

ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ V POHLEDU SPRÁVNÍ VĚDY

SOŇA SKULOVÁ

NEZBYTNÁ ÚVODNÍ SYSTÉMOVÁ A METODOLOGICKÁ POZNÁMKA

Komplikovaný a mnohoznačný jev veřejné správy je obvykle, a tak tomu je i v současném období, na vědecké úrovni pojednáván a analyzován zejména z perspektivy **vědy správního práva**, tedy společenské a systémové vědy, jejímž předmětem je systém správního práva, jakožto normativní systém regulující společenské vztahy vznikající v souvislosti s organizací a činností veřejné správy v celé jejich složité strukturovanosti. Takovéto přístupy jsou více než pochopitelné a nutné v období základních přeměn společenského a právního systému, ke kterým u nás dochází, a se kterými v námi pojednávané oblasti jsou spojovány otázky **reformy veřejné správy**.

Juristický přístup,¹ jakkoliv je významným, však není jediným možným ve vztahu ke zkoumání tak složitého společenského, právního, politického a ekonomického fenoménu, jakým veřejná správa nepochybně je. Již v období vrcholného uplatňování vědy správního práva byl uznáván názor, že správa je pojmem správněpolitickým,² nikoliv tedy ryze právním nebo naopak ryze hospodářským.

Uvedené východisko, ve svém důsledku opouštějící ryze právní pohled na veřejnou správu, znamenalo v dalším období, zejména po druhé světové válce, renesanci

¹ Uvedený přístup byl příznačný zejména pro země evropského kontinentu ve druhé polovině 19. století a první polovině století 20., což souviselo se vznikem a rozvíjením správního práva jako samostatného právního odvětví a s uplatněním principů liberálního právního státu.

² Pošváb J.: *Obecné pojmy správního práva*, Čs. akademický spolek Právnický, Brno, 1946, str. 24, a dále: „Pokud jde o poměr správy v obecném smyslu k právu, vymezil jsem jej tak, že správa je lidskou činností řízenou na jedné straně právními normami, protože je vždycky zasazena do rámce právního řádu, na druhé straně jako činnost veskrze účelová je řízena jednotlivými postuláty sledujícími konečný postulat správně politický, kterého má správa dosáhnouti.“

a další rozvoj tradičního širšího pojetí **správní vědy**, tedy v našem dnešním pohledu vědy, jejímž předmětem je organizace veřejné správy, její vnitřní struktura, faktická efektivnost příslušných organizačních systémů a uplatňovaných organizačních principů, jakož i efektivnost příslušných procesů, realizovaných postupů a využívaných metod působení při vlastním výkonu veřejné správy.³ Jde o vědeckou disciplínu, která kromě toho, že je vědou společenskou a systémovou, využívá také poznatků věd přírodních a technických, jak to odpovídá předmětu jejího zkoumání. Klíčovým termínem a cílovou hodnotou ve zkoumáních **správní vědy** je, nejobecněji řečeno, **efektivnost organizace a činnosti veřejné správy**.

V daném širokém pojetí a z mnoha různých úhlů pohledu a se zdůrazněním té či oné stránky fenoménu veřejné správy, je **správní věda** traktována a její výsledky prezentovány v nesčetných odborných publikacích a časopisech, jejichž množství a obsah je v úplnosti téměř neuchopitelný, a v nichž se obtížně orientuje, zejména pro mnohost přístupů a multikriteriálnost,⁴ které však na druhou stranu dávají široký prostor pro nalezení a vytvoření vlastních přístupů, stanovisek a teorií.

Rovněž probíhající reforma veřejné správy v České republice je nezbytně chápána a vysvětlována v širších souvislostech, než jen ryze právních. Ke škodě věci je však nutno konstatovat, že **správně vědní přístupy** k reformě i obecnější se vyskytují spíše ojediněle,⁵ a celkový **správně vědní pohled** na reformu veřejné správy s cílovým ukazatelem vytvoření **efektivního reálného systému veřejné správy** u nás, a to po stránce jeho organizační struktury a jeho činností, se zatím nestal před-

³ Průcha P. in: Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU, Brno, 1993, str. 8.

