

KONFERENCE MODERNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA BRNO 1.6.2017

Analytická činnost v oblasti rozhodování v režimu správního řádu: ano či ne?

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Katedra správní vědy a správního práva

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

ANALYTICKÁ ČINNOST V OBLASTI ROZHODOVÁNÍ V REŽIMU SPRÁVNÍHO ŘÁDU: ANO ČI NE?

I. VÝZNAM A PODMÍNKY EVALUACE VS

- Notorieta : Evaluace umožňuje zvyšování kvality.
- Evaluace veřejné správy vyžaduje jednak dostatek údajů, a také vhodné analytické postupy umožňující posouzení stanovených stránek a postupů správních orgánů, resp. jejich komplexní hodnocení.
- Východiskovými body evaluace = procesy, fakta (údaje).
- Zpracovány a využívány různé hodnotící modely. - Obecné, univerzální (CAF, EFQM, ISO, Benchmarking,...). Původ – v oblasti *managementu*, podnikové sféře.
- Kvalita výkonu veřejné správy VŠAK ovlivněna mj. také kvalitou *postupů a rozhodnutí právní povahy*. Významně v (našem) systému silné vázanosti právem.

ANALYTICKÁ ČINNOST V OBLASTI ROZHODOVÁNÍ V REŽIMU SPRÁVNÍHO ŘÁDU: ANO ČI NE?

II. ROZHODOVÁNÍ PRÁVNÍ POVAHY A JEHO EVALUACE

- Činnost veřejné správy vůči adresátům *ovládána (ústavní) zásadou legality*.
- = jedna z hlavních *odlišností* od oblasti správy soukromé, resp. *managementu*.
(další významný rozdíl : povinnost jednat a rozhodovat *ve veřejném zájmu*).
- Jak je tento fakt *reflektován hodnotícími modely*? Spokojenost adresátů, klientů spojena také s kvalitou rozhodnutí, resp. úkonů právní povahy.
- Má zůstat oblast rozhodování právní povahy nehodnocena z hlediska kvality výkonu veřejné správy?
- *Přezkum* rozhodnutí (správní, soudní) – *lze chápat jako nástroj evaluace*, resp. *zpětnou vazbu*.
- Je takto chápán, resp. systematicky takto využíván? Je vytvořena metodika ?
- Je umožněno využít *poučení z autoritativně zjištěných pochybení*, resp. vad ?
- Jak např. eliminovat nesprávné hodnocení či závěry výstupů veřejné správy.
(např. : znamená vždy odlišný právní názor vadu rozhodnutí ?)

ANALYTICKÁ ČINNOST V OBLASTI ROZHODOVÁNÍ V REŽIMU SPRÁVNÍHO ŘÁDU: ANO ČI NE?

III. EKONOMICKÝ ROZMĚR VAD PRÁVNÍ POVAHY

- Nutno vnímat také *bezprostřední ekonomický rozměr* právních vad rozhodnutí, či nesprávného úředního postupu – náhrada škody, zadostiučinění za nemateriální újmu (viz z.č. 82/1998 Sb., v platném znění).
- Je tento mechanismus vnímán jako evaluační nástroj, resp. zpětná vazba pro rozhodování veřejné správy?
- Resp. děje se tak systematicky a metodicky ?
- Neopakují se obdobná pochybení?
- Jak zde působí metodika ? Jak jsou využívány poznatky z judikatury ?
- Jaké prostředky z veřejných rozpočtů do této oblasti plynou ?
- Rovněž působí *nepřímý ekonomický rozměr* vad postupů a rozhodnutí : *zátěž systému veřejné správy* množstvím agendy, jakož i *zátěž v oblasti soudnictví (kapacity pro přezkum)*.

Včetně oblasti *personální, technické, provozní, ...*

A také *mimoekonomický dopad* na *důvěryhodnost a spolehlivost* systému.

ANALYTICKÁ ČINNOST V OBLASTI ROZHODOVÁNÍ V REŽIMU SPRÁVNÍHO ŘÁDU: ANO ČI NE?

