

OMEZENÍ (LIMITY) ROZHODOVACÍ ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V POHLEDU SPRÁVNÍ VĚDY

SOŇA SKULOVÁ

V minulém čísle tohoto časopisu jsme se věnovali otázkám současného chápání rozhodování ve veřejné správě, a to z pohledu správní vědy, která na rozdíl od vědy správního práva pojímá realitu veřejné správy jako multikriteriální a komplexní společenský fenomén s nepominutelnými stránkami právními, politickými, ekonomickými a dalšími. Ambicí výsledků zkoumání správní vědy přitom je přispívat ke zefektivňování organizační struktury a činnosti veřejné správy, zejména v současném období jejich reformem, resp. u nás zatím spíše potřebnosti reformem.

PODSTATA A SOUVISLOSTI LIMITŮ ROZHODOVACÍ ČINNOSTI

System 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.

Tato stať si klade za cíl naznačit v podstatných rysech základní existující omezení neboli limity pro rozhodovací činnosti ve veřejné správě, a to v určitých nezbytných vzájemných souvislostech a návaznostech, tak jak se ve veřejnosprávní praxi také zpravidla prosazují nebo mají prosazovat.

Již na tomto místě je zapotřebí upozornit na vzájemnou propojenost dvou skupin faktorů vztahujících se k rozhodovací činnosti veřejné správy. Na jedné straně jsou to omezení, resp. určitá struktura omezení pro takovou činnost, a na straně druhé jistá struktura doporučení, resp. zásad pro rozhodování ve veřejné

správě, pokud má prezentovat určité kvality požadované v dané společnosti. Pouze a právě souhrn těchto omezení a doporučení (zásad) v potřebných vzájemných vazbách a vyváženosti vytváří skutečný prostor a rámec pro veškeré rozhodovací činnosti realizované subjekty spravujícími veřejné záležitosti.

Nejde však ve složitých společenských, právních, politických a ekonomických podmínkách o pouhou sumu doporučení a omezení, ale o určitý jejich systém, kde jednotlivé prvky jsou propojeny četnými vazbami a vzájemně se ovlivňují. Tento systém není jednou provždy daný. Odehrávají se v něm změny, které spočívají nejen ve změně obsahu určité zásady nebo určitého limitu, ale také ve vzájemném poměru některých limitů a zásad. V zájmu dosahování určitých kvalit a hodnot veřejné správy by subjekty vykonávající veřejnou správu měly být s uvedenými omezeními a zásadami, jejich povahou a významem, a také s jejich proměnlivým systémem obeznámeny a tuto znalost vhodně a pružně využívat v měnících se podmínkách a souvislostech společenské reality.

Předestíraná problematika omezení rozhodovací činnosti veřejné správy je zde pojednána v určitých obecných konturách, avšak zasazena do rámce současné naší právní úpravy, čímž má být přiblížen výše zmíněný účel aplikovatelnosti těchto informací pro existující veřejnosprávní praxi.

Nejobecnější a nejširší pohled na problematiku omezení – limitů rozhodovací činnosti vede k poznatku, že subjekt 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, a to **vnitřních**, majících svůj původ a základ v organizační struktuře nebo ve vlastní činnosti předmětného subjektu veřejné správy, a dále **vnějších**, existujících vně rozhodovacího subjektu a omezujících daný rozhodovací proces zvnějšku.

Některé z uvedených limitů působí **objektivně**, tedy nezávisle na zájmech, cílech, činnosti a zpravidla mimo dosah vlivu subjektů vykonávajících veřejnou správu. Jsou tedy spjaté nebo spočívají převážně ve vnějším prostředí, ve kterém subjekt rozhodování působí, a to prostředí společenském, právním, politickém, materiálním, apod. Jiná omezení jsou spíše povahy **subjektivní** a spočívají uvnitř subjektu rozhodování, v jeho danostech – organizační struktuře, vlastnostech, schopnostech, dovednostech, a mnohdy také zájmech a preferencích příslušných rozhodujících orgánů, a to monokratických i kolegiálních.

