20 a n. z.č.76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, v platném znění, § 132–135 z. ČNR č. 186/1992 Sb.

ovlivňování vnitřní efektivity efektivity vnější, která v případě, že je sledována nedostačující, vede ke snaze po změnách a reformách organizace, struktury, metod a forem činnosti veřejné správy, jakožto stránek efektivity vnitřní.

Efektivnost je pojmem vzešlým z oblasti ekonomiky a techniky, který zde vyjadřuje kvantitativní poměr mezi zdroji nebo prostředky vloženými do systému a tím, co ze systému vyšlo jako výsledek. V souvislosti se systémovým přístupem se však využívání pojmu efektivity stalo širším a toto kritérium je uplatňováno i pro společenské systémy; setkáváme se s pojmem *společenská efektivity*.

Na vymezení pojmu efektivity nejsou jednotné názory. Praxe však vyžaduje definování pojmu a nalezení způsobů měření efektivity. Dosavadní výzkumy byly nejúspěšnější v těch oblastech správní činnosti, kde je možné kvantifikovat parametry a kde je možné srovnávat obdobné činnosti různých organizací či orgánů se stejným charakterem činnosti. Zvláště vhodný je tento přístup v oblasti hospodárských aktivit. V oblasti společenského řízení je však kvantifikace procesů a jejich jednotlivých stránek mnohdy velmi obtížná, ne-li přímo nereálná. Rozšíření možnosti evaluace takto složitých procesů, jevů a variant různých řešení zdá se naznačovat aplikace v minulém článku zmíněné Fuzzy Set Theory, pochopitelně s využitím počítačové techniky, které umožňuje zpracovat velké množství informací a v multikriteriálním pohledu poskytnout potřebné variantní podklady pro rozhodování.

V souvislosti s hodnocením efektivity systému a jeho činnosti se zpravidla přidružujeme tři základních bodů a jejich vzájemných vztahů. Těmito body jsou cíle nebo úkoly, dále výsledky dosažené při jejich realizaci a na třetím, i když ne nejvýznamnějším místě jsou to metody a prostředky použité k dosažení zmíněných výsledků. Stejnými jsou potom dvě skupiny vztahů mezi výše zmíněnými body nebo hodnotami, vypovídající určitým způsobem o efektivity systému, ale i o dalších kritériích, o nichž se následně zmíním. Je to vztah mezi vloženými prostředky či použitými metodami na jedné straně a dosaženými výsledky na straně druhé, a dále vztah mezi cíli či úkoly (tedy výsledky zamýšlenými, chtěnými) a výsledky skutečně dosaženými. Tyto otázky souvisejí s problematikou rozhodovací činnosti velmi úzce.

O *hospodárnosti*, jako jednom ze souvztažných (nebo podřazených) pojmů k efektivity, můžeme hovořit tehdy, pokud zvolená varianta dosahuje maximálních možných výsledků za dané úrovně nákladů, nebo pokud dosahuje žádané úrovně výsledků s vynaložením nejmenších možných nákladů. Jde tedy buď o maximalizaci výsledků, nebo o minimalizaci nákladů, přičemž vždy jedna z obou uvedených hodnot je pevně stanovena.

Při rozhodování ve společenských systémech je však tato otázka relativní, ne-

boť každý jednotlivec nebo skupina participující na rozhodování nebo jím dotčená disponuje rozdílným systémem hodnot a tudíž má jiný náhled na to, co je nutným nákladem, který je nutno vynaložit a tedy ztratit možnost s ním dále disponovat, a naopak co je ve vztahu k dosažení cíle irelevantní, neutrální (tj. další vyloučení této věci ze své dispozice nebude považovat za ztrátu). Jako příklad můžeme uvést vztah hodnot čistě ekonomických a hodnot ekologických, vztah kvality rozhodování a rychlosti rozhodování, atd. V tomto pojetí pak tedy každý subjekt zúčastněný na rozhodování by v konkrétním případě mohl vymezit hospodárnost rozdílně. Aby organizace (systém, resp. systém veřejné správy) mohla plnit své úkoly a poslání ve společnosti, musí respektovat jistou uspokojující úroveň většiny těchto rozdílných „dílků hospodárnosti“.<sup>21</sup>

Dalším souvisejícím pojmem je *úspornost*, která v podstatě vyjadřuje jednu z alternativ hospodárnosti, tj. zásadu minimalizace nákladů. Vztahuje se převážně k otázkám finančního hospodaření, i když otázka úspornosti může být pojímána rovněž z výše naznačených širších hledisek.