⁴ Např. přístupy ekonomické, politologické, zkoumání společenské efektivnosti, lidského činitele v souvislostech sociologických, psychologických, sociálně psychologických, využívání matematických modelů a operací, využívání počítačové techniky a informačních technologií, nalézání obecných pravidel správních činností, atd. V této souvislosti je na místě zmínit nepochybně úzký vztah mezi obecnou teorií řízení (a event. teorií organizace) na jedné straně a **správní vědou** na straně druhé, přičemž **správní věda** bývá někdy zjednodušeně označována za teorii řízení aplikovanou na podmínky veřejné správy.

⁵ K tomu knižně pouze: Hendrych D.: Základy správní vědy, ALEKO Praha, 1992, a Průcha P., Mrkvýka P. a Skulová S.: Vybrané kapitoly ze správní vědy, MU Brno, 1993, a dále časopisecky např.: Zářecký P., Vidláková O.: K obecným otázkám reformy veřejné správy (Vybrané problémy), Správní právo č. 6/1993, Pomahač R.: Veřejná správa v devadesátých letech: trendy a inovace (K jednání XXII. kongresu správních věd ve Vídni 13.-17.7.1992), Právník č. 12/1992, s.1117, Vidláková O.: Veřejná správa v OECD, Správní právo č. 4/1996, též autorka: Veřejná správa či management?, Správní právo č. 1/96, Zářecký P.: Vývoj reformy veřejné správy po roce 1989, Státní správa a samospráva č. 12/96.

Za významnější příspěvek lze považovat sborníky ze dvou konferencí konaných katedrou správní vědy, správního práva a finálního práva zdejší právnické fakulty v letech 1993 a 1995: Historie a současnost veřejné správy, MU Brno, 1993, a Současnost a perspektivy místní správy, MU Brno, 1996.

mětem širší a soustavné odborné diskuze a zkoumání, a dané otázky jsou spíše pouze v zorném poli nepříliš erudovaného zájmu sdělovacích prostředků.

Svou stať bych proto ráda pojala jako určité **správně vědní zpracování** jedné z nejvýznamnějších otázek správní vědy, a to problematiky rozhodování ve veřejné správě. **Rozhodování přitom považuji za jádro činnosti veřejné správy**, kterým se zejména veřejná správa projevuje navenek, které přibližuje a charakterizuje činnostní, aktivní stránku veřejné správy jako specifického systému podílejícího se na procesu společenského řízení.⁶

Rozhodování veřejné správy pojmám jako problém náležející do zorného pole správní vědy, předmětem jejíhož zkoumání je, jak již bylo řečeno, realita organizace a činnosti systému veřejné správy, která však 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 nastínit problematiku rozhodování ve veřejné správě v nepominutelných aspektech právních, a dále také z těch úhlů pohledu, jak se v ní projevují politické vlivy, zejména uplatňování principů demokracie, a také samozřejmě a tradičně z hledisek schopností veřejné správy naplňovat kritéria efektivnosti a účelnosti.

Styčným bodem přístupů **správně právního** a **správně vědního** a předmětem hodným dalšího podrobného samostatného zkoumání je pak podle mého názoru otázka, nakolik právní regulace ovlivňuje efektivnost existujícího systému veřejné správy, a to v jeho aspektu organizačním (formálním) a aspektu funkčním (materiálním).

OBCENĚ O ROZHODOVÁNÍ A O ROZHODOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Nutnost rozhodování, a to možno říci neustálého, je podmíněna 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, který rozhoduje.

Abychom vůbec mohli hovořit o rozhodování, musí nutně existovat alespoň dvě

⁶ K tomu podrobněji Skulová S.: Rozhodování ve veřejné správě (2. přepracované vydání, MU Brno, 1996, str. 7.

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 potom rozumíme proces, ve kterém rozhodující (se) subjekt provádí v konkrétní situaci nenáhodný výběr z nejméně dvou možných variant, resp. alternativ další činnosti.⁷ Výsledkem této činnosti je pak zpravidla rozhodnutí.

Rozhodování se odehrává ve všech sférách života. Předmětem našeho bližšího zájmu je rozhodování v jedné z významných oblastí existence a řízení společnosti, a to ve sféře veřejné správy, která je složitým fenoménem právním, politickým a ekonomickým.

Rozhodování ve veřejné správě je významnou a nedílnou součástí procesu společenského řízení,⁸ resp. řídicích procesů ve společnosti. Jako součást společenského řízení se rozhodování ve veřejné správě, vzhledem k charakteristickým vlastnostem veřejné správy, v *obecnosti* vyznačuje určitou stálostí či pravidleností, 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.