IV. K PŘÍČINÁM VAD V OBLASTI ROZHODOVÁNÍ PRÁVNÍ POVAHY

IV.1 LEGISLATIVNÍ ROVINA

- Správní orgány vázány právními předpisy, resp. dalšími dokumenty (EÚZPS), resp. právem evropským.
- Vztah mezi *kvalitou právní úpravy* (přehlednost, srozumitelnost, vnitřní souladnost) *a kvalitou výkonu* veřejné správy - východiskový (Doporučení VM RE č./7007/7, o dobré veřejné správě).
- *Rozdělení pravomoci a působnosti* („Každému - k čem je způsobilý“) – vskutku znamená každá agenda přínos?
- *Základem postupů* – procesů ve veřejné správě : *správní řád* (z.č. 500/2004 Sb., v platném znění). Jde o obecnou úpravu, s modifikacemi ve zvláštních zákonech.
- Správní řád představuje *stabilitu* (dlouhodobost, široké použití ve VS, kultivován judikaturou), také *sjednucující prvek* (pod vlivem metodiky (Poradní sbor MV), umožňující komparaci. Představuje a dále *určitou kvalitu*. (viz záměry a cíle z důvodové zprávy).
- Avšak již (s pomocí judikatury a doktríny) identifikována problémová místa úpravy správního řádu (reflektována zřetelně?). Viz zatím drobné novelizace.
- Avšak totéž není zaručeno na jednotlivých úsecích veřejné správy (zejm. v přenesené působnosti). Silné ovlivnění *zvláštními zákony* – úroveň *rozmanitá, časté změny*, různorodá úroveň metodického působení centrálních správních orgánů.

ANALYTICKÁ ČINNOST V OBLASTI ROZHODOVÁNÍ V REŽIMU SPRÁVNÍHO ŘÁDU: ANO ČI NE?

IV.2 ROVINA APLIKAČNÍ PRAXE

- *Hlediska zákonnosti a správnosti* rozhodnutí a řízení. Jak jsou vnímána a aplikována , včetně přezkumných orgánů ?

(Poznatky z výzkumu katedry správní vědy a správního práva PF MU – nejednotnost, rozdílné působení, i v rámci přezkumu vyšší instancí. - *Projekt GA ČR GA13-30730S: „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“*. Monografie u C.H.Beck – léto 2017/.

- Význam *základních zásad (principů) činnosti* správních orgánů. Jsou vykládány a aplikována jednotně ?
- Jak je to s *metodickou činností a pomocí* v jednotlivých rezortech a krajích ?
- Jak jsou v tom úředníci *vzdělávání a zkoušení* ? Ověřují se znalosti, orientace v úpravě. Avšak dovednosti ? (orientace v textu, výklad norem, vyhledávání v judikatuře, sepsání výroku, odůvodnění,...)
- Jak jsou výsledky rozhodování a přezkumu v praxi *promítány do legislativních prací* ?

(jedna z „vlastovek“ : využití údajů ze statistiky pro event. návrhy změn právní úpravy – viz důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, a řízení o nich + poměrně podrobná metodika).

ANALYTICKÁ ČINNOST V OBLASTI ROZHODOVÁNÍ V REŽIMU SPRÁVNÍHO ŘÁDU: ANO ČI NE?

V. Jaká je tedy odpověď na prvotní otázku k zamyšlení ?

- Zopakujme: Evaluace veřejné správy vyžaduje jednak dostatek údajů, a také vhodné analytické postupy umožňující posouzení stanovených stránek a postupů správních orgánů, resp. jejich komplexní hodnocení.
- Máme pro oblast právního rozhodování (zejména tedy postupů dle správního řádu) vytvořené takové hodnotící postupy ? Provádí se sběr potřebných dat ?
- Jak potom lze *formulovat koncepce*, resp. kvalifikovaně a s potřebným předstihem definovat počty úředníků, včetně jejich kvalifikace, resp. zátěž pro soudní přezkum?
- Jak vytvářet *kvalitní zákonné předlohy*?
- Jak se vyhnout starým chybám v nových právních úpravách (např. stanovení příliš vysoké spodní hranice pokuty za správní delikty) ?

Toto jsou *pouze prvotní, avšak základní otázky*.

(Stranou jsem ponechala posuzování RIA. Nejde jen o *míru regulace*, ale také *kvalitu regulace*, a to nejen pro oblast podnikání).

ANALYTICKÁ ČINNOST V OBLASTI ROZHODOVÁNÍ V REŽIMU SPRÁVNÍHO ŘÁDU: ANO ČI NE?

Závěrem – z rozsudku Nejvyššího správního soudu:

- *...“lze si jen stěží představit, jak by mohla být činnost správního orgánu v souladu s některými ze základních zásad, kdyby správní orgán nijak nereflektoval „zpětnou vazbu“, jež mu poskytují „přezkumná“ rozhodnutí správních orgánů a soudů....Lze považovat za stěží představitelné, že by správní orgán nedisponoval předmětnými evidencemi, protože se jedná o nutnou podmínku efektivity fungování každého orgánu veřejné správy.” (z rozsudku ze dne 9.2.2012. čj. 1 As 151/2011 – 67).*

ANALYTICKÁ ČINNOST V OBLASTI ROZHODOVÁNÍ V REŽIMU SPRÁVNÍHO ŘÁDU: ANO ČI NE?

Děkuji za pozornost.