

METROPOLITNÍ UNIVERZITA PRAHA

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2010

Martin Půta

METROPOLITNÍ UNIVERZITA PRAHA

Veřejná správa

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**Veřejná správa na komunální úrovni,
v Polsku, Sasku a Česku**

**Public Administration at the Municipal Level in Poland,
Saxony and Czech republic**

Autor: Martin Půta

Vedoucí bakalářské práce: PhDr. Petr Jüptner, PhD.

2010

Čestné prohlášení o původnosti práce a souhlas autora se zveřejněním práce

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a všechny citace a prameny řádně vyznačil v textu. Veškerou použitou literaturu a podkladové materiály uvádím v příloženém seznamu literatury. Současně souhlasím s tím, aby tato práce byla zpřístupněna v knihovně MUP a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Liberci, dne 30. 6. 2010

Martin Půta

PODĚKOVÁNÍ

Za odbornou pomoc při zpracování předkládané bakalářské práce chci na tomto místě poděkovat vedoucímu práce panu PhDr. Petrovi Jüptnerovi, Ph.D.

OBSAH

Úvod	5
1. Veřejná správa	7
1.1 Historický vývoj veřejné správy.....	9
1.1.1 Antické Řecko	9
1.1.2 Starověký Řím.....	9
1.1.3 Středověk.....	10
1.1.4 Novověk.....	11
1.2 Vymezení některých pojmů	12
1.2.1 Státní správa a samospráva	12
1.2.2 Modely veřejné správy	14
1.2.3 Přenesená a samostatná působnost.....	14
1.2.4 Pojmy působnost a pravomoc ve veřejné správě	15
2. Typologie komunálních systémů v Evropě	17
2.1 Typologie Page a Goldsmith.....	17
2.2 Typologie Hesse a Sharpe.....	18
2.3 Typologie Heinelt a Hlepas - POLLEADER.....	19
3. Veřejná správa na komunální úrovni v Polsku	23
3.1 Historický vývoj	23
3.2 Sídlní struktura.....	24
3.3 Veřejná správa	26
3.4 Obecní samospráva.....	28
3.4.1 Typ obecního zřízení	28
3.4.2 Orgány obce	28
3.4.3 Přímá demokracie na místní úrovni	30
3.5 Volební systém pro volby do obecní samosprávy.....	31
3.5.1 Volební systém pro volby do obecního zastupitelstva.....	31
3.5.2 Volba starosty.....	32
4. Veřejná správa na komunální úrovni v Německu	33
4.1 Historický vývoj	33
4.2 Veřejná správa	34
4.3 Typy obecního zřízení.....	35
4.4 Svobodný stát Sasko	37
4.4.1 Sídlní struktura	37
4.4.2 Veřejná správa.....	39
4.4.3 Typ obecního zřízení	40
4.4.4 Orgány obce	41
4.4.5 Přímá demokracie na místní úrovni	42
4.4.6 Volební systém pro volby do obecní rady	43
4.4.7 Volba starosty.....	44

5. Veřejná správa na místní úrovni v České republice	45
5.1 Historický vývoj	45
5.1.1 Prozatímní obecní zřízení z roku 1849	45
5.1.2 Říšský obecní zákon 1862	46
5.1.3 Místní správa v Československé republice 1918-1938.....	47
5.1.4 Místní správa v období 1939 - 1945.....	48
5.1.5 Místní správa v období 1945 - 1990.....	49
5.1.6 Místní správa po roce 1990.....	50
5.2 Sídelní struktura.....	51
5.3 Veřejná správa na místní úrovni.....	53
5.4 Obecní zřízení.....	54
5.4.1 Orgány obce	56
5.4.2 Přímá demokracie na místní úrovni	58
5.5 Volební systém pro volby do obecní samosprávy.....	58
5.5.1 Volby do obecního zastupitelstva	58
5.5.2 Volba starosty, místostarosty a členů rady města.....	59
Závěr	60
Seznam použité literatury a ostatních zdrojů	62
Seznam odborné literatury	62
Abstrakt	65
Abstract	65

Úvod

Od listopadu 2002 vykonávám funkci starosty města Hrádek nad Nisou. Tato skutečnost byla i jedním z hlavních faktorů při výběru tématu mé bakalářské práce. Práce ve vedení města, funkce v radě Euroregionu Nisa, ve které působím od roku 2005 a kde od roku 2007 zastávám i post místopředsedy, a také mé předsednictví v dobrovolném Sdružení obcí Libereckého kraje, které vykonám též od roku 2007, s sebou v oblasti veřejné správy přináší mnoho témat, které je potřeba řešit.

Hrádek nad Nisou má výjimečnou geografickou polohu, leží v Trojzemí na hranicích České republiky, Polska a Spolkové republiky Německo. Se sousedními a partnerskými městy Bogatynia v Polsku a Zittau v Sasku vytvořil Hrádek nad Nisou v roce 2001 svazek měst „Malý trojúhelník Bogatynia – Hrádek nad Nisou – Zittau“. Tento institucionální rámec naší spolupráce je výsledkem úsilí mnoha lidí z našich tří měst. Spolupráce se stala intenzivní po pádu nedemokratických režimů v našich zemích a postupném otevírání hranic po roce 1990. Svazek měst „Malý Trojúhelník Bogatynia – Hrádek nad Nisou – Zittau“ nejenom formálně zastřešuje spolupráci samosprávy a vedení měst, ale také vytváří prostor pro rozšiřování spolupráce mezi spolky a neziskovými organizacemi, podnikateli a firmami a především obyvateli regionu Trojzemí. Svazek měst také zastupuje společné zájmy obyvatel Trojzemí vůči dalším subjektům veřejné správy v jednotlivých zemích.

Intenzivní spolupráce samosprávných orgánů po roce 1990 významným způsobem ovlivnila rozvoj našich měst v oblasti hospodářské, ale také sociální a kulturní. Efektivní komunikace mezi městy je předpokladem úspěšné spolupráce při přípravě a realizaci společných investičních projektů, hledání zdrojů pro jejich financování, ale také při spolupráci hasičů a bezpečnostních složek. Tak můžeme při řešení společných problémů využít polohu našich měst přímo na hranicích, která byla až do roku 1990 naší společnou slabou stránkou.

Na rozsahu spolupráce samosprávy měst a veřejné správy v regionu obecně měly zásadní vliv dějinné události spojené s pádem komunistických režimů ve střední a východní Evropě. Tento proces výrazně zjednodušil možnost překračování dříve pevně uzavřených hranic a znamenal v devadesátých letech otevření prvních hraničních přechodů mezi

městy. Budování potřebné infrastruktury s použitím finančních prostředků s předvstupních a strukturálních fondů Evropské unie a rozšíření Evropské unie v roce 2004 znamenaly pro Bogatynii, Hrádek nad Nisou a Zittau posun z okrajových, pohraničních částí, ležících mimo hlavní rozvojové osy svých zemí, do pozice samotného středu Evropské unie. Vstup do Schengenského prostoru v roce 2007 tento vývoj z mého pohledu završil.

Díky výše popsaným aktivitám jsem měl možnost zúčastnit se mnoha mezinárodních jednání na různých stupních veřejné správy od úrovně komunální, včetně účasti na jednání městských rad partnerských měst, až po účast v třístrané mezivládní komisi pro výstavbu nové rychlostní silnice z Hrádku nad Nisou do Zittau přes polské území. Mohl jsem tak v praxi pochopit význam znalostí struktury veřejné správy, rozhodovacích procesů a formální i neformální pozice jednotlivých aktérů těchto jednání. Znalost rozhodovacích procesů, ze kterých vyplývají postoje našich polských a německých partnerů působících ve veřejné správě daných zemí, je významným nástrojem při časté komunikaci a zvláště potom při hledání řešení společných problémů.

Ve své bakalářské práci proto chci popsat způsob fungování a legislativní základy veřejné správy a místní samosprávy v České republice a u našich bezprostředních sousedů ve Svobodném státu Sasko a Polsku. Chtěl bych popsat rozdíly v obecním zřízení, pravomocech orgánů obcí a způsobu jejich volby v těchto zemích a také se pokusit popsat pozici starosty v místní samosprávě.

V procesu tvorby bakalářské práce jsem využil vícezdrojového sběru informací a z odborných knih, publikací a také z veřejně přístupných informací získaných na webových stránkách. V analytické části, která se týká veřejné správy na komunální úrovni v Polsku, Svobodném státu Sasko a České republice jsem čerpal z odborných publikací, především pak z prací týkajících se komunálních systémů v jednotlivých evropských zemích, publikací pro členy zastupitelstev a zákonů o obecním zřízení České republiky, Polska a Svobodného státu Sasko v originálních výtiscích, poskytnutých partnerskými městy.

1. Veřejná správa

V této kapitole jsem pro svou práci čerpal informace především z knihy *Veřejná správa* autorů Pomahače a Vidlákové, internetového slovníku nejčastějších pojmů používaného ve veřejné správě zpracovaným Institutem pro místní správu v Praze a dalších zdrojů. Cílem kapitoly *Veřejná správa* je stručný popis historického vývoje v oblasti veřejné správy na místní úrovni a vysvětlení některých v textu používaných pojmů

Veřejná správa je jako teoretický předmět výrazně mezioborovou disciplínou. Teorie veřejné správy uspořádává své klíčové poznatky z hlediska politického, právního, ekonomického i manažerského – abychom jmenovali alespoň ty nejčastější přístupy ke studiu veřejné správy.¹ Pokud se dnes díváme na veřejnou správu jako na průnik mnoho vědních oborů a součet zájmů vyplývajících z jejich poznatků a zjištění, je nutno konstatovat že v původním pojetí byla veřejná správa především chápána jako prosazování hlavního atributu státu, tedy moci. Schopnost prosadit silou zájem státu a vnutit, či v mírnějším pojetí přesvědčit jednotlivce i skupiny jednotlivců o cizí vůli jako závazné skutečnosti, je za hlavní atribut státu považována bez ohledu na to, zdali je prosazování této vůle násilné či nikoliv. Stát je veřejnou mocí, jejíž funkce je reprodukce celé společnosti, ve prospěch společenství bonum commune, což si však lze jen těžko představit bez možnosti reprodukce státem podporovaných mocenských struktur.²

Za veřejnou správu lze považovat nejenom spravování veřejných záležitostí, ale také konkrétní instituce, organizace a úřady, které veřejnou správu vykonávají. Ze správně právního pohledu se veřejná správa velmi obecně rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě, a to na základě zákonů a jejich provedení. Výkonná moc je především veřejná moc, kterou je nadán v prvé řadě sám stát a dále touto mocí disponují subjekty, které jsou státem povolané ke správě veřejných záležitostí.³

Veřejná moc, jejíž výkon představuje právě veřejná správa, se tedy dělí na moc státní a na zbývající veřejnou moc, která je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům

¹ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. V.

