

MV936K Správní věda
4. přednáška 10. 4. 2024

**Činnost veřejné správy - funkční pojetí veřejné správy.
Specifika rozhodování ve veřejné správě –
správněvědní pohled.**

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Osnova přednášky a její cíl

- *činnost veřejné správy a její struktura*
 - *cíle a úkoly veřejné správy*
 - *funkce veřejné správy*
 - *metody působení veřejné správy*
 - *formy činnosti veřejné správy*
- *rozhodování ve veřejné správě*
 - *rozhodování obecně*
 - *rozhodovací proces*
 - *charakteristické rysy rozhodování ve veřejné správě*

Cíl: cílem této přednášky je, aby studenti byli s to vymezit a v tom podstatném přiblížit činnost veřejné správy a její strukturu, jakož i podstatu a proces rozhodování ve veřejné správě.

Činnost veřejné správy a její struktura

- činnost veřejné správy ve funkčním pojetí
 - vymezena a strukturována:
 - cíli a úkoly veřejné správy (obsah)
 - funkcemi veřejné správy (obecné zaměření)
 - metodami působení veřejné správy (formy a způsob naplnění)
 - formami realizace veřejné správy (konkrétní projevy a prostředky)

Cíle a úkoly veřejné správy

- Cíle a úkoly VS jsou vymežovány:
- Právním rámcem:
 - zákony, právo EU
 - podzákonnými akty
- v rámci výkonu samosprávy (samostatná působnost)

Funkce veřejné správy ve společnosti

- **obecné funkce** (funkce vlastní veřejné správě jako celku):

- funkce organizující (resp. aktivizující, řídící)
- funkce mocenské ochrany (stabilizující),

nebo také:

- funkce řízení
- funkce regulace

Působí v různých kombinacích.

- **specifické, dílčí funkce** (funkce organizačních subsystémů i jednotlivých orgánů

veřejné správy):

- plánovací či programovací, ovlivňovací, rozhodovací, kontrolní, koordinační, operační, registrační, evidenční, atd.

Metody působení veřejné správy

metody působení:

- obecné (přesvědčování, motivace, donucování)
- Konkrétní – jsou povahy:
 - administrativní
 - ekonomické
 - organizační

Způsoby uplatnění metod – ovlivňován možnostmi a prostředky (v rámci zásady legality), včetně informatizace, automatizace, aktuálně AI.

Formy činnosti veřejné správy

- Formy činnosti (realizace) VS jsou finálním, **vnějším** výrazem činnosti správních orgánů.
- Členění forem činnosti:
 - právní formy činnosti
 - neprávní (organizační) formy činnosti - doplňkové, podpůrné, avšak nezbytné.

Formy činnosti veřejné správy

- struktura forem činnosti (opakování poznatků z obecné části správního práva):
 - právní formy činnosti:
 - normativní správní akty
 - externí normativní správní akty
 - interní normativní správní akty (interní normativní instrukce)
 - individuální správní akty
 - externí individuální správní akty
 - interní individuální správní akty (individuální služební pokyny)
 - smíšené správní akty
 - správní dohody (veřejnoprávní smlouvy)
 - úkony evidenční, registrační...
 - faktické úkony s přímými právními důsledky
 - „neprávní“ formy činnosti:
 - operativně organizační činnosti
 - materiálně technické operace

Problematika rozhodování

(teorie rozhodovacích procesů, „Decision-making“)

Významné téma správní vědy.

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

Poskytuje rozhodovacímu subjektu:

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

Rozhodování

Definice:

Rozhodováním rozumíme **proces**, ve kterém rozhodující subjekt provádí v konkrétní situaci **nenáhodný výběr minimálně ze dvou či více** možných variant, resp. alternativ další činnosti.

- Výsledkem je **rozhodnutí**
- Rozhodování ve VS je významnou a nedílnou součástí **procesu společenského řízení**.

Rozhodování ve veřejné správě:

Vyznačuje se:

- určitou stálostí či pravidelností,
 - značnou mírou právní regulace a
 - možností použití donucení
 - a také institucionální strukturovaností.
-
- Ze systémového hlediska je možno v rozhodování ve VS spatřovat **rozhodovací systém**.
 - V rozhodovacím systému VS lze postihnout různé podsystemy.
 - Rozhodovací činnost podsystemů může být zaměřena buď na vlastní činnost podsystemu (**interní rozhodnutí**) anebo je zaměřena mimo systém VS (**externí rozhodnutí**).

Subjekt rozhodování

Subjekt rozhodování **přijímá rozhodnutí.**

Obecně může být subjektem rozhodování **jednotlivec** nebo **instituce, organizace, osoba fyzická** nebo **právnícká.**

Ve VS je zpravidla subjektem rozhodování **orgán veřejné správy**, resp. **správní úřad**, popř. jeho **organizační složka**, případně **jiný subjekt zmocněný k výkonu určité oblasti veřejné správy.**

Stádia (součásti) rozhodovacího procesu:

- výchozí situace (současný stav rozhodujícího subjektu a jeho prostředí)
- cíle (úkoly)
- definice problému
- možné cesty (varianty) k dosažení cíle
- zhodnocení variant z hlediska existujících omezení a možných důsledků
- výběr jedné z variant
- provedení rozhodnutí
- kontrola

Úkoly a cíle veřejné správy:

- K jejich naplnění je směřována celá rozhodovací činnost rozhodovacího subjektu.
- Jedná se o *system* cílů a úkolů.
- Mezi jednotlivými cíli existuje jejich vzájemná podmíněnost.
- Subjekt rozhodování musí být schopen se v cílech a úkolech orientovat, vymezit jejich vzájemné vztahy a řešit případné konflikty.