V takto celospolečensky pojaté sféře rozhodovacích činností a v jejich zaměření se zvláště markantně projevuje základ a povaha vztahů mezi orgány moci výkonné na jedné straně a orgány moci zákonodárné a moci soudní, kdy rozhodnutí jsou nasměrována v podstatě pouze jednostranně, a to směrem od orgánů moci zákonodárné a moci soudní k orgánům moci výkonné.⁹

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, svěřenými prostředky (a to ve značné míře

⁷ Tato definice, vycházející z obecné teorie řízení, resp. obecné teorie rozhodování, je možno říci již tradiční a je obecně akceptována. Srov. např. Hendrych D.: *Základy správní vědy*, ALEKO Praha, 1992, str. 74 Máša M.: *Socialistická správní věda*, UJEP Brno, 1985, str. 148, kolektiv: *Vybrané kapitoly z teorie řízení a teorie organizace*, MU Brno, 1990, kolektiv: *Politologie*, MU Brno, 1993, str. 50, str. 37, Průcha P., Mrkývka P., Skulová, S.: *Vybrané kapitoly ze správní vědy*, MU Brno, 1993, str. 41, Pfifner J.M., Presthus R.: *Public Administration*, The Ronald Press Company, New York, 1967, str. 108, Rosenbloom D.H.: *Public Administration*, Random House, New York, 1986, str. 282, Thieme W.: *Verwaltungslehre*, Carl Heymanns Verlag KG, 1967, str. 271. Mnozí autoři pak akcentují účelové zaměření rozhodování ve veřejné správě.

⁸ Viz: Svatoň J., Jahelková K.: *Člověk, řízení a instituce*, MU Brno, 1991, str. 81 a n..

⁹ Ne ve všech ohledech a bezvýjimečně, jak to dokládá např. existence odvětví správy soudnictví, nebo také nepřímá předkládání návrhů zákonů zákonodárnému orgánu vládou, event. zastupitelstvem vyššího územního samosprávného celku.

právními) a dosažitelnými zdroji. Pro systém veřejné správy nejsou samozřejmě irrelevantní jeho vztahy k okolnímu prostředí, lze vysledovat, vedle již zmíněných vztahů s orgány zákonodárnými a soudy, množství dalších vztahů s mnohými dalšími subjekty. Z pohledu informační teorie hovoříme o vstupech do systému a výstupech z něj.

Rozhodovací systémy se mohou členit z různých hledisek. Veřejná správa jako rozhodovací systém je značně rozsáhlá, vnitřně rozčleněná a lze v ní postihnout různé podsystemy (například subsystemy představované souhrnem orgánů jednotlivých odvětví veřejné správy ve vertikálním pohledu, nebo v pohledu horizontálním subsystemem ústředních orgánů státní správy, subsystemem orgánů místní správy a v něm dále subsystemem orgánů územní samosprávy nebo místních orgánů státní správy, v podrobnějším členění pak jednotlivé orgány veřejné správy), mnohdy ještě dále vnitřně strukturované. Rozhodovací činnost systému veřejné správy, jeho podsystemů 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 problematika **subjektu rozhodování**, tj. toho, kdo přijímá rozhodnutí, významně do popředí. Obecně jím může být jednotlivec nebo organizace, osoba fyzická nebo právnická. Ve veřejné správě je to zpravidla orgán veřejné správy, resp. správní úřad, popř. jeho organizační složka, event. jiný subjekt zmocněný k výkonu určité výšece činnosti veřejné správy.

Předpokladem k výkonu rozhodovací činnosti je zde ovšem nutný rozsah pravomoci a působnosti, stanovený zákonnou normou,¹⁰ resp. konkrétněji také organizačním řádem nebo jiným obdobným interním aktem. Podle obecné zásady by každá výkonná 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 nestojí za nic, když nikdo neví, kdo je odpovědný.¹¹

Tak jak se organizační struktura zejména státní správy vyznačuje hierarchičností svého uspořádání, nachází tento fenomén svůj odraz ve funkční stránce veřejné správy, tedy i v rozhodovacích činnostech, které jsou značně strukturovány a v mnoha případech hierarchicky uspořádány, zejména ve smyslu vázanosti

¹⁰ K tomu srov. Ústavu ČR, zejména čl. 79 odst. 1: „Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“, a dále čl.100 odst. 1: „Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.“, čl. 104 odst. 1: „Působnost zastupitelstev může být stanovena zákonem.“ a čl. 105: „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“

¹¹ Mill, J.S.: *Úvahy o vládě ústavní*, Svoboda Praha, 1992, str. 174.