² HABERMAS, J. *Strukturální přeměna veřejnosti*. Praha: Filosofia, 2001, citováno dle: Pomahač R., Vidláková O., *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck. 2002. s. 1

³ *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve veřejné správě*. Praha: Institut pro místní správu. 2008-2009 [cit. 2010-06-28]. Dostupný z <http://svs.institutpraha.cz/>

nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí (prakticky se jedná zejména o subjekty územní samosprávy, vykonávající specifickou formu správy státu). Je však od ní v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu, má s ní společné znaky a projevuje se jako decentralizovaná státní moc, jejíž subjekty společně se státem zabezpečují správu státu. Veřejná správa je správou ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. *Za veřejný zájem lze považovat obecně sdílené potřeby společnosti, tedy občanů na vyváženém sociálním, ekonomickém a environmentálním vývoji v konkrétním území a čase. Jednotlivé veřejné zájmy jsou vyjádřeny zpravidla v úvodních ustanoveních právních předpisů, například zájem na ochraně životního prostředí, zájem na ochraně veřejného zdraví.*⁴

Pojem veřejná správa je užíván jak ve formálním pojetí, kdy se jím rozumí orgány veřejné správy, resp. správní orgány, tak ve funkčním pojetí, kdy jde prakticky o výkon veřejná správa, jako výkon podzákoné a nařizovací činnosti těchto orgánů. Ve formálním, tedy organizačním pojetí, je veřejná správa definována jako činnost orgánů označených jako správní úřady. Pojem veřejná správa je termínem společným, nadřazeným pro pojem státní správa, která je vykonávána především státními orgány a samospráva, která je vykonávána orgány územních samosprávných celků či orgány zájmové/profesní samosprávy a ostatní veřejná správa, která je vykonávána dalšími institucemi s právní subjektivitou. V materiálním, tedy funkčním pojetí, je veřejná správa činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou, ani soudní. Jedná se tedy o moc výkonnou, jak jí rozumíme v klasickém modelu dělby moci. V nejčastěji používaném pojetí pojmu se veřejná správa skládá ze státní správy a samosprávy, přičemž politický pojem samosprávy je pouze organizačním principem státní správy.⁵

⁴ *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve Veřejné správě*. Praha: Institut pro místní správu. 2008-2009 [cit. 2010-06-28]. Dostupný z <http://svs.institutpraha.cz/>

⁵ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo - obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck. 2009 ISBN 978-80-7400-049-2

1.1 Historický vývoj veřejné správy

1.1.1 Antické Řecko

Antickou městskou obec „polis“ lze považovat za jeden z nejdůležitějších přínosů starověkého Řecka pro rozvoj evropské státnosti, práva ale i kultury. Správa polis představuje nejstarší evropský model nebyrokratické veřejné správy.

Aristoteles ve svém díle Politica popisuje systém veřejné správy, kde platí, že žádná důležitá veřejná záležitost, žádná věc veřejná nemůže být řešena dobře, pokud vládnoucí občané nerespektují vůli těch, kteří právě nevládnou. Polis je podle Aristotelovy definice stát, jako společenství rovnoprávných občanů, jehož základními součástmi jsou vojsko, vládní orgán a soud. Jedině ozbrojení občané jsou v tomto pojetí schopni garantovat ústavu, přičemž nejvýznamnější správní úřady a soudy by měly být otevřeny těm starším občanům, kteří již ztratí schopnost bojovat a jsou rozumnější než ostatní. Aristoteles také v úvahách o povaze veřejné moci vysvětluje, že veřejná moc nesmí být bezprostředně spojována s občany, kteří ji vykonávají, ale se státem a jeho jednotlivými částmi. Důležitější je kvalita systému veřejné moci a nikoliv kvalita vykonavatelů moci – soudců, radních či úředníků. Podle Aristotela má zákon, všude tam kde existuje, absolutní přednost před úředním a soudním uvážením. Vládcům by měli upravovat pouze to, co není zákonem stanoveno.⁶

1.1.2 Starověký Řím

Římské právo je právním systémem doposud studovaným na univerzitách, mnohé živé právní instituty mají svůj základ právě v historickém římském právu nebo vznikly jeho postupnou recepcí.⁷ Dnes je známější římské právo civilní, a to hlavně díky rychlému rozpadu Západořímské říše a neexistenci kontinuity římského administrativního práva směrem do středověku. Z hlediska historie veřejné správy poprvé v antickém Římě formulovali její podobu právníci. Z toho plyne úzký vztah mezi správou a právem, kdy mají právníci výrazný vliv na definování podob správy. Za republikánské epochy byly některé úkoly svěřeny přímo právníkům, za principátu zavedeny konzultace, bez kterých se

⁶ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 6

⁷ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 7

veřejná správa neobešla. Za základ administrativy je považován Pax romana, římský mír, kterým byl vytvořen systém ochrany hranic římských provincií. Vnitřní správa obsazených území byla sice romanizována, ale Římané do jisté míry respektovali za jistých podmínek zachován vliv místních elit, z dnešního pohledu používali princip subsidiarity. Císařská římská administrativa zavedla úřednickou nomenklaturu, jako první evropský propracovaný byrokratický systém moci a správy.⁸

Za císaře Traiana vyhlásila jeho exekutiva velice moderní a do jisté míry současnou koncepci veřejné služby společnosti, byla zavedena úřednická nomenklatura a kariérní řád. Narůstající obtíže Římské říše v druhé polovině druhého století a ve století třetím způsobily postupné propojování vojenské a civilní veřejné služby. V takovém systému postupně ztrácelo právo i právnícký stav svůj vliv ve veřejné správě, narůstala korupce a veřejná služba se stala živností, kde bylo možné si kariérní postup i místo v úřednické nomenklatuře koupit za odstupné či úplatek. Rozpad Římské říše spatřují někteří autoři právě ve faktorech administrativních a právních. *Například Max Weber považuje za příčiny krize a pádu Říma podcenění administrativních problémů a skutečnost, že Řím nedokázal vybudovat dokonalou byrokracii nutnou pro správu tak obrovské říše.*⁹

1.1.3 Středověk

*Evropské středověké státy a jejich veřejná správa jsou založeny na dvou pilířích – panském právu a panském společenství. Panské právo (bannus) je souhrnem všech veřejných pravomocí ale jedná se také o všeobecnou rozkazovací pravomoc, která se opírá o moc hospodářskou, vojenskou a soudní. Necharakterizuje ovšem jen nadřízenost krále nad všemi ostatními v království, tedy vládu centrální, ale také panství měst nad předměstími, či moc lenních pánů na jimi svěřeném a spravovaném území. Panské společenství také ale znamená, že téměř každý pán byl zároveň v pravomoci jiného pána, což vytvářelo charakteristický propletenec veřejných a soukromých vztahů. Základem společenské, politické i veřejnoprávní pyramidy je v podstatě osobní smlouva mezi pánem a vazalem.*¹⁰

⁸ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 7

⁹ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 8

¹⁰ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 8

V ranně feudálním státě se začínají vytvářet zárodky vrchnostenské, patrimoniální správy. Jejím základem je existence šlechtického velkostatku, šlechtické držení půdy a s ní související nutnost přinutit závislé obyvatelstvo k plnění pracovních povinností vůči majitelům půdy. Z držby půdy vyplývalo základní právo držitele půdy požadovat po svých poddaných, aby na půdě pracovali a odváděli držiteli část výtěžku své práce. Z tohoto ekonomického vztahu šlechtic – nevolník se vyvíjejí další formy vrchnostenské správy, jejíž součástí byla i vesnická samospráva. Vlastník půdy má nad poddanými správní, soudní i finanční moc. Stojí mezi státem a poddanými, je prostředníkem státní moci a zároveň v rozsahu mu svěřeném je její součástí. Základem patrimoniální správy je obyčej a vydržená práva.¹¹

1.1.4 Novověk

Na počátku novověku se vytvářejí dva hlavní směry ve vývoji evropské veřejné správy. Jedna navazuje na oligarchickou vládní a správní tradici, druhá vede přímo k absolutistickému státu. *Tuto skutečnost si dobře uvědomoval klasický autor srovnávací politické a historické esejistiky Niccolo Machiavelli, který považuje za neuvážené pokusy vladaře o přechod od vlády demokratické k absolutistické, jestliže se vladař spoléhá především na úředníky, kteří jej mohou lehce v kritické situaci zbavit moci.*¹²

Renesanční státověda navazuje do jisté míry na antickou tradici, dalším znakem je vytváření centralizovaných absolutistických malých knížectví, která jsou náchylná k přejímání osvíceneckých racionálních reforem. Je to typické především pro italské a německé území. Naproti tomu se francouzská monarchie v 16. století stává prototypem administrativního státu. Autoritářská regulace hospodářské politiky je ztělesněna byrokratickým a centralizovaným aparátem a slouží zájmům státní pokladny. Absolutní monarchie vytvořila systém správy, vykonávající dohled nad městy, venkovskými obcemi. Úřady dohlížely na školství, veřejné práce a kontrolovaly finanční a daňovou správu. Právě francouzská zkušenost s administrativním státem zasahovala i další evropské státy. V období v druhé polovině 17. století se v řadě zemí střetával princip aristokratické či oligarchické vlády, která je spíše tradiční a decentralizovanou formou správy a principy moderního státu splňujícího požadavky centralizovaného výkonu veřejné správy.

¹¹ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 10

¹² POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 9

v zájmu státního intervencionismu, ochrany a vnitřního pořádku bezpečnosti.¹³ *Centralistická absolutní monarchie je zároveň paradoxně právě ve Francii živnou půdou k vytváření alternativních ekonomických teorií, ale také modelů politického liberalismu (Ch. L. Montesquie), což lze přičítat také jako jistou formu reflexe narůstající byrokracie.*¹⁴

Teorie a praxe absolutistické správy našla odezvu u kameralistů, kteří se zabývali obnovou jednotlivých německých států a státeků zničených třicetiletou válkou. Od počátku 18. století se tyto zkušenosti začínají uplatňovat v ambiciózním Prusku, které v té době experimentuje s Wohlfahrstaatem – myšlenkou policejního státu. Pruský král Fridrich Vilém I. je zaujat pro ideu přesně a rychle fungující byrokratické mašinerie. Také pro tyto účely je provedena reforma povinného školního vzdělávání, organizováno školení úřednictva a vytvářena speciální učiliště pro vyšší státní úředníky.¹⁵

Startem přeměny politické a ekonomické organizace v rakouské monarchii jsou události po prohraných slezských válkách, které monarchii konfrontovaly s absolutistickým modelem fungujícím v Prusku. Klíčovým bodem je státní reforma Marie Terezie z roku 1749, kterou je vývoj veřejné správy nasměrován ze stavu decentralizovaného spojení různorodých zemí do podoby absolutistického unitárního státu. Tato osvícenecká reforma čerpala v druhé polovině 18. století z kameralistických teoretických zdrojů. Osvícení, loajální a práva znalí státní úředníci měli postupně přebírat úkoly ze sféry dřívější patrimoniální, městské či církevní správy. Státu také přibývaly úkoly v oblasti obchodu, zemědělství, dopravy, poštovníctví, což byly původně oblasti neznámé pro pozitivní činnosti státu.¹⁶

1.2 Vymezení některých pojmů

1.2.1 Státní správa a samospráva

Státní správa je výkon činnosti státu realizovaný především státními orgány a orgány, na které stát výkon státní správy přenesl. Na jednotlivých úsecích výkonu státní

¹³ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 8

¹⁴ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 12

¹⁵ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 12

¹⁶ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 12

správy působí ústřední orgány státní správy, především ministerstva, v jejichž čele stojí člen vlády, a další ústřední orgány státní správy. *Ve státní správě platí hierarchické uspořádání - vztahy podřízenosti a nadřízenosti.*¹⁷ *Jedná se tedy o vrchnostenskou správu, řídicí činnost, která autoritativně, mocensky, zasahuje do činnosti jiných subjektů. Orgán státní správy je vůči ostatním subjektům v určitém nadřazeném, ale nikoli nadřízeném podstavení.*¹⁸

Samospráva je způsob řízení určitého celku, kdy daný subjekt o alespoň některých svých záležitostech rozhoduje sám, autonomně, tedy „spravuje se sám“. Výhodou samosprávy je, že je blíže spravovanému subjektu než vnější a centrální řízení, a proto by měla být při zabezpečování lokálních či zájmově vymezených záležitostí efektivnější a levnější. V Evropské unii je jednou z hlavních zásad uplatňovaných ve veřejné správě zásada subsidiarity, která se vykládá jako delegování rozhodovacích kompetencí na nejnižší možnou úroveň, která je schopná tyto kompetence vykonávat. Samospráva je jedna z forem veřejná správy, která spočívá ve správě územně či jinak organizovaného společenství lidí, které si své záležitosti řeší samostatně a činí rozhodnutí přímo nebo prostřednictvím volených orgánů. Samosprávu lze dále členit na územní a zájmovou.¹⁹