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. Naopak nastávají takové situace, kdy omezení vnitřní povahy, jakým je např. vnitřní organizační struktura orgánu

veřejné správy, je povahy objektivní, v uvedeném případě tedy dané např. obecně závaznou zákonnou normou, nebo naopak vnější omezující faktor může být povahy subjektivní, jako např. nedostatečná řídicí schopnost (nebo neznalost příslušných právních předpisů) u nadřízeného orgánu, který rozhodování daného subjektu vykonávajícího veřejnou správu závazně ovlivňuje. Obě výše uvedená obecná členění existujících omezení rozhodovací činnosti mají tedy 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 profilaci a charakteristice veřejnosprávních rozhodování a tím také veřejné správy jako rozhodovacího systému. Vyhodnocování intenzity uplatnění jednotlivých limitů a posouzení nezbytnosti, resp. vhodnosti a účelnosti jejich uplatňování pro dosažení takového systému veřejné správy, který bude disponovat cílovými charakteristikami, které jsou od veřejné správy v moderním právním státě požadovány a očekávány, může představovat další samostatný, komplikovaný, a přitom přínosný předmět bližšího zkoumání.

PODROBNĚJI K JEDNOTLIVÝM OMEZENÍM ROZHODOVACÍ ČINNOSTI

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 stanovovat. 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 (heteronomní) a řídí se při ní objektivními postuláty státu či do nich ústícími podřadnějšími postuláty veřejných svazků.¹

V konkrétních rozhodovacích činnostech lze zpravidla rozlišit, zda jimi má být naplněn cíl nebo úkol stanovený orgánem moci zákonodárné a tedy obsažený v příslušných právních normách, které mnohdy jednoznačně rozsah a formy rozhodování a také rozhodnutí limitují, příp. zda je obsažen v aktu moci soudní usměrňujícím rozhodovací činnost veřejné správy, anebo zda jde o takovou sféru rozhodování, kdy stanovení (mnohdy pouze dílčích) cílů a úkolů je v pravomoci subjektu rozhodování a je svěřeno přímo moci výkonné, event. zda jde o kombinaci uvedených variant. Eventualita volného stanovování cílů a úkolů je příznačná zejména pro

¹ Pošváf J.: Obecné pojmy správního práva, Brno, 1946, str. 26 a n..

rozhodování samosprávné. Nelze však opomíjet existenci vždy alespoň rámcového limitujícího působení základních cílů výkonu veřejné správy v dané společnosti, které jsou zpravidla formulovány v ustanoveních právních předpisů nejvyšší právní síly.

Z uvedených souvislostí vyplývá 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). Jde o **limity politické povahy**. Zkoumání politických vlivů, včetně omezujících, na veřejnou správu tvoří významnou oblast zkoumání politologie. Tyto limity se mohou projevat různými formami, přímo či nepřímo. Projevují se např. také v závislosti na způsobu konstituování jednotlivých druhů orgánů veřejné správy a také na obsazování konkrétních míst ve veřejné správě. Omezení politické povahy se mohou projevat tak intenzivně, že ochromí rozhodovací činnost, event. vedou až k ukončení činnosti daného orgánu veřejné správy a k nutnosti jeho rekonstrukce, jak o tom svědčí situace, jež nastaly a nastávají ve volených orgánech některých obcí.

S výše uvedenými okruhy limitujících faktorů souvisí úzce jejich další skupina, která vyplývá už ze samotné podstaty veřejné správy, která je podřízena zásadě legality a zásadě legitimacy, a to **limitující faktory právní**. Subjekty veřejné správy jsou zejména ve svém externím rozhodování vázány zákony v tom, co činí, i v tom, jakými formami tak činí a zároveň nemohou překročit rámec své působnosti, tedy okruhu záležitostí a společenských vztahů, v nichž mohou realizovat svou rozhodovací činnost.²

Právní limity pro rozhodovací činnost veřejné správy se uplatňují zejména u těch rozhodování, která mají povahu regulativní, 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 právních limitů v rámci výkonu správy státní a v rámci výkonu samosprávy, vzhledem k převažujícímu podílu veřejnomocenských na jedné straně a řídicích, organizátorských rozhodování na straně druhé.