Definice problému:

- Pouze přesné pojmenování problému umožňuje stanovit varianty řešení.

Realizace a kontrola:

- Nebývají pravidelně uváděny jako stádia rozhodovacího procesu.
- Na rozhodovací proces úzce **navazují**.
- **Realizace rozhodnutí** je samotným **účelem** jeho **přijímání**.
- **Kontrola** slouží ke zjištění zda a nakolik se shoduje výsledek dosažený realizací se stavem zakotveným v rozhodnutí.
- V souvislosti s kontrolou vystupuje do popředí i otázka tzv. **zpětné vazby** /ta se však může projevat *již v průběhu* rozhodovacího procesu/.
- Ve vztahu k rozhodovacímu procesu lze hovořit o problematice **postupného rozhodování**, jelikož rozhodování ve skutečnosti představuje dynamicky složitý proces *na sebe navazujících dílčích rozhodnutí*.

Veřejná správa jako činnost programovaná a programující:

- VS jako činnost výkonná je činností **programovanou**, současně však také činností **programující**.
- VS jako činnost **programovaná realizuje vyšší postuláty**.
- VS jako činnost **programující** mnohdy sama při své organizačské funkci **přijímá rozhodnutí**, která **program** (tj. určitý postup činností) **stanovují**.

Veřejná správa jako rozhodovací systém **otevřený**

- **Otevřenost VS** je nutno chápat z *hlediska informačního*, které má sloužit racionalitě a efektivnosti činnosti VS.
- Rozhodovací proces má být **otevřený informacím a hlediskům relevantním pro posuzovanou věc.**
- Významná je otevřenost vůči dotčeným subjektům, a dalším relevantním subjektům, resp. veřejnosti.

Rozhodování účelové a rozhodování ve smyslu konkretizace a aplikace práva:

- Jedná se o dvě vzájemně propojené (s různou intenzitou) množiny.
- K **účelovému rozhodování** se přistupuje zpravidla za situace, která umožňuje v přesných, nejlépe číselných, parametrech vymezit cíl a varianty vedoucí k jeho dosažení.
- V rámci **aplikace práva** subjekt rozhodování provádí výklad právní normy a zkoumá, zda byla naplněna její hypotéza a podle toho relevantním způsobem zasáhne. Je přitom nutno respektovat *zásadu legality* a požadavek *právní jistoty*.

Další vlastnosti rozhodnutí:

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

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

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

Důležitou roli hraje otázka **závaznost** rozhodnutí.

Princip omezené racionality

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

Varianty řešení:

- Subjekt rozhodování přistupuje k posouzení různých *alternativ*.
- Možnost využít *odborných analýz, poradních orgánů, technických prostředků*.
- V řadě situací je nutno brát v potaz *připomínky, návrhy, stanoviska veřejnosti* či jejich *dotčených částí* (nejvýznamnější forma – referendum).

Rozhodnutí:

= účelem a smyslem celého rozhodovacího procesu.

- Rozhodnutí může být **formální** (vyžadován předpisy, včetně procesních), či **neformální**.
- **Formální rozhodnutí** je takové rozhodnutí, které je projevono v předem stanovené vnější formě a obsahující předepsané náležitosti.
- **Bezprostřední zákrok** - vlastní stádium rozhodovací splývá vjedno s stádiem realizačním.

Rozhodovací situace

- rozhodování za jistoty (spíše výjimečně)
- rozhodování za rizika
- rozhodování za nejistoty

Snaha snižovat míru nejistoty, resp. rizika.

Členění rozhodování, resp. rozhodnutí:

podle subjektu rozhodování

- rozhodování individuální – orgán monokratický
- rozhodování kolektivní – orgán kolegiální

rozhodování státně správní

rozhodování samosprávné

Rozhodování **dle zaměření:**

- zavazující pouze samotný subjekt rozhodování – rozhodnutí *interní*
- rozhodování adresované nebo zavazující subjekt odlišný od subjektu rozhodování – rozhodnutí *externí*

Rozhodování a rozhodnutí **z hlediska úplnosti rozhodované věci:**

- celková (komplexní)
- dílčí

Z hlediska stádií rozhodovacího procesu

- přípravná
- procesní, event. pomocná
- meritorní (vlastní rozhodnutí řešené věci)
- realizační (směřující k naplnění přijatého rozhodnutí)
- kontrolní (odrážející míru souladu skutečnosti s přijatým rozhodnutím meritorním)

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

- strategická
- taktická
- operativní

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

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

1) zda rozhodnutí vydat či nevydat.

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

Dělení **podle způsobu využití výchozích informací**

- *empiricko-intuitivní* – vychází pouze ze situace, resp. Z vlastností, znalostí a zkušeností subjektu rozhodování.
 - *exaktní* – využívá vědeckých metod a poznatků, zejména statistického, resp. matematického vyjádření hodnot a kritérií.
-

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

Výhoda systému VS – dlouhodobost, kontinuita, tedy možnost využít zkušenost. Souvisí mj. s personální stránkou VS, a využíváním informací.

Aktuálně – otázka dopadů vlivu a využití „AI“ .

Prameny ke studiu

- Skulová, S. a kol.: Základy správní vědy. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2023, s. 76 – 96, 106 – 130.
- Skulová, S.: Rozhodování ve veřejné správě. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996.
- Hendrych, D.: Správní věda : teorie veřejné správy. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 70 – 102.