Územní samospráva je obecně tvořena územně samosprávnými celky, které lze definovat jako samosprávu konkrétně vymezeného území v rámci administrativního členění konkrétního státu. Základní samosprávné celky v Evropě většinou představují obce, počet vyšších územně samosprávných celků se liší podle počtu stupňů územní samosprávy a použitých modelů veřejné správy v jednotlivých zemích. Samospráva má své samostatné kompetence a nemůže zasahovat do působnosti jiného celku. Zájmová samospráva je právo na samostatné rozhodování o vlastních záležitostech. Příkladem mohou být profesní komory, například advokátní, lékařské či exekutorské, za zájmovou

¹⁷ *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve Veřejné správě.* Praha: Institut pro místní správu. 2008-2009 [cit. 2010-06-28]. Dostupný z <http://svs.institutpraha.cz/>

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo - obecná část*, 7. vydání, Praha: C.H.Beck. 2009, ISBN 978-80-7400-049-2

¹⁹ *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve Veřejné správě.* Praha: Institut pro místní správu. 2008-2009 [cit. 2010-06-28]. Dostupný z <http://svs.institutpraha.cz/>

samosprávu je možné považovat také školní samosprávu, jejímž prostřednictvím se na řízení školy podílejí žáci a jejich rodiče.²⁰

1.2.2 Modely veřejné správy

Výkon veřejné správy především na nejnižších administrativních a územních úrovních může fungovat podle dvou modelů. Veřejná správa může být vykonávána v duálním, jednokolejném, odděleném systému, kdy je státní správa oddělena od samosprávy nejenom personálně, ale také institucionálně. V praxi potom na stejné administrativní úrovni existuje orgán samosprávy a také orgán státní správy každý s odděleným postavením právnické osoby. Jako příklad lze uvést Francii, kde se dvoukolejný model vyvíjí dlouhodobě, v podstatě od doby Velké francouzské revoluce.²¹

Druhým funkčním modelem je systém spojený, smíšený, dvojkolejný. Je opakem duálního systému. Územně samosprávné celky vykonávají vedle samostatné, samosprávné činnosti také státní správu v přenesené působnosti a to v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštními zákony. *Spojený model neznámá, že by se stát zbavil správy, ale ponechává její výkon na existujících orgánech samosprávy namísto budování vlastních decentralizovaných orgánů. Základní výhodou tohoto modelu je celková nižší nákladnost na výkon správních činností.*²² Příkladem smíšeného modelu jsou Česká republika, Polsko a Sasko, jejichž popis je součástí této bakalářské práce.

1.2.3 Přenesená a samostatná působnost

Za přenesenou působnost se označuje plnění povinností a úkolů státu, jejíž výkon byl svěřen příslušným územně samosprávným celkům. Jde o úkoly, jejichž zajištění je povinností státu, ale byly přeneseny na územně samosprávné celky, které jsou povinny je zabezpečit a vykonávat za podmínek a v rozsahu dle zvláštních zákonů. Do těchto úkolů spadají především záležitosti týkající se veřejných zájmů celé společnosti (např. ochrana

²⁰ KOUDELKA, Z.: *Samospráva*. Praha: Linde. 2007, ISBN 978-80-7201-665-5. 399 s.

²¹ HAPIOT, M., VOLEK, P.: *Komparace systémů veřejné správy ve Francii a ČR*. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. [online]. 14. 1. 2003. [cit. 2010-06-28]. Dostupný z www: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=580

²² HAPIOT, M., VOLEK, P.: *Komparace systémů veřejné správy ve Francii a ČR*. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. [online]. 14. 1. 2003. [cit. 2010-06-28]. Dostupný z www: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=580

přírody a krajiny, vedení stavebních řízení, dopravní agenda, ochrana kulturních památek, vedení matrik). Územně samosprávné celky jsou při výkonu této působnosti podřízeny dalším nadřízeným orgánům, přičemž nejvyšším orgánem v této soustavě je pověřený orgán státu, v jehož působnosti se konkrétní záležitost kompetenčně nachází. Úkoly z toho vyplývající jsou územně samosprávné celky povinny zabezpečit a k jejich plnění mohou vydávat nařízení.²³

Za samostatnou působnost se označuje souhrn úkolů a správa záležitostí týkajících se zájmů veřejnoprávních korporací a jejich členů. Z hlediska územně samosprávných celků se jedná o správu záležitostí týkajících se zájmů těchto veřejnoprávních korporací, zájmů jejich občanů (např. hospodaření s vlastním majetkem, rozvoj sociální péče, uspokojování potřeb občanů – výchova a vzdělávání, doprava a spoje, bydlení, kultura, zdravotnictví, veřejný pořádek.). Stát a jeho orgány do této působnosti mohou zasahovat pouze vyžaduje-li to ochrana zákona a pouze zákonem stanoveným způsobem. Při výkonu samostatné působnosti se územně samosprávné celky řídí zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Samosprávný celek své záležitosti vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jde tedy o výkon obecní samosprávy, kdy obec vystupuje jako samostatná právnická osoba. Opatření, která obec činí při výkonu samostatné působnosti, zajišťuje vlastními silami a prostředky. Zastupitelstva územně samosprávných celků mohou v mezích své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.²⁴

1.2.4 Pojmy působnost a pravomoc ve veřejné správě

Působnost obecně vyjadřuje okruh záležitostí, v nichž je nějakému konkrétnímu orgánu veřejná správa platným právním řádem umožněno autoritativně - mocensky rozhodovat, tedy vytvářet a prosazovat svou vůli. Například v působnosti obce je zřídit přestupkovou komisi. Pravomoc vyjadřuje souhrn právních prostředků tomuto orgánu svěřených k provádění jeho působnosti. Například pro řešení přestupků v rámci

²³ *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve Veřejné správě*. Praha: Institut pro místní správu. 2008-2009 [cit. 2010-06-28]. Dostupný z <http://svs.institutpraha.cz/>

²⁴ *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve Veřejné správě*. Praha: Institut pro místní správu. 2008-2009 [cit. 2010-06-28]. Dostupný z <http://svs.institutpraha.cz/>

přestupkového řízení je stanoven přesný rozsah právních prostředků, které správní orgán může použít k zajištění svých povinností.²⁵

²⁵ *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve Veřejné správě*. Praha: Institut pro místní správu. 2008-2009 [cit. 2010-06-28]. Dostupný z <http://svs.institutpraha.cz/>

2. Typologie komunálních systémů v Evropě

V této kapitole se na základě pramenů, především práce Zuzany Ringlerové *Typologie komunálních systémů*, popisující typologie používané v Evropě, snažím popsat existující modely komunálních systémů používaných v jednotlivých evropských zemích.

Právě typologie systémů je jedna z možností jak porovnat nejenom funkčnost systémů, vztah jednotlivých orgánů obcí, ale také samosprávy a státní správy. Termín komunální systém v sobě zahrnuje obecní pořádek v horizontální dimenzi, tedy orgány obce, jejich kompetence a politickou odpovědnost. Zároveň ale pojem komunální systém obsahuje obecní uspořádání ve vertikální dimenzi, tedy ve vztahu k národní, případně regionální vládě. Tento rozměr zahrnuje mimo jiné stupeň finanční a tedy politické nezávislosti obce, rozsah kompetencí obcí, nebo způsob fungování státní správy a samosprávy na komunální úrovni. Evropské země dospěly díky rozdílným předpokladům, tradicím a vývoji k různým typům komunálních systémů. Pro výsledek zkoumání typologií komunálních systémů je podstatné, jaká kritéria byla pro jejich hodnocení použita. Nejčastěji v současné době používané jsou typologie Page a Goldsmith, ze kterých dále vycházejí typologie Hesse a Sharpe a nejnověji typologie POLLEADER autorů Heinelta a Hlepassé.²⁶

2.1 Typologie Page a Goldsmith

Autoři se ve své knize *Central and Local Government Relations: A Comparative Analista of West European Unitary States* z roku 1987 zaměřili na zkoumání vztahů centrum – lokalita. *Hodnotili funkce místní správy, přístup místní správy k centrální orgánům a samostatnost v rozhodování. Každou z těchto dimenzí posuzovali s pohledu více aspektů, například poskytované služby se liší co do obsahu, způsobu jejich poskytování ale i pojmenování konkrétní činnosti.*²⁷ *S použitím výše uvedeného rámce analýzy identifikovali Page a Goldsmith dva soubory zemí: Mezi severoevropské systémy řadí Velkou Británii, Norsko, Dánsko a Švédsko, mezi systémy jihoevropské Francii, Itálii a Španělsko. Severoevropské systémy se vyznačují vysokou mírou samostatnosti v rozhodování, velkou*

26 RINGLEROVÁ, Z.: Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 52

27 RINGLEROVÁ, Z.: Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 43

*decentralizací funkcí a poskytovaných služeb a nízkou úrovní přístupu lokální elity do centrálních orgánů. Obce v takovém systému nesou odpovědnost za financování některých drahých veřejných služeb a mají výrazně vyšší podíl rozpočtů obcí na celkových veřejných financích. Jihoevropské systémy mají obce s malými kompetencemi, malým podílem veřejných rozpočtů na celkových státních výdajích, ale zajišťují dobrý přístup lokálním představitelům na centrální úroveň.*²⁸

2.2 Typologie Hesse a Sharpe

Hesse a Sharpe si ve své práci *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* z roku 1991 za základ typologie vzali práci a výstupy Page a Goldsmitha. Mezi kritéria, která autoři při své analýze brali v úvahu, patří rozdělení kompetencí týkající se poskytovaných služeb, politická síla místní samosprávy a postavení vůči vyšším úrovním exekutivy a význam přisuzovaný lokální demokracii. Vznikla tak typologie dělící komunální systémy na *Franco-skupinu*, *Anglo-skupinu* a *Severo a středoevropskou skupinu*.²⁹ Tato typologie nijak nepopisovala státy východní a střední Evropy.

*Franco-skupina odpovídá jihoevropským systémům podle typologie Page & Goldsmith. Podle autorů do ní patří Francie, Itálie, Španělsko nebo Belgie. Anglo-skupina se vyznačuje velkým významem místní správy při distribuci veřejných služeb, má však malou roli formální i politickou. Patří sem státy s tradičním vlivem - Velké Británie, Kanada, Austrálie, ale také Irsko a do jisté míry USA. Severostředoevropská skupina zahrnuje skandinávské země, Německo a Nizozemí a lze k ní přiřadit i Rakousko a Švýcarsko. Podobně jako v Anglo-skupině zde má místní správa velkou roli při distribuci veřejných služeb, ale základní jednotky místní správy jsou politicky silné a finančně autonomní.*³⁰

²⁸ RINGLEROVÁ, Z. Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 45

²⁹ RINGLEROVÁ, Z. Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 48

³⁰ RINGLEROVÁ, Z. Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 48-49

2.3 Typologie Heinelt a Hlepas - POLLEADER

Právě skutečnost, že se typologie Hesse & Sharpe nevěnovala nově demokratizovaným zemím střední a východní Evropy, mimo jiné ani České republice, vytvořili autoři Heinelt a Hlepas na základě předchozích teoretických prací novou, vlastní typologii. Jejich příspěvek v teoretické kapitole studie *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* z roku se zaměřuje na starosty evropských zemí. Jejich analýza kombinuje typologii zaměřenou na vertikální rozměr komunální politiky s rozměrem horizontálním.³¹

*Ve vertikální dimenzi vycházejí z typologie Hesse & Sharpe, ke které přiřadili novou, čtvrtou středo- a východoevropskou, do které zařadili Maďarsko, Polsko a Českou republiku. Pro ověření vhodnosti vytvoření této nové skupiny a platnosti takto definované typologie komunálních systémů provedli autoři ověření a vyhodnocení těchto kritérií: odpovědnost obcí za poskytování sociálních služeb, finanční autonomie a podíl výdajů obcí na celkovém HDP. Mezi horizontálně orientovanými typologiemi použili Heinelt a Hlepas typologii Mouritzena a Svary, kteří se ve své práci *Leadership at the Apex. Politician and Administrators in Western Local Governments* z roku 2002 zaměřují na pozici starosty v komunálním systému jak z pohledu formálního postavení, tak z pohledu neformálních aspektů, které mohou pozici starosty v komunálním systému ovlivňovat. Mouritzen a Svava rozlišují ve své typologii následující čtyři typy komunálních systémů:*³²