Regulativní povahou právních limitů je založena stabilizující úloha práva a rozhodnutí vydaných v souladu s právem. Právě v oné stabilizující roli můžeme v mnoha rozhodovacích situacích spatřovat limitnost pro uplatnění rozvojových záměrů veřejné správy, pro uplatnění takových řešení problémů, která se za daných podmínek jeví jako nejefektivnější, nejpřínosnější. V těchto případech tak

² Podrobněji a zajímavě se ze starších autorů problematice právních limitů věnoval J. Krejčí – viz monografie „Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy“, Vydavatelství časopisu „Moderní stát“, Praha, 1931.

může dojít ke konfliktu dvou základních funkcí nebo také metod výkonu veřejné správy – regulativních a řídicích, jak je vymezuje P. Průcha.³

Přes výše uvedené, kdy právo funguje 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 stavu.⁴

Z právních odvětví stanoví veřejné správě pro její rozhodovací činnost základní limity předpisy práva ústavního. S těmito ústavněprávními limity, obsaženými zejména 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.

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. Velmi zřetelně jsou tyto veřejnoprávní a soukromoprávní souvislosti rozlišeny v ústavní a zákonné úpravě právního postavení územních samosprávných celků.⁵ Pro právní limity z oboru práva soukromého platí samozřejmě ta zásada, že k jejich akceptaci subjekt ze sféry veřejné správy (tak jako každá jiná právnická nebo fyzická osoba) dochází v důsledku vlastní (autonomní) úvahy a rozhodnutí, že do uvedených soukromoprávních vztahů vstoupí.

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 republiky.⁶

Pokud by měla být alespoň v hrubých rysech vymezena obsahová stránka právních limitací rozhodovací činnosti veřejné správy, vztahuje se především, jak už bylo uvedeno, k rozhodování ve sféře uplatňování mocenskoochranné, nebo také regulativní funkce veřejné správy, a to ve vztahu k obsahu i formám takového rozhodování, jakož i přijatých rozhodnutí. Dotýká se přitom všech stádií rozho-

³ Průcha P.: Základy správního práva a veřejné správy – obecná část, MU Brno, 1996, str. 170 a n.

⁴ Starosciak J.: Správa – otázky teorie a praxe, Ústav státní správy, Praha 1976, str. 22.

⁵ Srov. zejm. čl. 101 odst. 3) Ústavy, § 4 zákona o obcích.

⁶ K aktuálnímu stavu viz podrobněji Týč V.: K některým otázkám přizpůsobení českého právního řádu z hlediska připravenosti České republiky ke vstupu do Evropské unie, Ročenka evropského práva, svazek I, 1996, str. 47 a n., Pomahač R. in Správní právo – Obecná část, C. H. Beck, Praha, 1996, str. 354 a n.

dovacího procesu – od stanovování úkolů až po fázi realizační a kontrolní, a dále až po možné uplatňování právní odpovědnosti vůči správnímu orgánu, resp. konkrétnímu jeho členu nebo pracovníku, který postupoval v rozhodovacím procesu nezákonně nebo překročil meze své pravomoci.