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 (odboru, 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 podceňovat.¹²

ROZHODOVACÍ PROCES

je významným pojmem v problematice rozhodování. 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 pravidly 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 institucích¹³ 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 zdůvodněno. Organizační stránka systémů a subsystémů měla by se tedy adekvátně promítat i do stránky funkční, činnostní. Mezi oběma stránkami jsou patrné 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 „průběžná poučitelnost“, nebo jinými slovy schopnost vlastního sebezdokonalování 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

¹² Srov. s problematikou formální a neformální autority, např. Svatoň J., Jahelková K.: Člověk, řízení, instituce, MU, Brno, 1991, str. 28 a n.

¹³ Institucí se dle J. Svatoň (Základy státovědy, str. 9) rozumí „subjekt organizovaného vyjadřování a zprostředkování společenských vztahů“, nesoucí jako základní znaky formalizaci v organizaci i funkcích, dále relativní samostatnost, jakož i jisté napětí mezi abstraktní rolí, kterou instituce sehrává a konkrétními společenskými vztahy, v nichž nebo vůči nimž působí.

prvků, nebo také, právě se zdůrazněním oné posloupnosti či následnosti, stádí:

- 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 disponibilních zdrojů. Tyto otázky úzce souvisí s významným faktorem ovlivňujícím rozhodovací proces, a to s existujícími omezeními (limity) pro rozhodování, resp. pro realizaci rozhodnutí.

Cíle (resp. úkoly) veřejné správy jako celku i jejich 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 **systému cílů či úkolů**.¹⁴

Nepochybná je mnohdy jejich provázanost a vzájemná podmíněnost. Sledované cíle (resp. hodnoty) ve svém souhrnu nemají pouhou jednoduchou lineární vertikální strukturu, při které dosažení jednoho cíle (resp. upevnování či rozvíjení určité hodnoty) je vždy prostě jen předstupněm, cestou či prostředkem k dosahování 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 termínovat.¹⁵

Subjekt rozhodování by se měl v cílech a úkolech orientovat, stanovit jejich pořadí, vymezit vzájemné vztahy a rozeznat a řešit případné konfliktní relace, které mezi nimi mohou nastat, a to vždy v kooperaci nebo na základě konzultace

¹⁴ Podle D. Hendrycha nejsou cíle a úkoly totožné pojmy. Proto by se neměly zaměňovat, zejména ve spojení s chováním (je cílové chování, nikoli úkolové chování). Cíle představují žádoucí stav, úkoly kroky, pomocí nichž má být tohoto stavu dosaženo. Hendrych D.: Základy správní vědy, ALEKO Praha, 1992, str. 14.

¹⁵ Lukeš Z. a kol.: Základy teorie státní správy, Praha, 1986, str. 76.

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 když už nikoliv přímo souladné, alespoň navzájem nekofliktní, resp. nekonkurující 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 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 analýza.¹⁶

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 úlohu pouze podpůrnou, doplňující, informativní, event. slouží jako jeden z důkazních 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 výzkumu (zpravidla dotazníkovou metodou). V některých případech je možno přijmout rozhodnutí pouze na základě vyjádření názorů k dané věci stanovenou částí veřejnosti.¹⁷ Pak lze již ovšem klasifikovat jako rozhodující subjekt onu veřejnost, kdy orgán veřejné správy pouze zpracovává formalizovanou podobu rozhodnutí. Jde o nejintenzivnější formu projevu podílu občanů na rozhodování záležitostí veřejné správy.

Důležité však je, aby role posuzovatelů, resp. dalších subjektů zúčastněných na rozhodování záležitostí z oblasti veřejné správy, byla přesně vymezena a stanovený subjekt rozhodování zůstal skutečně subjektem rozhodování, i s odpovědností za

¹⁶ Lindblom Ch. E., Woodhouse E. J.: *The Policy-Making Process*, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1993, Preface.

¹⁷ Viz zejména problematiku místního referenda, upravenou v z.ČNR č. 298/1992 Sb. a zákonem o obcích.

stanovenou kvalitu rozhodnutí (zákonost, účelnost, efektivnost, komplexnost, včasnost) a za jeho realizaci.