1) Systém silného starosty

Přímo volený starosta ovládá většinu v zastupitelstvu a drží většinu exekutivních funkcí. Autoři do této skupiny řadí Itálii, Řecko, Portugalsko, Španělsko, část spolkových zemí Rakouska (nyní je starosta volen přímo v šesti spolkových zemích), většinu spolkových zemí Německa a britské obce s přímou voleným starostou.³³

³¹ RINGLEROVÁ, Z. Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 49

³² RINGLEROVÁ, Z. Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 48

³³ RINGLEROVÁ, Z. Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 50

Do skupiny se systémem silného starosty je podle Mouritzena a Svary řazena také Francie, která se ale této skupině podle mého názoru poněkud vymyká, protože zde silný mandát starosty nevzniká jeho přímou volbou, ale součtem hned několika faktorů. *Jedná se jednak o rozsah jeho pravomocí, kdy nosí „dvojitou čapku“, tzn. je zároveň zvolenou autoritou obce jakožto územního společenství a zároveň v obci zastupuje stát a osobně vykonává svěřené administrativní funkce, včetně funkcí v právní oblasti pod autoritou státního prokurátora.*³⁴ Francie je tak jednou z mála západoevropských zemí, kde od sebe není důsledně oddělena moc legislativní a výkonná. Důležitým faktorem je způsob volby starosty ve Francii a také volební systém pro volby do obecní rady. Volební systém pro volby do obecních rad je ve Francii silně disproporční a výrazně zvýhodňuje vítěznou kandidátku. Při vítězství v prvním kole může vítězná listina získat více než 3/4 většinu a při vítězství v druhém kole potom většinu 2/3. Starosta je volen obecní radou, ale jeho postavení není díky volebnímu systému závislé na existenci koaliční většiny v obecní radě. Posledním faktorem pro velice silné postavení starosty ve Francii je možnost kumulace mandátů v různých samosprávných orgánech a skutečnost, že touto formou zastupuje starosta svou obec na vyšších státních úrovních.³⁵ *Silné postavení starosty ve Francii je tak označováno za model politického starosty.*³⁶

2) Systém vůdce výboru

*Politický lídr obce (nemusí mít titul starosty) může nebo nemusí mít kontrolu nad zastupitelstvem. Důležité je, že exekutivní pravomoci jsou rozděleny mezi tohoto vůdce výboru a kolektivní zastupitelský orgán. Do této skupiny se řadí Dánsko, některé rakouské spolkové země a některé britské případy.*³⁷

Za typický příklad lze považovat Švédsko, kde jsou členové exekutivního výkonného výboru voleni obecním zastupitelstvem. V čele výkonného výboru je předseda, který nemá formální titul starosty, a má omezené pravomoci. Většina rozhodnutí je

³⁴ NOVÁK, O. Francie in *Evropská lokální politika*. Jüptner, P., Polinec, M., Švec, K. a kol. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s.16

³⁵ NOVÁK, O. Francie in *Evropská lokální politika*. Jüptner, P., Polinec, M., Švec, K. a kol. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 15

³⁶ RINGLEROVÁ, Z. Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 51

³⁷ RINGLEROVÁ, Z. Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 50

přijímána kolektivně, výkonný výbor je vládou obce, připravuje rozpočet a vykonává rozhodnutí zastupitelstva.³⁸

3) Systém kolektivního vedení

V tomto typu komunálních systémů má exekutivní pravomoci v rukou kolektivní orgán, tvořený volenými členy zastupitelstva. V čele tohoto orgánu stojí starosta, ve většině případů volený členy zastupitelstva. Do této skupiny patří Česká republika, Belgie, německá spolkové země Hesensko³⁹ nebo Nizozemsko, které se ale od výše uvedených příkladů odlišuje způsobem výběru starosty obce. V Nizozemsku je starosta přímo jmenovaný královským dekretem, přesto je jeho jmenování výsledkem nejenom rozhodnutí provinčního královského komisaře, ale také diskuse se zastupiteli na místní a regionální úrovni. Na základě tlaku politických stran, který měl za cíl zvýšit jejich vliv při výběru starosty dokonce vznikl poradní orgán, který nejvhodnější kandidáty na post starosty vybírá a doporučuje jejich jmenování. Od roku 2001 může obec uspořádat o navrhovaném starostovi referendum, tento institut ale není příliš používán.⁴⁰ Postavení starosty obce ve výkonné radě lze charakterizovat jako postavení prvního mezi rovnými. Postavení zastupitelstva, výkonné rady a starosty je vyvážené, také proto je hodnoceno jako systém kolektivního vedení.⁴¹

Za zajímavou považuji také skutečnost, že řada zemí v posledních dvaceti letech přechází od systému kolektivního vedení k systému silného starosty. Tento proces se odehrál například v devadesátých letech v Německu, kde v souvislosti s reformami obecních pořádků se často mluví o tzv. vítězném tažení jihoněmeckého radního uspořádání. To je historický název pro systém, v jehož rámci je ústřední institucí obce rada. Systém byl po druhé světové válce implementací přímé volby starostů v Bavorsku a Bádensku – Württembersku modifikován a dnes ho lze označit za duální starostovsko – radní uspořádání. V jednotlivých spolkových zemích je ale přímá volba starosty, zavedená

³⁸ POLINEC, M. Švédsko in *Evropská lokální politika*. Jüptner, P., Polinec, M., Švec, K. a kol. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 108-109

³⁹ RINGLEROVÁ, Z. Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 50

⁴⁰ ŠVEC, K. Nizozemí in *Evropská lokální politika 2*. Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 155

⁴¹ ŠVEC, K. Nizozemí in *Evropská lokální politika 2*. Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 154-156

v devadesátých letech vyvažována různou délkou jeho volebního období, které se pohybuje od pěti do devíti let.⁴² Podobným procesem prošlo také sousední Polsko, kde je starosta volený přímo po změně v roce 2002. Starosta je hlavou exekutivy, nemá v městské radě volené poměrným způsobem ve stejném termínu hlasovací právo a je tedy možný stav, kdy přímo volený starosta nemá v radě obce zajištěnu většinu pro své záměry.⁴³

4) Systém manažerského výboru

Exekutivní funkce jsou svěřeny profesionální administrativě, v jejímž čele stojí manažer jmenovaný zastupitelstvem. Starosta má v takovém systému pouze úlohy reprezentativní. V Evropských komunálních systémech reprezentuje systém manažerského výboru Irsko.⁴⁴ Typologie, kterou vytvořili kombinací vertikální typologie komunálních systémů Hesse a Sharpe s horizontálním členěním typologie komunálních systémů Mouritzena a Svary, nazvali Heinelt a Hlepas POLLEADER. Tato typologie komunálních systémů sloučila horizontální a vertikální vztahy v komunálním systému.

Tabulka 1: Typologie komunálních systémů Polleleader⁴⁵

	Franco-skupina	Anglo-Skupina	Severo- a Středoevropská skupina	Středo- a Východoevropská skupina
Silný starosta	Politický starosta Francie, Řecko, Itálie, Španělsko	Exekutivní starosta Velká Británie (přímá volba)	Exekutivní starosta Německo Rakousko	Exekutivní starosta Polsko, Maďarsko
Vůdce výboru		Kolegiální lídr Velká Británie	Kolegiální lídr Dánsko, Švédsko, Rakousko	
Kolektivní vedení	Kolegiální lídr Belgie	Kolegiální lídr Velká Británie	Kolegiální lídr Nizozemsko, Švýcarsko	Kolegiální lídr Česká republika
Manažerský výbor		Ceremoniální starosta Irsko		

⁴² JÜPTNER, P.: Spolková republika Německo in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 69

⁴³ *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984)

⁴⁴ RINGLEROVÁ, Z. Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 50

⁴⁵ RINGLEROVÁ, Z. Typologie komunálních systémů in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 50

3. Veřejná správa na komunální úrovni v Polsku

V kapitole věnované veřejné správě na místní úrovni v Polsku jsem jako prameny použil nejenom materiál sloužící členům rady obce, ale také texty zákonů o obecním, okresním a vojvodském zřízení, zákona o přímé volbě starostů a místním referendu. Jako zdroj statistických informací mi sloužil materiál polského Hlavního statistického úřadu GUS. Materiály jsem si zapůjčil v kanceláři Rady města Bogatynia ve vytištěné podobě, statistické informace jsou použity z veřejně přístupných internetových stránek.

3.1 Historický vývoj

V období let 1950 až 1990 byla veřejná správa v Polsku silně centralizována, fungování komunální správy bylo podřízeno principu jednotné státní moci. Místní úřady byly plně závislé na centrálním rozpočtu. Celé toto období se nese ve znamení snahy o decentralizaci systému, kdy byla vláda ochotná poskytnout více pravomocí lokálním úřadům výměnou za podporu režimu. Snaha o decentralizaci však narážela na odpor státní byrokracie a také cyklicky se opakující finanční krize polského režimu, vždy vrcholily ještě větší státní kontrolou nad všemi výdaji a větší centralizací.⁴⁶

Polsko nemělo mimo dvacátých let v období 1918 - 1938 čas ani prostor k budování systému svobodných samospráv, navíc po druhé světové válce došlo ke geografickému posunu Polska na nové západní hranice na Lužické Nise a Odře, které znamenaly významné přesuny obyvatelstva a diskontinuitu s předchozím vývojem. Proto v Polsku neexistovala tradice samospráv a chyběla jejich podpora mezi obyvatelstvem. Stávkové hnutí odborové Solidarity (*Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność"*) vyvrcholilo 13. 1. 1981 vyhlášením výjimečného stavu, který trval až do 22. 8. 1983. Po toto období Polsko řídila Vojenská rada záchrany národa (*Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego – WRON*), mimoústavní orgán vykonávající státní moc, složený z důstojníků polské armády, v čele z generálem *Jaruzelskim*. Pod pravomoce tohoto orgánu

⁴⁶ TROJAN, M. Polsko in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6., s. 233

patřily přímo nejenom orgány veřejné správy, ale také důležité podniky a celé hospodářství.⁴⁷

Ani tento pokus, později ospravedlňovaný jako záchrana před sovětskou vojenskou intervencí ale komunistický režim nezachránil. Stav polského hospodářství a neschopnost vedení země zajistit požadovanou životní úroveň se projevoval například lístkovým systémem na základní potraviny, který v Polsku trval celá osmdesátá léta. Soustavný tlak polské opozice vedl v roce 1988 k prvním neoficiálním jednáním mezi opozicí a vládou a v únoru 1989 k zahájení jednání u kulatého stolu.⁴⁸

První krok k obnovení samosprávy v Polsku byl proveden za prvního nekomunistického premiéra Tomasze Mazowieckého v roce 1990 (Zákon 142 z 8. 3. 1990), kdy byl přijat zákon o obecní samosprávě, který stanovil obec (*gmina*) za základní jednotku územní samosprávy. V polské ústavě se dokonce poprvé v březnu roku 1990 objevil pojem územní samospráva.⁴⁹ V roce 1998 byl schválen také zákon o vojvodské samosprávě, který stanovil vojvodství (*województwo*) jako regionální stupeň samosprávy. V roce 1998 byl tento původně dvojstupňový model doplněn zákonem o okresní samosprávě (okres – *powiat*), který tak právně zakotvil dnešní, třístupňový model samosprávy.⁵⁰