Důležitým limitem pro rozhodování veřejné správy, navazujícím úzce na limit právní, s dopadem zejména na rozhodování právní povahy, se v posledním období opět stala judikatura soudů, zejména v rámci tzv. **správního soudnictví**. Správní soudnictví ve funkčním pojetí bylo opět po mnohaleté přetřžce zavedeno novelou občanského soudního řádu – zákonem č. 519/1991 Sb., a to s účinností od 1.1.1992. V rámci správního soudnictví jsou soudy oprávněny přezkoumávat zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, a to formou žalob nebo opravných prostředků. Rozhodnutí soudů jsou právně závazná vždy pouze pro konkrétní projednávanou věc.⁷

K soudnímu přezkoumání uvádí J. Krejčí,⁸ že „všechny zkušenosti s politickými zárukami i se zárukami právními, vykonávanými orgány politickými, vedou nutně k závěru, že neúčinnější garancí právnosti státních aktů mohou poskytnouti jen neodvislé soudy. Proto je ideálem právního státu organisovati takový systém soudních kontrol, jemuž by v principu neunikal žádný akt státní. Tomuto ideálu se pozitivní právní řády více nebo méně přibližují, ale úplně ho dosaženo není.“ Pro současnou situaci můžeme přičinit poznámku, že v závěru zmíněné konstatování je platné doposud.

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 nezákonnému zásahu státu, a také v rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li řešení podle zákona jinému orgánu (v rámci veřejné správy by v takovém případě šlo o řešení

⁷ Srov. § 244 a n. OSŘ. Předmětem úvah de lege ferenda by se v této souvislosti mohla stát otázka jednoinstanční úpravy rozhodování správních soudů (Viz § 250j odst. 4) a § 250s OSŘ), která vede k rozdílným řešením (konečným) obdobných případů předložených správním soudům v různých místech, což ve svých důsledcích může vést k nejednotnosti výkonu zejména státní správy a tím někdy také k neodůvodněnému porušení rovnosti občanů před orgány veřejné správy, které jsou rozhodnutí soudů vázány ve své další rozhodovací činnosti, resp. jsou povinny je realizovat. Otázkou konkrétní budoucí zákonné úpravy a možné změny právní úpravy v uvedené souvislosti je působnost a postavení Nejvyššího správního soudu v soustavě soudů, jak to stanoví čl. 91 a čl. 87 odst. 2 Ústavy.

⁸ Cit. dílo, str. 172.

vztahu jednoho organizačního subsystému veřejné správy k druhému subsystému). Ústava počítá s tím, že zákonem může být stanoveno, že namísto Ústavního soudu bude rozhodovat Nejvyšší správní soud v případech zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro jejich rozpor se zákonem a v případech výše uvedených sporů kompetenčních.⁹

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva¹⁰ slouží povětšinou subjektům 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 obecně takto limitováno, vzhledem k ústavnímu a právnímu vymezení samosprávy v organizačním systému veřejné správy.

Uvedený limit je odvozen od limitu právního, neboť jsou to obecně závazné právní předpisy, které stanoví organizační strukturu a vztahy uvnitř systému státní správy, v jejichž rámci se vnitřní akty realizují, a dále z toho důvodu, že interní směrnice či pokyny mnohdy slouží subjektům vykonávajícím veřejnou správu jako vodítko k interpretaci ustanovení zákonů, a event. prováděcích právních předpisů.

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 pro účely veřejné správy zejména příslušných oblastí správní vědy.¹¹

⁹ Viz čl. 87 Ústavy a dále část druhá z.č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹⁰ 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.

¹¹ Podrobné a různorodé rozpracování organizační teorie pro podmínky veřejné, resp. dříve státní správy nacházíme např. u Máši (Máša M.: Správněvědní aspekty zefektivňování struktury a činnosti Československé státní správy, UJEP Brno, 1987, str. 20 a n.), Průchy (Průcha P. in Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU, Brno, 1993, str. 21 a n.), Svatoň (Svatoň J. in Člověk, řízení a instituce, MU, Brno, 1991, str. 53 a n.), Hendrycha (Hendrych D.: Základy správní vědy, ALEKO Praha, 1992, str. 50 a n., Teorie, efektivnost a organizace československé státní správy, Ústav státní správy, Praha 1984, str. 63 a n., zde se zaměřením zvláště na odvětvovou správu), Lukeše (Lukeš Z.: Základy teorie státní správy, ÚSS Praha, 1986, str. 34 a n.).