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 řízení,¹⁸ 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 představována správními akty, ať už normativními nebo individuálními.¹⁹ 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.²⁰

O formálnosti bezprostředních zákroků nebo nuceného výkonu správních rozhodnutí jako dalších forem činnosti veřejné správy lze mít odůvodněné pochybnosti, i když jejich předpoklady a postup jsou reglementovány v příslušných právních předpisech. Nucený výkon správních rozhodnutí můžeme však kvalifikovat jako jedno ze závěrečných stádií jiného rozhodovacího procesu, a to stadium realizační, které následuje po vydání a poté dobrovolném nesplnění obsahu konkrétního správního rozhodnutí. Naproti tomu bezprostřední zákrok představuje takový typ rozhodovací činnosti, kdy vlastní stádium rozhodovací splyvá vjedno se stádiem realizačním, nebo je jím bezprostředně následováno. Aby takovýto typ rozhodnutí nabyl formální povahy, je již z povahy věci vyloučeno. Nutno ovšem zdůraznit, že jde o proces sice neformalizovaný ve svém vnějším projevu, ale opět s právně upravenými podmínkami možnosti, resp. povinnosti a způsobu jeho použití,

¹⁸ K tomu viz Průcha P., Skulová S.: *Správní právo, procesní část*, MU Brno, 1997, str. 61 a n.

¹⁹ Správní akty definuje P. Průcha (*Základy správního práva a veřejné správy*, 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.

²⁰ Příkladem dohody správně právního charakteru je dohoda podle § 23 zákona o obcích o zabezpečení výkonu přenesené působnosti jinou obcí téhož okresu v případě, že obec není schopna sama zabezpečit řádný výkon této působnosti, kdy zákon sice nestanoví explicitně postup uzavírání ani obsahové či formální náležitosti takové smlouvy, avšak samotná povaha a význam takové veřejnoprávní smlouvy implikují nutný formální charakter takového typu rozhodnutí (zde rozhodnutí přijatého na základě konsensu dvou subjektů veřejné správy), který je nutný k jeho závaznosti a platnosti.

včetně přesně vymezených subjektů oprávněných tento druh rozhodovací činnosti realizovat.

Rozhodnutí ve veřejné správě je někdy též definováno jako formalizovaná odpověď, často mocensky sankcionovaná, na podnět k rozhodnutí.²¹ Tato definice poněkud zužuje pojem rozhodnutí ve veřejné správě vymezený výše, kde je povaha rozhodnutí přiznávána i rozhodnutím (volbám variant) neformalizovaným, resp. neformálním, které tvoří sice z právního hlediska méně relevantní, avšak proto pro fungování veřejné správy ve všech jejích funkcích a úkolech rozhodně ne nevýznamnou část přijímaných rozhodnutí. Neboť i neprávní formy činnosti veřejné správy mají ve spektru všech jejích činností významné místo a také do jejich uskutečňování je organicky včleněna rozhodovací činnost. Pro celkové pochopení komplikované struktury a vzájemných propojení rozhodovací činnosti veřejné správy je vhodné připomenout i to, že v rámci přípravy formálních rozhodnutí (správních aktů, dohod) jsou přijímána mnohá rozhodnutí neformální, mající doplňkovou, obslužnou nebo přípravnou funkci ve vztahu k rozhodnutím výše zmíněným.

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 projeveno v předem stanovené vnější formě a obsahující stanovené náležitosti. Formální rozhodnutí jsou zpravidla přijímána jako výsledek předem stanoveného, formalizovaného postupu, ale není tomu bezvýjimečně.²² Vedle toho existují rozhodnutí nedisponující předepsanou formou, u nichž však postup jejich přijímání, resp. realizace je rovněž závazným způsobem upraven („rozhodnutí podle předepsaného postupu“). Další skupinu rozhodnutí pak tvoří rozhodnutí přijímaná jako výsledek neformalizovaného postupu a nedisponující stanovenými formami.

Realizace rozhodnutí a kontrola nejsou uváděny pravidelně jako stádia rozhodovacího procesu. Přiznáváno však minimálně je, že na něj úzce navazují. Je možno říci, že realizace rozhodnutí je vlastním účelem jeho přijímání, k ní směřuje činnost subjektu rozhodování a mnohdy je přímo sankcionována v příslušných právních normách. V komplexním systémovém pohledu na rozhodovací procesy ve veřejné správě se však i stádium realizační a kontrolní jeví jako jejich nedílná součást, neboť právě způsob realizace, resp. nerealizace rozhodnutí ovlivňují další rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy a jsou tak propojeny s dalšími dílčími rozhodovacími procesy.