3.2 Sídlní struktura

Polské obce se rozlišují na tři kategorie podle míry jejich urbanizace a charakteru osídlení, mají ale identické instituce stanovené v zákoně o obecním zřízení a to bez ohledu na jejich velikost. Jedná se o vesnické obce (*gminy wiejskie*) tvořené několika vesnickými sídly, městsko - vesnické obce (*gminy miejsko wiejske*) tvořené městem a přílehlými vesnicemi, městské obce (*gminy miejskie*) tvořené městským sídlem, nebo městskými

⁴⁷ *Stan wojenny – 13.grudnia 1981*. Institut pamiati narodowej. [online]. [cit. 2010-06-28]. Dostupný z [www: http://www.13grudnia81.pl/](http://www.13grudnia81.pl/)

⁴⁸ CHARVÁT, J. *Polský kulatý stůl 1989: Jak se (ne)jednalo o volebním systému*. Listy [online]. 2009. [cit.2010-06-20]. Dostupný z [www: http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=092&clanek=020915](http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=092&clanek=020915)

⁴⁹ TROJAN, M.: *Polsko in Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 234

⁵⁰ KRASSOWSKA, M. *Podręczny poradnik radnego*. Warszawa: INFOR. 2006, ISBN 83-7440-042-0, s. 5-7

sídly a městy s právy okresu (*miasta na prawach powiatu*), což jsou obvykle města nad 100 000 obyvatel, nebo na základě rozhodnutí vlády.⁵¹

Obce a územní struktura osídlení je v Polsku velice různorodá a velikosti obcí jsou velice rozdílné. To je dědictvím rozdílných kulturních tradic, například území bývalého Rakouska Uherska bylo historicky charakteristické spíše větším počtem menších urbanizovaných sídel, než území na severu Polska, které bylo původně v pruském záboru a bylo charakteristické zemědělským charakterem s velkým podílem velkostatků. Počet obcí klesl z původních 5 599 v roce 1970 na 2 070 v roce 1980 a po decentralizaci v devadesátých letech vzrostl na dnešních 2 478 obcí.

TABULKA 2: Polské obce podle typu, rozlohy, počtu obyvatel a hustoty osídlení

	Počet obcí	Rozloha celkem [km ²]	Počet obyvatel	Hustota osídlení na 1 km ²
Vesnické obce	1581	198 191	10 744 764	54
Městsko vesnické obce	591	100 517	8 574 947	85
Městské obce	306	13 971	18 816 165	1 374
Města s právy okresu	65	7 056	12 694 054	1 799

Zdroj: Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2009 r. Warszawa: GUS - Informace i opracowania statystyczne. 2009. ISBN 1505-5507

Největší polskou obcí je hlavní město Warszawa s 1 709 800 obyvateli, další významná města jsou Krakov (754 624 obyvatel), Łódź (747 152 obyvatel), Wrocław (632 162 obyvatel), Poznań (557 264 obyvatel), Gdaňsk (455 581 obyvatel), Szczecin (406 941 obyvatel) přičemž dalších 33 měst má populaci přesahující 100 000 obyvatel.⁵²

TABULKA 3: Polské obce podle počtu obyvatel

Velikost obce	Počet obcí	[%]
pod 2 500	34	1,4
2 500 – 4 999	590	23,8
5 000 – 9 999	1 011	40,8
10 000 – 99 999	804	32,4
nad 1 000 000	39	1,6
Celkem	2 478	100

Zdroj: Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2009 r. Warszawa, GUS - Informace i opracowania statystyczne 2009. ISSN 1505-5507

⁵¹ Ustawa z 8. marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

⁵² Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2009 r. Warszawa: GUS - Informace i opracowania statystyczne 2009. ISSN 1505-5507

3.3 Veřejná správa

Polská veřejná správa na místní úrovni je dnes tedy třístupňová a skládá se z obce, okresu a vojvodství. Na úrovni vojvodství je státní správa reprezentovaná vojvodou (*wojewoda*), jmenovaným přímo premiérem polské vlády. Ten je nejvyšším úředníkem na regionální úrovni, který zastupuje na úrovni vojvodství stát. Při výkonu státní správy je nadřazen všem nižším článkům, které jsou k výkonu státní správy pověřeny. Samospráva na úrovni vojvodství je tvořena zastupitelstvem (*sejmik województwa*), vládou vojvodství, která má při použití terminologie typologií komunálních systémů povahu výkonného výboru (*zarząd województwa*), maršálkem (*marszałek województwa*) a jeho zástupci. Maršálek, jeho zástupci a vláda vojvodství jsou voleni členy zastupitelstva vojvodství. Na úrovni vojvodství v Polsku tedy funguje duální model veřejné správy, ve kterém je výkon státní správy oddělen od regionální samosprávy jak formálně tak institucionálně.⁵³

Na úrovni okresů existuje v Polsku pouze samospráva tvořená zastupitelstvem (*rada powiatu*), exekutivním výkonným výborem (*zarząd powiatu*) a starostou (*starosta powiatu*). Členové výkonného výboru jsou voleni ze členů okresního zastupitelstva.⁵⁴

Kompetence státní správy a samosprávy na komunální úrovni jsou rozdělené, výkon některých částí státní správy může být na samosprávu přenesen zákonem, k přesunu pravomocí může dojít také po dohodě mezi obcí a příslušným orgánem státní správy. Samosprávu na místní úrovni představuje zastupitelstvo (*rada gminy*) a výkonný výbor v čele s přímo voleným starostou (*burmistrz, wójt, prezydent miasta*).⁵⁵ *Na obecní úrovni funguje smíšený model státní správy a samosprávy. Kompetence na lokální úrovni jsou tedy rozdělené, ale přitom pružně proměnlivé.*⁵⁶

Původní model samosprávy na všech třech úrovních polské místní správy vycházel stejně jako v České republice z modelu popsaného v typologii komunálních systémů POLLEADER autorů Mouritzena a Svary jako model kolektivního vedení s kolegiálním lídrem. Tento model byl kodifikovaný zákony o obecní samosprávě

⁵³ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590z późn. zm.)

⁵⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)

⁵⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

⁵⁶ TROJAN, M.: Polsko in *Evropská lokální politika 2*, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha. Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. s. 237

z 8. 3. 1990, okresní samosprávě z 5. 6. 1998 a regionální samosprávě z 5. 6. 1998. Na úrovni obcí, okresů i vojvodství byl ze členů zastupitelstva volen výkonný výbor a jeho předseda. Tento původní a na všech třech úrovních místní správy stejný systém byl na úrovni obcí zákonem 113/2002 o přímé volbě starosty z 20. 6. 2002 změněn na systém se silným exekutivním starostou, jehož pozice je výrazně ovlivněna způsobem jeho volby v přímých volbách a který nahradil svými pravomocemi výkonný výbor, který tato právní úprava zrušila.⁵⁷ *Tato změna je v Polsku hodnocena kladně s tím že přinesla větší pojení obyvatel do rozhodování na lokální úrovni, ale sama od sebe ještě neznamená automatické vytváření kompromisů mezi starosty a radními z různých politických subjektů a kandidátních stran.*⁵⁸

TABULKA 4: Polská místní samospráva

	Obec		Okres	Vojvodství
	do r. 2002	po r. 2002		
Zastupitelstvo	Rada gminy	Rada gminy	Rada powiatu	Sejmik województwa
Výkonný výbor	Zarząd gminy	-	zarząd powiatu	zarząd województwa
Předseda výkonného výboru	Wójt, Burmistrz Prezydent miasta	-	Starosta powiatu	Marszałek województwa
Silný starosta	-	Wójt, Burmistrz Prezydent miasta	-	-

Zdroj: Krassowska, M.: Podręczny poradnik radnego. Warszawa. INFOR S.A. ISBN 83-7440-042-0

⁵⁷ Art. 7. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984)

⁵⁸ KRASSOWSKA, M. *Podręczny poradnik radnego*. Warszawa: INFOR. 2006, ISBN 83-7440-042-0, s. 1

3.4 Obecní samospráva

3.4.1 Typ obecního zřízení

Polská ústava obcím dává do kompetence vše, co není zákonem jmenovitě vyhrazeno vyšším úrovním. Do kompetence obcí přímo vyjmenovaných zákonem o obecním zřízení patří např. udržování veřejného pořádku, hospodaření s nemovitostmi, ochrana přírody, správa obecních komunikací, zajištění zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod, zajištění odpadového hospodářství, zásobování elektřinou, plynem a teplem, lokální dopravy, ochrany zdraví, sociální pomoci, obecní výstavby bytů, hřbitovů, veřejné zeleně, ochrany památek, veřejného vzdělávání.⁵⁹

Zákon o obecní samosprávě stanoví, že jakékoliv rozšiřování povinností obce musí být doprovázeno zajištěním finančních prostředků nutných pro realizaci takové povinnosti a to buď zvýšením příjmů obce, nebo zajištěním subvence na tuto činnost. Obec může na základě smlouvy realizovat také samosprávné úkoly určené okresu nebo regionální samosprávě.⁶⁰ Pokud obec zajišťuje výkon státní správy, přípravu a zajištění voleb, nebo referenda obdrží na realizaci takových úkolů obec finanční prostředky ve výši nutné k jejich zajištění. Úkoly státní správy může obec zajišťovat také na základě smlouvy s příslušným orgánem státní správy.⁶¹

Rozsah pravomocí polské obce je podle mého názoru poměrně široký a rozsáhlý a také finanční nezávislost je poměrně vysoká, za důležité lze považovat právo na financování úkolů, které na obec může předat stát a také možnost zajišťovat některé úkoly státní správy na základě smlouvy.

3.4.2 Orgány obce

Po změně způsobu volby starosty v roce 2002 mají orgány polské obce následující podobu: zastupitelstvo obce *rada gminy* a starosta obce *Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta*. Zastupitelstvo obce může mít 15 až 45 členů v závislosti na velikosti obce. Zastupitelstvo má ve své výlučné pravomoci schvalování statutu obce, stanovuje odměnu starostovi

⁵⁹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) čl. 7

⁶⁰ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) čl. 7

⁶¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) čl. 8

a projednává informace o jeho činnosti, na návrh starosty jmenuje a odvolává pokladníka obce, který je hlavním účetním obce. Zastupitelstvo dále schvaluje rozpočet obce, projednává informace o jeho plnění a schvaluje závěrečný účet obce. Zastupitelstvo schvaluje pravidla pro nakládání s majetkem obce, zakládání obecních společností nebo vstup do firem, stanovuje výšku finančních prostředků se kterými může starosta samostatně nakládat. Zastupitelstvo schvaluje smlouvy s jinými obcemi, mezinárodními nebo regionálními svazky obcí a rozhoduje o smluvním zajištění úkolů vyšších samosprávných celků nebo úkolů státní správy.⁶²

Zastupitelstvo si ze svého středu volí předsedu a jeho zástupce, kteří nemají v obci výkonné funkce, mají za úkol pouze organizaci a řízení jednání, nejméně jednou za tři měsíce svolávají jednání zastupitelstva.⁶³ Zastupitelstvo hlasuje veřejně a jmenovitě, prostou většinou jeho členů za přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce. V některých konkrétních případech je ale zákonem stanoven jiný způsob hlasování. Při volbě předsedy zastupitelstva a jeho zástupců je hlasování tajné a nutná většina absolutní ze všech přítomných, při schvalování roční zprávy starosty o činnosti (absolutorium) je hlasování veřejné a jmenovitě a potřebná většina absolutní ze všech členů zastupitelstva.⁶⁴

Starosta je výkonným orgánem obce, jmenuje své zástupce v závislosti od velikosti obce v počtu od 1 (v obcích do 20 000 obyvatel) až po 4 (v obcích nad 200 000 obyvatel). Starosta zajišťuje výkon usnesení zastupitelstva a úkoly obce stanovené právními předpisy, mezi jeho hlavní výkonné úkoly patří příprava materiálů pro jednání zastupitelstva, správa obecního majetku, provádění schváleného obecního rozpočtu, jmenování vedoucích organizačních jednotek obce. Při realizaci úkolů obce podléhá starosta pouze zastupitelstvu obce, které v celé řadě oblastí starostovi nastavuje rozsah jeho možného samostatného působení a pravomocí, které může uplatnit bez nutnosti schválení zastupitelstvem.⁶⁵