Při zmínce o organizačním limitu pro rozhodování veřejné správy může být při podrobnějším pohledu příhodně doložena složitost a vzájemná provázanost jednotlivých limitů. Zaměříme-li se např. na základní organizační (organizačně-technické) principy výstavby veřejné správy, zejména centralizaci a decentralizaci,¹² a jejich poměr v konkrétním systému veřejné správy, bude zde jistě sehrávat důležitou úlohu limit právní, který onen poměr závazně předznamenává, dále limit časový, který se např. u rozhodování samosprávného, a v jeho rámci zejména kolektivního, bude prosazovat méně jednoznačněji než u rozhodování centralizovaného, kde vázanost nižších organizačních složek různými lhůtami bývá častější a striktnější, dále se bude prosazovat také limit lidského faktoru, který všemi svými charakteristikami může významně předurčovat rozhodovací proces a jeho výsledky. A v nacházení souvislostí by bylo možno dále pokračovat.

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 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 superdálnicemi“. Problém informací zahrnuje ve společnosti celou řadu oblastí, oborů a problémů. Má významné aspekty technické, vědní, 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).¹³

Dostupnost potřebných informací pro konkrétní rozhodování se pak odráží

¹² Významem uvedených principů a jejich uplatnění, které předznamenává míru demokratičnosti správy, a také problém vztahu demokratičnosti a odbornosti, se zabývá např. J.Starosciak v cit. díle, str. 20. Podrobně se obdobnými otázkami zabývají také Ch.E.Lindblom a E.J.Woodhouse v kapitole nazvané příznačně *The Potential Intelligence of Democracy*, v díle *The Policy-Making Process*, Prentice Hall, 1993, str. 23 a n.. D.H. Rosenbloom charakterizuje současný „americký správní stát“ z hlediska uvedených principů jako zápas, soutěž, jako napětí mezi fragmentálností a rozmanitostí na jedné straně a koordinací a jednotou na straně druhé. In *Public Administration*, Random House, 1986, str. 111.

¹³ Novák F.: *Společenský informační systém a právo – několik úvah*, Právník 4/1994, str. 349 a n..

v možnosti rozlišovat rozhodovací situaci na rozhodování za jistoty, rizika nebo nejistoty, jak byly pojednány v předchozím článku.

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.

Tato skutečnost nezbytně vede k důležité připomínce, že možnost získat určité potřebné informace pro rozhodování, nebo využívat v potřebné míře a potřebným způsobem všechny informace, jež jsou pro rozhodovací subjekt dostupné, může být mimo jiných faktorů ovlivněna také stanovením povinnosti chránit, resp. pouze omezeně využívat určité typy informací. V naší současné právní úpravě řeší, i když ne zcela precizně, uvedenou problematiku zejména zákon o ochraně osobních údajů v informačních systémech.¹⁴ Sledujeme opět dalších případ propojení různých limitů rozhodovací činnosti – zde právního a informačního.

Složitě a v některých věcech průběžně se zrychlující společenské procesy vedly k využívání dosažitelných moderních technologií a technických prostředků pro zpracovávání informací potřebných pro činnost řídicích, resp. spravujících subjektů. V určité době sehrála revoluční úlohu kybernetika a její využití, které umožnilo začít pohlížet na systém veřejné správy jako na informační systém, přijímající, zpracovávající a vydávající informace, i když specifického druhu.