²¹ Hendrych D.: cit.dílo, str. 78.

²² Jako příklad se nabízí uzavření dohody správně právního charakteru, pokud, a tak tomu zpravidla v naší právní úpravě je, postup vedoucí k přijetí tohoto druhu rozhodnutí není formalizován.

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 otázky velkého významu. Přitom je nutno mít na zřeteli, že vedle výsledků zamýšlených a předpokládaných mohou nastat i výsledky nepředpokládané.

V této souvislosti vystupuje do popředí otázka tzv. **zpětné vazby**. Ta se však neprojevuje pouze ve stádiu kontroly realizace rozhodnutí, ale průběžně v celém rozhodovacím procesu. Slouží posuzování správnosti všech úkonů, neboť subjekt rozhodování získává informace pro svou činnost průběžně, v rámci struktury rozhodovacích systémů a subsystémů, a je schopen korigovat jednotlivé úkony v rozhodovacím procesu po stránce obsahové, časové, věcné, atd. Veřejné správě by měla být vlastní schopnost napravovat své chyby a tím rozšířit svůj potenciál pro racionální chování.²³ Jde o zapojení a využití informací získaných z vlastní činnosti, čímž se organizace „poučuje“ a zdokonaluje své rozhodování.

Subjekt rozhodování nepřijímá svá rozhodnutí ve „vzduchoprázdnu“ – určitá relevantní rozhodnutí mají souvislost s jeho aktuální rozhodovací činností již byla přijata či realizována (třeba i jím samým) dříve a mohou nějakým způsobem ovlivnit právě probíhající rozhodovací proces. 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 problematice **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 postupné (sekvenční),²⁴ přičemž jedno rozhodnutí může v širších souvislostech tvořit pouze jedno ze stádií, resp. jeden ze subsystémů, jiného, rozsáhlejšího, rozhodovacího procesu.

V souladu s tradiční zásadou „kdo řídí, kontroluje“ a v zájmu možnosti uplatnění zpětné vazby a účelného uplatňování kontrolní funkce veřejné správy nemělo by z hlediska organizační výstavby veřejné správy obecně docházet k oddělování na jedné straně vlastních rozhodovacích a na druhé straně realizačních a, resp. ne-

²³ Pfífner J.M., Presthus R.: Public Administration, New York, 1967, str. 119.

²⁴ Máša M.: Socialistická správní věda, Brno 1985, str. 152.

bo kontrolních stádií mezi různé orgány veřejné správy, právě z toho důvodu, aby zpětně vazební a kontrolní funkce a úkoly mohly být naplňovány a tak posilována efektivnost výkonu veřejné právy.

Na těch úsecích veřejné správy, kde jejich specializované zaměření a úkoly vyžadují intenzivní a časté uplatňování kontrolní funkce veřejné správy (inspekční, dozorové, resp. i přezkumné orgány), je naopak institucionální osamostatnění (resp. instanční oddělení) takových orgánů veřejné správy účelné a funkční. V takových případech a na základě speciálních právních úprav tyto orgány potom vyvíjejí samostatný, speciální druh rozhodovací činnosti (zda došlo nebo nedošlo k porušení povinností, zda bude uložena sankce, zda bude správní akt potvrzen nebo zrušen, resp. změněn), se všemi jeho stádii, a to včetně realizačního a kontrolního (jak byly odstraněny zjištěné nedostatky, zda a jak byly realizovány uložené sankce, zda a jak byl respektován právní názor přezkumného orgánu).

Ve vztahu zejména ke správním aktům, ale i k jiným rozhodnutím orgánů veřejné správy pak v důsledku uplatnění dělby moci a záruk zákonnosti veřejné správy bývají přezkumné rozhodovací činnosti (pravomoci) nad určitými druhy rozhodnutí veřejné správy svěřeny orgánům veřejné moci stojícím vně systému veřejné správy, tj. orgánům soudním a zákonodárným.

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

UPLATNĚNÍ PRINCIPU OMEZENÉ RACIONALITY V ROZHODOVACÍCH PROCESECH

Kritérium efektivnosti vede subjekty rozhodování k tomu, aby v průběhu rozhodovacího procesu přijímaly pokud možno co nejracionalnější opatření a volily racionalní postupy k dosažení optimálního rozhodnutí.