⁶² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr142, poz. 1591 z późn. zm). čl. 18

⁶³ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr142, poz. 1591 z późn. zm). čl. 19

⁶⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr142, poz. 1591 z późn. zm). čl. 19, 28

⁶⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr142, poz. 1591 z późn. zm). čl. 26, 30, 31, 37

Funkce člena zastupitelstva obce, starosty a jeho zástupců, ale také například pokladníka obce je neslučitelná s pozicí ve státní správě v téže obci, ale také například s funkcí poslance, senátora nebo člena zastupitelstva vyššího samosprávného celku – okresu či vojvodství. Členové orgánů obce nesmí vykonávat hospodářskou činnost, ke které by využívali majetek obce, nesmí vlastnit více než 10 % akcií ve společnostech s účastí obce nebo právnických osob s účastí obce ani vykonávat funkce v orgánech takových společností, pokud v nich nezastupují přímo obec.⁶⁶ Funkce člena zastupitelstva je neslučitelná s funkcí poslance nebo senátora, plněním funkce vojvody nebo jeho zástupce a členství v orgánu jiné samosprávné instituce. Cílem ustanovení je zajištění nezávislosti člena zastupitelstva, snížení prostoru pro vznik korupčního jednání a možného střetu zájmů při vykonávání funkcí na různých úrovních samosprávy.⁶⁷

Dalším poměrně účinným způsobem kontroly práce orgánů místní samosprávy je institut majetkových přiznání, která předkládají členové zastupitelstva, starosta a jeho zástupci, pokladník obce a další zákonem přesně stanovené osoby, vykonávající v obci a jejích orgánech řídicí výkonné funkce. Majetkové přiznání obsahuje také daňové přiznání za dané období a příslušný finanční úřad je oprávněn k jejich kontrole. Informace obsažené v majetkovém přiznání jsou veřejné vyjma adresy osoby předkládající majetkové přiznání a adres nemovitostí v něm obsažených.⁶⁸

Dohled nad činností obce může být prováděný pouze na základě kritéria vyplývajících z platného práva. Dohled vykonává premiér vlády, vojvoda a v oblasti hospodaření obcí regionální finanční úřad, přičemž do činnosti obce mohou vstupovat pouze v konkrétních případech stanovených zákony.⁶⁹

3.4.3 Přímá demokracie na místní úrovni

V Polsku existuje institut obecního referenda kodifikovaný zákonem 88/2000 z 15. 9. 2000 o místním referendu, který zná referendum jak obligatorní, tak fakultativní. Obligatoční obecní referendum může rozhodnout o odvolání starosty a zastupitelstva obce, nebo jednoho z těchto orgánů. Referendum může proběhnout buď na základě usnesení

⁶⁶ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr142, poz. 1591 z późn. zm). čl. 24,25

⁶⁷ Krassowska, M.: Podręczny poradnik radnego, INFOR S.A. Warszawa 2006, IBSN 83-7440-042-0, s. 68

⁶⁸ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr142, poz. 1591 z późn. zm). čl. 24

⁶⁹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr142, poz. 1591 z późn. zm).. čl. 10

zastupitelstva obce, kdy o jeho svolání musí hlasovat 3/5 ze všech členů zastupitelstva obce, nebo na základě podpisů 10 % obyvatel obce oprávněných k hlasování.

Výsledky referenda jsou platné, pokud se ho zúčastní nejméně 30 % obyvatel oprávněných k hlasování, v případě referenda rozhodujícím o odvolání přímo voleného starosty je referendum platné, pokud se ho zúčastní alespoň 3/5 z počtu voličů, kteří se zúčastnili přímé volby starosty. Pro kladný výsledek referenda je nutná nadpoloviční podpora návrhu. Pouze v případě referenda o sebezdanění občanů je nutná 2/3 podpora návrhu.⁷⁰

3.5 Volební systém pro volby do obecní samosprávy

3.5.1 Volební systém pro volby do obecního zastupitelstva

Volby do zastupitelstva obce jsou všeobecné, rovné, přímé a tajné. Volební období je čtyřleté a je termínově shodné s volbami starosty obce. Voličské výbory, které registrují kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce mohou vytvořit politické strany a jejich koalice, spolky a občanská sdružení a nebo nejméně 5 voličů s volebním právem v příslušné obci. Každá kandidátní listina musí být podpořena nejméně 25 voliči v obcích do 20 000 obyvatel a nejméně 150 voliči v obcích nad 20 000 obyvatel. Obec je rozdělena na jednotlivé volební obvody velké zpravidla od 500 do 3 000 obyvatel, o rozdělení obce na obvody rozhoduje zastupitelstvo obce na základě návrhu starosty obce.

Volební systém se odlišuje v malých obcích, které jsou v Polsku charakterizovány jejich velikostí do 20 000 obyvatel a v obcích větším o velikosti nad tuto hranici. V obcích do 20 000 obyvatel rozhoduje o zvolení počet platných hlasů odevzdaných jednotlivým kandidátům, bez ohledu na počet hlasů odevzdaných kandidátním listinám. Přípustné je panašování, kdy volič volí kandidáty bez ohledu na to, na které kandidátní listině se nacházejí, volič má maximálně tolik hlasů kolik je kandidátů.⁷¹ V obcích o velikosti nad 20 000 obyvatel se mandáty rozdělují poměrným systémem podle počtu odevzdaných hlasů kandidátním listinám, které překročily 5 % uzavírací klausuli, s použitím d'Hondtova systému přepočtu hlasů, kandidáti v rámci kandidátní listiny se řadí podle počtu získaných

⁷⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. (Dz. U. z dnia 20 października 2000 r.)

⁷¹ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602) čl. 117,122

preferenčních hlasů. Volič hlasuje pro jednoho kandidáta a zároveň tím dává hlas celé kandidátní listině.⁷²

Volební systém do polských obecních zastupitelstvech umožňuje hlavně na menších městech sestavovat nezávislé kandidátky a možnost panašování napříč kandidátkami navíc do poměrného volebního systému přináší výrazný většinový prvek. Ve větších obcích roste význam stranických kandidátek. Jediný preferenční hlas navíc příliš voličům neumožňuje zasahovat do složení kandidátních listin a nahrává stranickým kandidátům.⁷³

3.5.2 Volba starosty

Volební období je čtyřleté, volby se konají ve stejném termínu jako volby do obecních zastupitelstev. Volba starosty je přímá, dvoukolová a většinová, přímá volba byla zavedena v roce 2002 a přilákala do polské komunální politiky mnoho silných osobností. Kandidovat může každý obyvatel, který v den voleb dovršil 25 let života, volební zákon nevyžaduje, aby měl na území obce trvalý pobyt, kandidát nesmí kandidovat na starostu ve více obcích. Nominace kandidáta na starostu obce je podle zákona umožněna politickým stranám, občanským sdružením a voličům. Pro nominaci kandidátů podporovaných voliči je nutný předem stanovený počet podporovatelů, který zákon určuje s ohledem na velikost obce. Podporovateli mohou být pouze voliči registrovaní v obci, ve které kandidát na starostu obce kandiduje. Počet podporovatelů se pohybuje od 150 v obcích do 1 000 obyvatel až po 3 000 podporovatelů v obcích nad 100 000 obyvatel. V každém případě je tato hranice poměrně nízká a v prvním kole přímé volby je účast vždy vysoká.⁷⁴

Dvoukolový systém a termín společný s volbami do zastupitelstva umožňuje podle mého názoru vytváření koalic před druhým kolem přímé volby starosty. To může mít vliv na neformální pozici starosty, který tak může být reprezentantem většiny v zastupitelstvu.

⁷² Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602) čl. 118, 123

⁷³ TROJAN, M. Polsko in *Evropská lokální politika 2*. JÜPTNER P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6. str. 2

⁷⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984). čl. 7

4. Veřejná správa na komunální úrovni v Německu

4.1 Historický vývoj

K pochopení německé organizace územní samosprávy - smíšeného typu uspořádání, je velmi vhodné se krátce zaměřit na historický vývoj postavení nejnižších samosprávných jednotek v Německu.

Obce mají v německém prostoru tradici již od středověku, kdy bylo dnešní Německo charakteristické řadou malých samostatných států. Dějiny samosprávy na komunální úrovni v Německu odrážejí vliv rozdílných systémů vládnutí, které byly v jednotlivých německých zemích realizované. *Představu o diverzitě obecních pořádků může ještě prohloubit zmínka o bavorském obecním pořádku z roku 1918, Württenberském obecním ediktu z roku 1822, bádenském zákonu o obcích z roku 1831, rýnském a vestfálském městském zřízení z roku 1856 nebo šlesvicko-holštýnském městském pořádku z roku 1869.⁷⁵ V roce 1808 byla v Prusku provedena tzv. městská reforma spojovaná s ministrem Karlem vom Stein. Ustanovení svobodných obcí mělo za cíl posílení jejich finanční soběstačnosti, po revizi reformy byla ale městská správa degradována a dlouhodobý význam reformy se omezil na vytvoření statusu měst v jinak agrárním pruském státu.⁷⁶ Pruský stát při svém rozšiřování a sjednocování Německa respektoval historická obecní zřízení nově přiřčených území jako v případě Porýní nebo Vestfálska.⁷⁷*

Jednotné obecní uspořádání fungovalo v Německu pouze krátce, a to v období nacismu. V lednu roku 1935 Hitler prosadil Německý obecní řád. Tato úprava neposílila samosprávné prvky, naopak značně rozšířila moc starosty, který se stává „vůdcem obce“. Obecní rada je od rozhodovacího procesu fakticky odstavena, starosta je pod silným vlivem NSDAP a obecní volby jsou zrušeny. Obce tak byly v celém období nacionálně socialistického systému degradovány do role vykonavatele úkolů a příkazů strany - státu. S pádem Třetí říše je okamžitě opuštěno i jednotné obecní zřízení a projevuje se snaha

⁷⁵ VON SALDERN, A.: Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. in: *Spolková republika Německo*, Jüptner, P. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 59

⁷⁶ NASSMACHER, H.; NASSMACHER, K. H.: Kommunalpolitik in Deutschland. in: *Spolková republika Německo*, Jüptner, P. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 59

⁷⁷ KNEMEYER, F.: Gemeindeverfassungen. in: *Spolková republika Německo*, Jüptner, P. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 59

o navázání na přetržené tradice. *Pokus jednotně vymezit obce v tzv. Weinheimském návrhu nebyl úspěšný a jednotlivé země při tvorbě historického statusu přihlédly ke svým historickým tradicím, nebo dokonce k pořádkům vítězných mocností – jako v případě britské okupační zóny.*⁷⁸

Obecní uspořádání jednotlivých spolkových zemí se až do poloviny devadesátých let dvacátého století lišilo v řadě podstatných bodů. *Legislativní vymezení obcí totiž ve Spolkové republice Německo zůstává v kompetenci jednotlivých spolkových zemí, které jsou povinné respektovat při tvorbě své legislativy požadavky německé ústavy a Evropské charty místní samosprávy.*⁷⁹ Německá ústava spojuje fungování obcí se svobodnými volbami, přiznává místním společenstvím právo na samosprávu ohraničenou pouze platnými zákony a na vypisování místních daní.