Jednou z moderních technologií, potenciálně využitelných pro účely zpracování informací a zkvalitnění rozhodovacích činností, se stala tzv. „Fuzzy Logic“ (rozmazaná, neurčitá, snad i nekonkrétní logika, resp. logičnost – přel. aut.). Tato technologie využívaná v praxi dosud u automatických strojů a spotřebičů umožňuje pružné přizpůsobování jejich činnosti vždy konkrétnímu zpracovávanému předmětu, věci a zadanému úkolu, bez pevně předem stanovených (a také tedy svým počtem a variantností limitovaných) programů.¹⁵ Tato Fuzzy Logic se stala v uplynulých přibližně třech desetiletích předmětem zájmu také sociálních věd a výsledkem je v dané souvislosti „teorie mlhavého souboru“ (Fuzzy Set Theory – přel.aut.), která umožňuje spojovat rozdílné teoretické výklady a jejich vzájemnou koexistenci, neboť každý z nich může poskytovat částečný výklad zkoumaného jevu.¹⁶ Tím se tato teorie stává jedním z výrazů současných „postmoderních“ přístupů. Příznačným pro „mlhavou logiku“ je pojmání nejistoty nikoliv jako nahodilé, ale jako příčinně podmíněné.

¹⁴ Z.č. 256/1992 Sb., v němž je pro naše účely třeba upozornit zvláště na část třetí – „Povinnosti související s provozováním informačního systému“.

¹⁵ Mimo jiných čistě kvalitativních a ekonomických přínosů se tato technologie vyznačuje také vyšší mírou ekologičnosti.

¹⁶ Blíže viz Treadwell William A.: *Fuzzy Set Theory Movement in the Social Sciences*, *Public Administration Review*, 1/1995.

O aplikaci poznatků Fuzzy Logic ve společenských rozhodovacích systémech by však v našich podmínkách bylo možné uvažovat pouze za předpokladu, že by zásady a pravidla rozhodovací činnosti takové pružné, variabilní a individualizované přístupy k rozhodovaným záležitostem umožňovaly, to jest nikoliv za podmínek přesné a detailně formalizovaných postupů upravujících do podrobnosti nutný chod jednotlivých prvků rozhodovacího procesu, daných závazně zejména podrobnou právní regulací. Je však otázkou, nakolik vůbec uplatnění uvedených postupů ve společnosti s tak „zažitými“ byrokratickými metodami spravování připadá v úvahu.¹⁷

S výše uvedenými limity organizačním a informačním úzce souvisí subjektivní faktor lidského činitele, jímž je rozhodování ve veřejné správě významně determinováno. Člověk – jednatel, představuje základní prvek organizačních jednotek veřejné správy a také základní jednotku rozhodovacího procesu z hlediska shromažďování, 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, podílejících se na rozhodování.¹⁸ S ohledem na skutečnost, že na rozhodování veřejné správy je kladen požadavek objektivit 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 limitů právní povahy.

Bylo by však zřejmě málo povzbudivé pohlížet na člověka pouze jako na limitující faktor optimálního rozhodování. Ty charakteristiky, které jej z jednoho úhlu

¹⁷ K povaze a perspektivám byrokracie v moderní společnosti viz blíže Keller J.: Sociologie byrokracie a organizace, oddíly 9.8 a 9.9. – Byrokracie a demokracie, Alternativa k byrokracii – klady a zápor, Sociologické nakladatelství, Praha 1996.

¹⁸ Zajímavý pohled na zájmy úředníků v rámci byrokratických struktur poskytuje J. Keller ve své studii „Nedomyšlená společnost“ (Doplňk, Brno, 1992, str. 27 a n.) v oddíle nazvaném „Byrokratizace správy“: „Mechanismus, který zabránil 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 snáhy 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.“

pohledu vymezují jako něco nedokonalého, mohou v jiném případě znamenat velmi pozitivní hodnocení, a to pro aktivní a tvůrčí přístup, smysl pro lidský rozměr chování a rozhodování a cit pro společensky vhodná či únosná řešení.¹⁹

Těmto otázkám se z různých úhlů pohledu a v četných zpracováních věnují zejména teorie řízení, správní věda, sociologie a sociální psychologie, přičemž hovoří o lidském činiteli, neformální organizaci, „human relations“, kolektivním jednání, byrokratické osobnosti, autoritách, apod..