Přívlastek „racionalní“ zde znamená rozumně zdůvodnitelné, vylučující iracionalní, náhodné, emocionální. Už sama formulace „pokud možno co nejracionalnější“ navozuje, že existují určitá omezení v nalézání racionalních 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 důvodem 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 skutečnosti.²⁵ Pro „zjednodušování“ rozhodovaných záležitostí je však nutno stanovit racionální limity, které zajistí adekvátnost vydaného rozhodnutí ve vztahu k řešenému problému, pokud ovšem přímo právní předpisy nestanoví právní limity pro zmíněnou simplifikaci, nebo ji přímo nevyloučí.²⁶

Rovněž termín „optimální rozhodnutí“ není, zejména při rozhodování v sociálních systémech, kde nelze spolehlivě kvantitativně charakterizovat a tedy ani porovnat možné varianty rozhodnutí a jejich dopady na sociální prostředí, zcela jednoznačný a při každém rozhodování přesně definovatelný. 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 nezbytně 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, komunikační, audiovizuální techniky.

Pokud budeme pohlížet na rozhodování veřejné správy z aspektu ekonomického, bude požadavek racionality poněkud snáze respektovatelný, a to vzhledem ke kvantifikovatelnosti ekonomických parametrů problémů, které lze takto řešit, a variant jejich řešení.

Při uplatnění politického pojmání veřejné správy může se už racionalita jevit v mnohem komplikovanějším světle a v mnoha různých souvztažnostech a podo-

²⁵ Pfifner J.M., Presthus R.: cit. dílo, str. 110.

²⁶ Srov. např. s ust. § 32 odst. 1 správního řádu: „Správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.“ Je nepochybné, že stanovení uvedeného požadavku navozuje určité pochybnosti o možnosti jeho plného respektování, tedy zavání formalismem.

bách. Ovšem ani v tomto aspektu veřejné správy by se racionalita neměla vytrácet a uplatňování politických vlivů v realizaci veřejné správy by mělo vycházet z předem formulovaných variant a uvědomění si jejich možných důsledků. Nedostatek racionálnosti 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 problém zpracování adekvátních odborných analýz a jejich uplatnění v politické praxi není zdaleka redukovatelný do předeslaných požadavků, neboť se v něm odráží komplexnost a nepředvídatelnost různých stránek života společnosti a existujících sociálních problémů, jakož i nemožnost zpracování dokonalých a vše předvídacích analýz použitelných pro rozhodování, nehledě už na problém, komu má být svěřeno zpracování potřebných rozborů.²⁷

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 využít 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 jeho kritéria.

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

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

²⁷ Složitost 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*, v kapitole druhé – *Limity analýzy*, str. 13 a n..

nastane určitá reakce na určitý podnět a tak s jistou pravděpodobností převídat a zohledňovat další vývoj rozhodovacího procesu.

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 dosahovat 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 rozhodnutí.²⁸ 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 vnějším hodnocení výsledků, dopadů a efektivnosti rozhodovací činnosti příslušného subjektu.

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,²⁹ kdy by bylo možné mnohdy předejít častým novelizacím předpisů na základě metody chyb a omylů, avizovaných až

²⁸ Hendrych D.: cit. dílo, str. 82.

²⁹ Podrobněji viz např. Hungr., P. a kol.: *Sociologie práva*, MU Brno, 1992, str. 78 a n.

z aplikační praxe.³⁰ Uvedeným míním zdůraznit značný informační potenciál, kterým veřejná správa jako celek, i její jednotlivé subsystémy a prvky (zaměstnanci, členové) disponují, a který zatím zůstává využit pouze z části.

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 komplexní pohled na rozhodování veřejné správy poskytuje D.H. Rosenbloom, který rozlišuje, a zároveň sleduje propojenost, resp. syntézu, tří přístupů k dané problematice, které již byly zmíněny v úvodu stati. Je to přístup manažerský (sledující efektivnost, racionality a vycházející z poznatků teorie řízení a teorie organizace – pozn. aut.), dále přístup politický a přístup právní.³¹ Zkoumání těchto stránek rozhodování veřejné správy v našich podmínkách jak izolovaně, 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 organizátorské 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 určitá programovost, vyjádřená vztahem každé rozhodovací činnosti k určitému existujícímu programu, také jinak řečeno ke

³⁰ K problematice efektivnosti právních norem v současných podmínkách viz např. Hajn. P.: O efektivnosti právních norem, Časopis pro právní vědu a praxi, III/1994, str. 32 a n.