4.2 Veřejná správa

Spolková republika Německo je z pohledu politického uspořádání federálně uspořádaná republika s parlamentní demokracií, která se skládá z 16 spolkových zemí. Jde o Bádensko-Würtembersko, Bavorsko, Berlín, Braniborsko, Brémy, Hamburk, Hesensko, Meklenbursko-Přední Pomořansko, Dolní Sasko, Severní Porýní-Vestfálsko, Porýní-Falc, Sársko, Sasko, Sasko-Anhaltsko, Šlesvicko-Holštýnsko a Durynsko. Země v německém systému disponují například pravomocí legislativně vymezit působnost obcí a vytvořit vlastní zemské obecní zřízení. Přestože mají právo vlastního zákonodárského procesu, neznamená to, že by občan měl v každé spolkové zemi jiná práva a povinnosti. Územní správa a samospráva ve Spolkové republice Německo se organizuje do tří základních úrovní, a to úrovně spolkové, zemské a obecní. Nejvyšší úroveň je představována spolkovou vládou (*Bundesregierung*), spolkovým kancléřem (*Bundeskanzler*), spolkovým prezidentem (*Bundespräsidenten*), německým parlamentem (*Bundestag*), spolkovou radou (*Bundesrat*), která na nejvyšší úrovni zastupuje zájmy jednotlivých spolkových zemí a představuje tak federální strukturu Německa a ostatními ústředními státními a správními orgány. Další úroveň je úroveň jednotlivých spolkových zemí (*Landes*), které mají vlastní systém státních a správních orgánů, Výkonná moc je reprezentována zemskou vládou

⁷⁸ KNEMEYER, F.: *Gemeindeverfassungen*. in: *Spolková republika Německo*, Jüptner, P. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 60

⁷⁹ KNEMEYER, F.: *Gemeindeverfassungen*. in: *Spolková republika Německo*, Jüptner, P. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 60

(Landesregierung). Každá spolková země má svoji ústavu, jednokomorový parlament - zemský sněm (Landtag). Zemský sněm jmenuje ministerského předsedu, schvaluje jím jmenované ministry, přijímá zákony a kontroluje činnost vlády. Správní členění spolkových zemí je vlivem různých historických skutečností rozdílné, ale jeho základem jsou obce.⁸⁰

Samospráva a státní správa je v Německu částečně rozdělena mezi obce a okresy, zejména větší obce vykonávají samostatnou i přenesenou působnost. Okresy (Landkreis) jsou na úrovni spolkových zemí vnímány rozdílně, od nejnižšího stupně státní správy až po korporace obcí doplňující samosprávu členských obcí. Státní správu rovněž vykonávají například v případě Hesenska velká města a napříč spolkovými zeměmi se setkáváme s tzv. městskými okresy (Stadtkreis), které vykonávají působnost města i okresu.⁸¹

Další úroveň veřejné správy se již v jednotlivých spolkových zemích výrazně liší, V Bavorsku existuje jako specifikum 7 krajů, v některých zemích například Sasku, Bádensku – Württembersku existují vládní kraje (Regierungsbezirk), které představují přechod mezi zemskou a okresní úrovní, nemají volené orgány a vykonávají přenesenou působnost. Významnou roli hrají v Německu svazky obcí, zakotvené v jednotlivých spolkových ústavách. Správní společenství (Verwaltungsgemeinschaft) představují integraci obcí a jsou zakládány za účelem efektivnějšího plnění úkolů municipalit.⁸²

4.3 Typy obecního zřízení

Ještě na začátku devadesátých let se v Německu mluvilo o čtyřech základních typech obecního pořádku.⁸³

K tradičním německým modelům patřilo tzv. starostovské uspořádání, kde byl starosta volen nepřímo a představoval hlavní instituci obce. Tento model fungoval například v Sársku nebo Porýní-Falcku. *Po zavedení přímé volby starostů v devadesátých*

⁸⁰ *Sasko ve faktech*. Saská vládní kancelář. Drážďany: SAXONIA Werbeagentur. 2006. s. 23 - 34

⁸¹ JÜPTNER, P. *Spolková republika Německo*. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 60 - 61

⁸² JÜPTNER, P. *Spolková republika Německo*. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 60 - 61

⁸³ JÜPTNER, P. *Spolková republika Německo*. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 63

letech tento model splynul s tzv. jihoněmeckým radním uspořádáním a samostatně se nevyskytuje.⁸⁴

Jihoněmecké radní uspořádání je historický název pro systém, kde hlavní obecní institucí je rada. Byl původně používán například v Bavorsku, po druhé světové válce a zavedení přímé volby starostů je tento model modifikován a dnes ho tak spíše můžeme označit za „duální starostovsko – radní uspořádání“. Přímou volený starosta má velmi silnou pozici a zpravidla také předsedá obecní radě. V souvislosti s reformami obecních pořádků v devadesátých letech se často mluví o tzv. vítězném tažení jihoněmeckého radního uspořádání.⁸⁵

Po sjednocení Německa se fakticky stalo nejrozšířenější formou obecního uspořádání, vyznačuje se především silným postavením starosty, zvoleným v přímých volbách na období šesti až osmi let (délka mandátu se v jednotlivých zemích liší), který předsedá obecní radě, je hlavním vedoucím obecního správního aparátu a nejvyšším představitelem obce. Obecní rada, stojí v pozici starostovy protiváhy, je oprávněna dávat starostovi směrnice k zajišťování průběžného výkonu správy obce. V této čisté podobě se můžeme s jihoněmeckým radním uspořádáním setkat v Bavorsku, Bádensko-Württembersku, Sasku, Dolním Sasku a od roku 1999 v Severním Porýní-Vestfálsku.

Dalším historickým typem obecního zřízení v Německu bylo severoněmecké radní uspořádání. Svou charakteristickou podobu získalo až po druhé světové válce, kdy Dolní Sasko a Severní Porýní Vestfálsko převzaly některé prvky britské veřejné správy. Hlavním orgánem obce byla v tomto systému rada, která volila neuvolněného starostu se spíše reprezentativními úlohami a uvolněného ředitele města jako statutárního zástupce rady. Nejsilnějším hráčem byla v tomto uspořádání rada jako kolektivní orgán, lze jej tedy označit za pravé radní uspořádání. Problematická a kritizovaná byla dualita neuvolněného starosty a uvolněného ředitele obce, navíc v praxi doplňovaná nepřehlednými kompetenčními stavy.⁸⁶

⁸⁴ JÜPTNER, P. *Spolková republika Německo*. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 63

⁸⁵ JÜPTNER, P. *Spolková republika Německo*. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 63

⁸⁶ JÜPTNER, P. *Spolková republika Německo*. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 63 - 64

*Dalším tradičním modelem je magistrátní obecní pořádek, který má své základy v pruské Steinově reformě z roku 1808. Výkonnou moc zde představuje magistrát jako kolektivní orgán, kterému předsedá starosta plnící roli prvního mezi rovnými.⁸⁷ Uvolněné i neuvolněné členy magistrátu, včetně starosty volí zastupitelský orgán, pozice v magistrátu není slučitelná s pozicí v zastupitelském orgánu. Magistrát je tedy kolektivním výkonným orgánem obce, který je sice řízen starostou, ale ten nemá nikterak silné postavení. Tento systém přežil etapu zavedení přímé volby starostů pouze v Hesensku, kde je ale označován za nepravé magistrátní uspořádání, zde se také pro zastupitelský orgán obce používá výraz městský parlament (*Stadtparlament*). Magistrátní systém byl kritizován pro svou složitost.⁸⁸*

Tradiční typologie obecních pořádků v Německu pozbyla platnost v devadesátých letech po postupném zavedení přímé volby starostů ve většině spolkových zemí.. Dnes se ve všech spolkových zemích s výjimkou Hesenska setkáváme pouze s „duálním starostovsko – radním uspořádáním“, které lze dále rozčlenit v závislosti na vztahu starosty a obecní rady.⁸⁹ Buďto tento systém funguje ve variantě se silným starostou, který předsedá radě a všem jejím výborům a má rozhodující hlas při hlasování rady, nebo systém s předsedou rady, jehož kompetence jsou na úkor kompetencí přímo voleného starosty.

4.4 Svobodný stát Sasko

4.4.1 Sídlní struktura

Obce a územní struktura osídlení byla v posledních dvaceti letech ovlivněna územní správní reformou okresů v letech 1994-1998, první etapou dobrovolného slučování obcí v letech 1993 – 1994, která preferovala vytváření svazků a sdružení obcí, do kterých se sloučilo 311 obcí. Druhá etapa, která probíhá od roku 1999, byla vyvolána především negativním demografickým vývojem, stárnutím obyvatel a jejich klesajícím počtem a rostoucími požadavky občanů na moderní veřejnou správu. Dále se v praxi prokázalo, že svazky a sdružení obcí nejsou efektivní formou pro plnění úkolů v samostatné a přenesené

⁸⁷ JÜPTNER, P. *Spolková republika Německo*. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 64

⁸⁸ JÜPTNER, P. *Spolková republika Německo*. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 64

⁸⁹ JÜPTNER, P. *Spolková republika Německo*. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 64

působnosti. Svobodný stát Sasko proto začal podporovat finančně slučování obcí do větších a výkonostnějších obcí a to tzv. premií za fúzi. Výsledky těchto reforem veřejné správy na úrovni okresů a cíleného dobrovolného slučování obcí jsou k dispozici v následující tabulce.⁹⁰

TABULKA 6: Vývoj počtu obcí v Sasku po roce 1990

Rok	zemské okresy [P]	Počet obyvatel/ zemský okres	Počet obcí	počet obyvatel/ obec
1990	54	88 228	1 626	2 930
1996	29	156 748	860	5 285
1999	29	153 782	546	8 168
2004	29	148 148	522	8 230
2009	13	322 523	491	8 504

Zdroj: Statistisches Landesamt des freistaates Sachsen: Das Statistische Jahrbuch 2009

Největší obcí v Sasku k 6. 6. 2006 bylo hlavní spolkové město Dresden (Drážďany) s 489 259 obyvateli, další významná města jsou Leipzig (Lipsko) s 499 232 obyvateli a Chemnitz (Saská Kamenice) s 247 589 obyvateli, přičemž další 3 města v Sasku mají počet obyvatel přesahující 100 000 obyvatel a více než dvě třetiny všech saských obcí jsou menší než 5 000 obyvatel.⁹¹

TABULKA 3: Struktura obcí ve Svobodném státu Sasko podle počtu obyvatel

Velikost obce	P	[%]
do 999	10	2,0
1 000 – 4 999	323	75,5
5 000 – 9 999	90	18,3
10 000 – 49 999	64	13,0
50 000 – 99 999	3	0,6
nad 100 000	3	0,6
celkem	493	100

Zdroj: Statistisches Landesamt des freistaates Sachsen: Das Statistische Jahrbuch 2009

⁹⁰ *Česko německá výměna informací o vývoji územně správní struktury měst a obcí*. Prezentace na konferenci. Löbau: Saské státní ministerstvo vnitra. 2009.

⁹¹ *Sasko ve faktech*. Saská vládní kancelář. Drážďany: SAXONIA Werbeagentur. 2006. s. 8

4.4.2 Veřejná správa

V této podkapitole jsem jako hlavní zdroj informací použil prezentaci Dr. Franka Pfeila, vedoucího odboru 4, z mezinárodní konference, pořádané Libereckým krajem a Saským ministerstvem vnitra ve městě Löbau dne 29. října 2009, které jsem měl možnost se zúčastnit.