Nepominutelným limitujícím faktorem je čas. Respektování včasnosti 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 – lhůtě, s limitovaným množstvím a kvalitou informací přijímáno uspokojivé (přijatelné) rozhodnutí. Tam, kde stanovení určitých lhůt nebo termínů záleží na volné úvaze rozhodovacího subjektu, a zejména tam, kde před veřejností touto lhůtou zavazuje sám sebe, mělo by být postupováno uvážlivě a přiměřeně dané situaci, aby nedocházelo jejich případným prodlužováním nebo odsunováním přijetí rozhodnutí k narušování autority orgánu veřejné správy.

Obdobně je rozhodování omezeno **materiálními nebo finančními limity**. Tyto limity jsou úzce provázány s otázkami efektivnosti (a souvztažnými pojmy hospodárnost, úspornost, účelnost, přiměřenost) a to zejména efektivnosti 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 (organizátorské funkce) a poskytování veřejných služeb,²⁰ jak nás v tom utvrzuje neaktuálnější současnost. Uvedená omezení mají mnohdy dopad také v některých dalších limitech, např. v limitu lidského činitele (dostatečné ohodnocení kvalitních pracovníků, spokojenost pracovníků s materiálními podmínkami a otázky jejich následného setrvání ve veřejné správě, jejich nestrannosti, apod.) nebo limitu informačním (dostupnost kvalitní počítačové

¹⁹ 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 možností, 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.

²⁰ J. Starosciak 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 uskutečňování, přičemž rostoucí potřeby společnosti by měly být uskutečňovány metodami odpovídajícími dosažené úrovni kulturnosti. Podrobněji viz Starosciak J., cit. dílo, str. 17.

techniky a kvalitního programového vybavení a vytvoření příslušných informačních sítí).

Pevnost a neporušitelnost těchto limitů však zejména u samosprávného rozhodování není zcela jednoznačná a jednou provždy daná, neboť příjmovou stránku svých rozpočtů mohou do určité nebo značné míry, podle konkrétních podmínek, podstatně ovlivňovat vlastní aktivitou, vlastními rozhodnutími. Ovšem také v těchto otázkách se může projevit a projevuje vliv státu prostřednictvím rozhodnutí zákonodárce, kterými závazně stanoví určitá pravidla (úprava majetku obcí a hospodaření s ním, daní, poplatků, úvěrů, obligací, veřejných zakázek, apod.).

Ve vztahu k systému státní správy jsou otázky stanovení pravidel a konkrétní realizace rozdělování prostředků ze státního rozpočtu a hospodaření s nimi zcela jednoznačně řešeny a hierarchicky odstupňovány.²¹ Ve vztahu k obcím je tok dotací do jejich rozpočtů ze státního rozpočtu ovlivňován schvalovací procedurou realizovanou formou rozhodnutí kvazisamosprávného orgánu – okresního shromáždění. Okresní shromáždění schvaluje na návrh přednosty okresního úřadu rozdělení dotací do rozpočtu obcí, přitom však nemůže měnit výši náhrady nákladů, které obcím vzniknou v souvislosti s výkonem přenesené působnosti, stanovenou podle zvláštního zákona okresním úřadem.²²

ZÁVĚREM

Nezbývá 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 tato stať se pokusila 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.

²¹ Viz zejména zákon o státním rozpočtu a dále z.č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, v platném znění

²² § 18b odst. 1) písm. a) zákona o okresních úřadech.

SUMMARY

The author submits possible limits of decision making activities of public administration, which can be of legal, political, informational, time, financial or material (facilities) nature, and can be embodied in objectives or tasks, in internal structurization of public administration and in the quality of its members and staff.

One group of the limits is of „positive“ nature or value, and observation of them approaches the task mentioned hereafter, while the other, „negative“ group of limits should become the subject of reduction or even elimination.

The article offers only one of possible structures of the limits of decision making, related to the contemporary public administration in the Czech Republic. The limits form, altogether with the principles of decision making activities, a variable and complex system. The knowledge and utilization of both limits and principles can create the basis for improvement of public administration activities.