³¹ D.H. Rosenbloom, cit. dílo, str. 281 a n.

stanovenému cíli. Programovost vyplývá ze záměrnosti, dlouhodobosti, nepřetržitosti a stability veřejné správy jako řídicího, 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 systémů uzavřených), i když při určitých formalizovaných rozhodovacích postupech jsou, resp. mají být vliv okolního prostředí a jiné podněty redukovány do přesně vymezených forem, nasměrovány do stanovených vstupů a event. časových úseků.³² 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 činnosti 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, zájmových skupin jako reprezentantů různých zájmů, a veřejnosti obecně, na rozhodování veřejné správy a také odpovědnost subjektů rozhodování voleným orgánům jako jejich reprezentantům.³³

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, povinnost 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 poznatky a doporučení, jež mohou přispět k širšímu uplatňování participace veřej-

³² Srov. např. s §§ 21, 22, 27 odst. 1, 32–39, a d. správního řádu.

³³ 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.

nosti na správě, nacházení konsensuálních řešení, a tím k vyšší míře společenské efektivity přijímaných rozhodnutí. Otevřenost veřejné správy by tedy měla být zaručena, avšak vždy omezena určitými základními principy demokratické společnosti.

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 činností řídicího charakteru, jejichž předpokladem je možnost stanovení si vlastních cílů, jichž míní 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 cílů.³⁴

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**.³⁵ Nejde o dvě odlišné množiny, 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 – účelu zajišťování veřejného pořádku v obci a event. má také vést k nahrazení hmotné škody, která spácháním přestupku vznikla).

Zda bude v konkrétním případě aplikován, resp. převáží jeden nebo druhý přístup, určuje povaha problému, úkolu, který má být řešen, nebo také úhel zkoumání dané rozhodovací činnosti – zda sledujeme aspekt právní nebo účelový. Jako účelové je shledáváno rozhodování zpravidla v těch případech, které umožňují v přesných, nejlépe číselných parametrech, vymezit cíl (nejčastěji je to zisk nebo žádaný 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. Sledovaným účelem však může stejně dobře být také řešení úkolu, resp. dosažení cíle sociální povahy, kde už kvantifikačních parametrů lze užít obtížněji.

Jako typické pro veřejnou správu je pak shledáváno rozhodování mající povahu aplikace právních norem. V něm se zejména projevuje převážně povinností povaha výkonu veřejné správy a nadřazené postavení orgánů veřejné správy ve vztahu ke spravovaným subjektům. Subjekt rozhodování provádí výklad právní normy, po-

³⁴ Svatoň J. in *Politologie*, kolektiv, MU, Brno 1993, str. 39.

³⁵ K tomu srov. Pošvář, cit. dílo, str. 24 a n., Hendrych D.: cit. dílo, str. 73.

suzuje, 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) nevyskytují 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 odrážejí a do nich se promítají, přímo nebo zprostředkovaně, 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 analogicky za aspekt páteřní, 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 **sdělitelnost**, tj. schopnost jednoznačně vyjádřit přesný obsah rozhodnutí. Někdy (a pro rozhodnutí orgánů veřejné správy je to typické) je předepsána forma, ve které se obsah rozhodnutí sděluje. Bez sdělitelnosti rozhodnutí si lze obtížně představit jeho realizovatelnost.

Ve vztahu k problematice rozhodnutí veřejné správy a jejich realizace hraje důležitou roli rovněž otázka jejich **závaznosti**. 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 závaznosti. V této souvislosti zaslouží zvláštní pozornosti problematika vynutitelnosti rozhodnutí v případech, kdy nejsou dobrovolně splněna povinnými subjekty, to znamená ve stádiu kontroly.

V závěru svého příspěvku považuji za potřebné zdůraznit, že rozhodování ve veřejné správě je rozhodováním s výraznými dopady a důsledky v sociálním systému. Mělo by sloužit za všech okolností veřejnému zájmu a plnění veřejných úkolů a naplňovat obecné požadavky, které jsou na veřejnou správu v demokratickém právním státě kladeny. Hlavní zásady pro rozhodovací činnost veřejné správy a možná omezení – limity pro rozhodování veřejné správy představují však již navazující, relativně samostatné okruhy otázek z oboru rozhodování veřejné správy, ke kterému se na stránkách tohoto časopisu můžeme vrátit.