V souvislosti s naplňováním a realizací cílů a úkolů veřejné správy je velmi významným kritériem *účelnosti*. Činnost je účelná, vede-li k výsledku, který je zamýšlen jako cíl, přičemž mírou účelnosti je stupeň přibližování se k dosažení cíle.<sup>22</sup> Z podaného vymezení pojmu účelnosti je zřejmé, že míra účelnosti jednání, resp. zvolené varianty k dosažení cíle, není nutně provázána s jeho hospodárností. Kvantitativní vyjádření vynaložených nákladů a použitých zdrojů nevypovídá samo o sobě o míře účelnosti jednání.

V souvislosti s výkonem veřejné správy se často setkáváme s otázkou *přiměřenosti* použitých forem, prostředků, event. zvolených variant. Správní chování je tehdy přiměřené, když s použitím určité nutné míry nákladů (vynaloženého úsilí) vzhledem k výchozí situaci je dosahováno potřebné úrovně a kvantity výsledků, aniž by zároveň vznikaly (významnější) následky, které by bylo možno považovat za nežádoucí.

Spojovat efektivnost veřejné správy pouze s problematikou hospodárnosti a dalšími souvztažnými kritérii, jak již byla ve stručnosti vymezena, se ukázalo jako nevýstižné a nepostačující. Efektivnost v oblasti veřejné správy je možno charakterizovat jako vyjádření určité míry kvality činností, které vykonal systém veřejné

<sup>21</sup> Simon H.A., Smithburg D.W., Thompson V.A.: *Public Administration*, New York, 1970, str. 493 a n. Pojem hospodárnost je zde pojímán jako vyjádření úzkého pojetí pojmu efektivnost (efficiency).

<sup>22</sup> Máša M.: *Teorie řízení*, Brno, 1986, str. 135.

správy nebo jeho organizační jednotka za účelem realizace stanoveného cíle nebo úkolu.<sup>23</sup>

Efektivnost veřejné správy je podstatným způsobem determinována uplatněním zásady *racionality*. Dosažený stupeň racionality je určován rozsahem a hloubkou uplatňování („zdravého“) rozumu a vědeckých poznatků v činnosti veřejné správy s cílem, aby tato činnost byla co nejučinnější, aby se zvyšovala hospodárnost činnosti a byly vytvářeny a zdokonalovány příslušné organizační struktury.

Relativně samostatnou problematikou, která ovšem výrazně ovlivňuje efektivnost veřejné správy jako celku i jejích součástí, organizační i funkční stránku veřejné správy, je efektivnost právních norem, upravujících společenské vztahy v oblasti veřejné správy, a to norem organizačních, norem vymezujících pravomoci a působnosti organizačních složek veřejné správy, norem hmotněprávních i procesněprávních. Tato, pro kvalitu rozhodovacích procesů ve veřejné správě přímo „osudová“, souvislost byla zdůrazněna v úvodní metodologické a systémové poznámce k prvnímu ze série článků.

**Dostupnost** rozhodování a rozhodnutí je další z požadovaných zásad. Míním dostupnost z hlediska nákladů adresátů rozhodování, které musí vynaložit na to, aby dosáhli vydání rozhodnutí orgánem veřejné správy<sup>24</sup>, dále z hlediska vzdálenosti rozhodovacího subjektu od adresátů rozhodování (zejména u tzv. správního řízení, týkajícího se individualizovaných adresátů – účastníků řízení) a také z hlediska časového, k čemuž slouží stanovení závazných lhůt pro vydávání některých druhů rozhodnutí.

**Nepřetržitost** je vztahována k rozhodovacím činnostem veřejné správy jako celku a k určité jejich návaznosti, příp. posloupnosti. Souvisí s vlastnostmi a strukturovaností veřejné správy jako systému a s nutností zabezpečovat a realizovat stanovené cíle a úkoly v rámci procesu společenského řízení.

Uvedené dvě zásady – dostupnost a nepřetržitost – jsou zceia podstatné z hlediska vnějšího hodnocení veřejné správy jejími adresáty a spotřebiteli, a do značné míry přispívají k naplnění již výše uvedených zásad demokratičnosti, rovnosti, objektivnosti a efektivnosti.

**Pružnost rozhodování** znamená schopnost přizpůsobovat rozhodování dané rozhodovací situaci a požadovaným, event. potřebným cílům a úkolům, ovšem tam, kde to nenarušuje nutnou míru stability a jistoty, zejména právní jistoty

<sup>23</sup> Hendrych D.: *Základy správní vědy*, ALEKO Praha, str. 118.

<sup>24</sup> Důležitá je např. otázka stanovení adekvátní výše správních poplatků – viz z. ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích vybíraných správními orgány ČR, v platném znění. Ani stínem myšlenky zde nemíním naznačovat jakoukoliv souvislost s jistými jinými náklady, které by snad bylo nutno vynaložit pro dosažení určitého pro účastníka žádoucího rozhodnutí.



adresátů rozhodování, ale také jiných orgánů veřejné správy, resp. obecněji veřejné moci.

Pokud jde o pružnost, je třeba ve srovnání se zákonodárstvím více zdůrazňovat pružné reagování na potřeby a méně reagování na požadavky. Rozhodování, které je ponecháno správě, má být prováděno na základě jejích zkušeností. A na rozdíl od zákonodárné moci se u správy nepředpokládá, že zná ze zkušenosti přání lidu, nýbrž že spíše ví, čeho je potřeba, co nejlépe vede ke splnění cílů, o něž zákonodárná moc usiluje.<sup>25</sup> Pružnost souvisí velmi úzce se zásadami efektivnosti, systémovosti, informovanosti. Pružnost nelze zaměňovat s chaotičností nebo obcházením právních předpisů.

V zájmu efektivního rozhodování měla by být možnost naplňování zásady pružnosti rozhodování inkorporována do příslušných právních úprav (zejména, ale nejen ve formě správního uvážení a neurčitých pojmů), samozřejmě vedle povinnosti respektovat nutně jednotné zásady pro rozhodování.

Podle názoru autorky širší diskuse hodnou variantou naplnění zásady pružnosti by mohla být obecně snižená intenzita a rozsah právní regulace mnohých detailních otázek, pro jejichž důslednou kontrolu a přezkoumávání nejsou a nikdy nebudou dostatečné kapacity personální ani časové, a ponechání více prostoru pružnému a danému případu adekvátnímu řešení takové konkrétní otázky, při stanovení pouze obecných, ale o to zásadnějších pravidel racionality, přiměřenosti, efektivnosti a nezbytně také respektu k základním právům a svobodám, ochraně osobnosti a sledování veřejného zájmu.

Vzhledem k velké podobnosti některých skupin rozhodování a rozhodnutí veřejné správy zůstane pro ni asi vždy do jisté míry charakteristická možnost využívat určitých algoritmů v postupech rozhodování a *typově shodných* rozhodnutí, která mohou znamenat racionalizaci a úspornost. V zájmu zabránění byrokratickým přístupům měli by si zaměstnanci a členové veřejné správy být zejména u takovýchto opakujících se rozhodovacích činností vědomi, že i když z jejich hlediska jde o záležitost běžnou, rutinní, adresát vnímá jejich rozhodnutí ve vztahu k sobě jako věc zcela individuální a zpravidla jedinečnou a podrobuje je zcela nerutinnímu hodnocení. Je však u každého rozhodování nutno správně posoudit, zda jde skutečně o záležitost typickou, nebo naopak zda je nutno postupovat odlišně, podle druhu a okolností dané záležitosti nebo adresáta rozhodnutí.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Pennock J.R., Smith D.G., Úvod do politické vědy, UK Praha 1967, str. 6.

<sup>26</sup> Blíže se těmito otázkami, shrnutými pod označením „schematismus ve správě“, zabývá např. J. Starosciak, nebo jako problémem „odlidštění správy“ J. Keller ve studii *Nedomyšlená společnost*, Doplněk, Brno, 1992, str. 34 a n.. Úvádí např. v této souvislosti, že v ruku byrokrátů se i ten nejlépe míněný předpis či neobyčejně osvěcené nařízení mění v něco vrcholně samoučelného, co má být rigidně dodržováno bez ohledu na měnící se okolnosti.

K předestřeným zásadám a doporučením pro rozhodování veřejné správy dovoluji si přiřadit a patřičně zdůraznit zásadu **poučenosti z předchozí rozhodovací činnosti**. Jde o poučenost nejen přímo z předchozí činnosti konkrétního orgánu, který rozhoduje, ale z širšího rámce rozhodovacích činností veřejné správy. Jde o druh určité vnitřní inteligence systému veřejné správy, vycházející ze zkušenosti, která by se měla v dlouhodobém pohledu na rozhodování veřejné správy plynule přenášet mezi jednotlivými nositeli rozhodovacích pravomocí. V tom spočívá mj. smysl již uvedené zásady nepřetržitosti rozhodovací činnosti.

Tato požadovaná vlastnost veřejné správy se může účinně projevovat zejména ve vztahu k realizaci cílů formulovaných politickými místy, jak již bylo uvedeno v předchozí zásadě. Zkušenost (a také znalosti a dovednosti) veřejné správy by měly být respektovány a využívány. V tomto ohledu by veřejná správa měla a mohla být nositelem již zmíněné stability, resp. předvídaní a vyvažování dopadů politických rozhodnutí.

\* \* \*

Závěrem pojednání o zásadách rozhodování ve veřejné správě, které považuji do budoucna za otevřené a hodné dalšího rozpracování, je vhodné přičinit ještě jednu poznámku, a to ve vztahu k naplňování uvedených zásad zcela zásadní. Není totiž pouze na vůli a schopnostech subjektů z oblasti veřejné správy, které zásady, za jakých podmínek a jakým způsobem se budou v jejich rozhodovacích činnostech realizovat. Je to dáno už samotnou povahou veřejné správy a jejím místem v systému společenského řízení.

Zásady pro rozhodování, podmínky a okolnosti jejich naplňování jsou do značné míry, a mnohdy zcela, predestinovány akty orgánů zákonodárných a u některých rozhodování také soudů. K těmto skutečnostem je vždy nutno přihlížet při hodnocení rozhodovací činnosti veřejné správy a tato zjištění také mohou přispívat k rozpracování možných námětů *de lege ferenda*, pokud jde o právní úpravu rozhodování ve veřejné správě.

## SUMMARY

The article represents a certain attempt at treatment of the system of the principles, which are necessary to or should be applied in decision making activities of public administration, if it aspires to achieving the criteria or standards of the Rule of Law, and of the rationality and effectiveness, and the fulfilment of the needs of the citizens.

The text elucidates contents and meaning of such principles as imperative fulfilment of objectives and tasks of public administration in the society, systematism, lawfulness, respect to the fundamental rights and liberties, democratism (including participation of the citizens), equality of the addressees of public administration, objectivity and fairness, informedness, providing information about public administration and protection of a delimited (in public or private interest) complex of information, judicial and/or administrative review of the decisions, effectiveness (incorporating efficacy, purposefulness, economy), availability, continuity and steadiness.