Saská státní správa má z převážné části třístupňovou strukturu. Skládá se ze státní vlády (Landesregierung), středního stupně, což jsou tři vládní prezidia (Regierungsbezirk) a jiné vrchní zemské úřady a nižšího stupně, což jsou města na úrovni okresu (Stadtkreis) a okresní úřady (Landratsamt), pro plnění státem uložených povinností a nižší státní úřady se zvláštní působností. Za účelem zjednodušení správního systému byly vytvořeny také rezorty s dvoustupňovou strukturou, jako je například saská policie.⁹²

Samospráva a státní správa je vykonávána smíšeným systémem jak na úrovni obcí a jejich svazků, tak na úrovni okresů. Okres (*Landkreis*) je v Sasku orgánem samosprávy i státní správy, v čele okresu stojí nejvyšší okresní rada (*Landrat*), který je volen dvoukolovou přímou volbou v šestiletém volebním období, je zároveň přednostou okresního úřadu (*Landratsamt*) Okresní zastupitelstvo (*Kreistag*), je zákonodárný sbor okresu a je zodpovědný za záležitosti místní samosprávy. Zastupitelstvo okresu je voleno poměrným volebním systémem na období 6 let.⁹³ *V Sasku proběhla v roce 2008 již druhá územně správní reforma okresů od roku 1990, celá řada úkolů státní správy byla přenesena na komunální úroveň a od 1. 1. 2009 byl počet okresů snížen z 22 na 10.⁹⁴*

Svobodný stát Sasko po provedení druhé územně správní reformy okresů a přenesení řady úkolů státní správy na nejnižší samosprávnou – tedy obecní úroveň dále motivuje obce k dobrovolnému slučování. Saské ministerstvo vnitra považuje za nejefektivnější minimální velikost obce 5 000 až 8 000 obyvatel. Taková obec je podle tohoto stanoviska schopna plnohodnotně zajistit jak samosprávné úkoly obce, tak výkon státní správy v přenesené působnosti. Saská obec může v oblasti přenesené působnosti

⁹² *Sasko ve faktech*. Saská vládní kancelář. Drážďany: SAXONIA Werbeagentur. 2006. s. 29

⁹³ *Internetová prezentace Landkreiss Goerlitz*. [online]. Goerlitz: Landkreiss Goerlitz. 2010 [cit. 2010-06-29] Dostupné na [www: http://www.kreis-goerlitz.de/city_info/webaccessibility/index.cfm?waid=132](http://www.kreis-goerlitz.de/city_info/webaccessibility/index.cfm?waid=132)

⁹⁴ *Česko německá výměna informací o vývoji územně správní struktury měst a obcí*. Prezentace na konferenci. Löbau: Saské státní ministerstvo vnitra. 2009.

fungovat jako obec s rozšířenou správní působností, nebo jako obec s omezenou správní působností. První etapa dobrovolného slučování byla zahájena v roce 1993, tady byl jako jedna z možností slučování obcí doporučován dobrovolný svazek nebo sdružení obcí, do kterého obce dobrovolně přenášejí pravomoci, které nejsou sami schopny zajistit, přičemž výkon společných pravomocí a zajišťování služeb je zajištěno smluvně. Saská zemská vláda připravila systém podpory, včetně finančního bonusu za sloučení obcí.⁹⁵

Další etapa dobrovolného slučování obcí probíhá od roku 1999. V této fázi, trvající dodnes, je svazek obcí hodnocen jako méně funkční řešení a slučování obcí probíhá buď formou připojování menších obcí k větším, nebo formou sloučení rovnocenných obcí. Tento proces dobrovolného slučování probíhá i mezi svazky obcí založenými v devadesátých letech a městy. Obavy ze ztráty vlivu obyvatel připojených obcí na rozhodování ve sloučené obci jsou řešeny veřejnoprávní smlouvou, která zohledňuje zájmy obyvatel sloučených resp. připojených obcí. Ve smlouvě může být upraven zvláštní status připojené obce, včetně možnosti vytvořit zastupitelstvo připojené obce, které má rozhodovací kompetence, týkající se místní části a jsou mu poskytovány rozpočtové prostředky v přiměřené výši, nutné k zajištění fungování obecních zařízení provozovaných v připojené obci. Veřejnoprávní smlouvy také obvykle řeší postavení starostů připojených obcí a návrhy investičních opatření, které mají dopad na připojenou obec. Slučování obcí zabraňuje tomu, aby obce výrazně rozdílných velikostí a rozdílných obecních rozpočtů zajišťovaly stejný rozsah poskytovaných služeb v odpovídající a požadované kvalitě.⁹⁶

Podle mého názoru je tento saský funkční model reformy okresů a obecní samosprávy funkční a má nastaveny mechanismy, které umožňují zachovat rozhodování samosprávy co nejbližší k občanům připojených a sloučených obcí.

4.4.3 Typ obecního zřízení

Obecní zřízení (Gemeindeordnung) bylo ve Svobodném státě Sasko naposledy změněno s účinností k 11. červnu 2005. *Podle historického členění typů obecního zřízení v Německu se jedná o variantu duální starostovsko – radní uspořádání se silným starostou,*

⁹⁵ *Česko německá výměna informací o vývoji územně správní struktury měst a obcí.* Prezentace na konferenci. Löbau: Saské státní ministerstvo vnitra. 2009.

⁹⁶ *Česko německá výměna informací o vývoji územně správní struktury měst a obcí.* Prezentace na konferenci. Löbau: Saské státní ministerstvo vnitra. 2009.

*který předsedá jak radě, tak výborům a má v těchto orgánech právo hlasovat. Jedná se tedy o variantu silného starosty jako tzv. jediné špice.*⁹⁷

Obce mohou podle saského obecního zřízení vyřizovat své povinnosti a úkoly ve spolupráci s ostatními obcemi. Za tímto účelem mohou vytvářet správní společenství, správní sdružení nebo účelová sdružení a uzavírat účelové dohody.⁹⁸

4.4.4 Orgány obce

Dle Obecního práva pro Svobodný stát Sasko z 18. 3. 2003 je obec zástupce veřejného práva v území.⁹⁹ Orgány obce jsou rada (*Gemeinderat, Stadtrat*) a starosta (*Bürgermeister*). Hlavním politickým orgánem obce je rada, která rozhoduje ve všech důležitých obecních záležitostech. Starosta volený občany přímo na období sedmi let, je zároveň hlavou obecní rady, nese odpovědnost za činnosti související s běžnou správou, povinnosti delegované obecní radou nebo úkoly vykonávané z příkazu.

Ve městech je obecní rada označována jako *Stadtrat*. Počet členů rady obce stanovené saským obecním právem je 8 členů obecní rady pro obce do 500 obyvatel až po 60 členů rady pro obce s více než 400 000 obyvateli. Obecní rada může zvýšit nebo snížit počet radních maximálně o 10, tato úprava platí od následujících voleb do obecní rady.¹⁰⁰ Volební období pro radu je stanoveno na pět let. V saském obecním právu je jako předsedající rady stanoven starosta, jedná se tedy o model s dominujícím a silným starostou. Jednání rady jsou otevřená, pouze v případě že se projednává obchodní tajemství připouští obecní právo uzavřené jednání, ovšem s povinností výsledky jednání a usnesení z něj zveřejnit.¹⁰¹ Hlasování obecní rady je veřejné a k přijetí usnesení je potřeba hlasů více než poloviny ze všech zastupitelů, starosta má právo hlasovat. V případě hlasování o závažných záležitostech může starosta vyhlásit tajné hlasování.¹⁰²

⁹⁷ JÜPTNER, P. *Spolková republika Německo*. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 64

⁹⁸ *Sasko ve faktech*. Saská vládní kancelář. Drážďany: SAXONIA Werbeagentur. 2006. s. 31

⁹⁹ Gemeindeordnung für de Freistaat Sachsen §1

¹⁰⁰ Gemeindeordnung für de Freistaat Sachsen. § 27,28

¹⁰¹ Gemeindeordnung für de Freistaat Sachsen. § 37

¹⁰² Gemeindeordnung für de Freistaat Sachsen. § 39

K zajištění plnění konkrétních úkolů obce stanovených v saském obecním zřízení ustanovuje obecní rada poradní výbory, kterým předsedá starosta obce. Členy výborů volí obecní rada ze svého středu, bez projednání materiálu ve výborech není možné, aby byl návrh usnesení k materiálu projednán v obecní radě. Saské obecní právo připouští zřízení místních rad, jako poradních orgánů obecní rady.¹⁰³

Starosta obce je volen přímo občany obce a je podle saského obecní zřízení předsedou obecní rady a vedoucím obecního úřadu (*Gemeindevverwaltung*) a zároveň statutární zástupce obce. V obcích nad 5 000 obyvatel je starosta uvolněný úředník, v obcích pod 5 000 obyvatel neuvolněný úředník, tedy jen na vedlejší úvazek. Ve svobodných městech a velkých krajských městech je starosta titulován jako primátor *Oberbürgermeister*. Volební období starosty obce je sedmileté a není časově navázáno na volební období obecní rady.¹⁰⁴

Saské obecní zřízení řeší poměrně podrobně neslučitelnost funkcí. Pozice člena obecní rady je například neslučitelná s výkonem funkce starosty obce, s pozicí úředníka nebo zaměstnance obce, s pozicí úředníka nebo zaměstnance právnických osob veřejného práva, které mají v obci vliv. Pro zajímavost se členem obecní rady nesmí stát osoba, která je se starostou obce společníkem ve firmě.¹⁰⁵

4.4.5 Přímá demokracie na místní úrovni

Saské obecní zřízení používá institut referenda jako nástroje přímé demokracie. V Sasku mohou voliči také rozhodovat o otázce, která je jim položena ze strany obecní rady. Položení otázky občanům musí být odsouhlaseno 2/3 většinou členů obecní rady. Tento institut se v saském obecním zřízení nazývá občanská rozhodnutí (*Bürgerentscheid*). Obecní rada se může občanů dotázat na negativně vymezený rozsah otázek, otázka nesmí být položena např. k rozpočtu obce, k vnitřní organizaci úřadu, obecní poplatky. Souhlasu občanů v tomto institutu je dosaženo, pokud se k otázce vysloví kladně alespoň 25 % voličů dané obce. Rozhodnutí občanů potom stojí na úrovni rozhodnutí rady.¹⁰⁶

¹⁰³ Gemeindeordnung für de Freistaat Sachsen. § 67

¹⁰⁴ Gemeindeordnung für de Freistaat Sachsen. §51

¹⁰⁵ Gemeindeordnung für de Freistaat Sachsen. § 32

¹⁰⁶ Gemeindeordnung für de Freistaat Sachsen. §24

Občanská žádost (Einwohnerantrag), je institut žádosti, kterou mohou podat až tři obyvatelé obce, se danou žádostí musí do tří měsíců obecni rada zabývat a žadatele musí mít možnost se během jednání rady k svému podání vyjádřit.¹⁰⁷

Občanské přání (Bürgerbegehren) je institut žádosti, žádost musí být podána písemně a musí ji svým podpisem podpořit alespoň 15 % voličů dané obce. Použití občanského přání je omezeno hranicí 3 let, před jejichž uplynutím nesmí být občanské přání ve stejné věci použito. Petenty musí zastupovat tříčlenný výbor pověřený k převzetí odpovědi. Žádost musí být formulována tak, aby na ní bylo možné odpovědět ano nebo ne, musí obsahovat návrh financování žádosti a v případě, že se jedná o reakci na konkrétní rozhodnutí obecní rady, musí být tento institut využit do dvou měsíců od zveřejnění rozhodnutí. O občanském přání rozhoduje obecní rada a pokud se rozhodne mu vyhovět, musí příčné kroky realizovat do tří měsíců.¹⁰⁸

4.4.6 Volební systém pro volby do obecní rady

Volební právo má každý obyvatel obce starší 18 let, včetně obyvatelů zemí Evropské unie, pokud v obci bydlí alespoň tři měsíce přede dnem voleb. Nařízení saské vlády k provádění voleb umožňuje ve vyjmenovaných případech volbu formou dopisu.

Komunální volby v Sasku používají institut volné kandidátní listiny. Volič má k dispozici 3 hlasy, které může použít jak pro panašování, tedy volit jednotlivé kandidáty napříč kandidátními listinami, nebo pro kumulaci, kdy může své tři hlasy dát jednomu kandidátovi. Volební systém je poměrný, bez uzavírací klausule, k přepočtu hlasů na mandáty se používá d'Hondtova metoda.¹⁰⁹

Saský komunální systém umožňuje kandidovat celé řadě místních sdružení nezávislých kandidátů, pokud bychom použili české volební názvosloví. V posledních komunálních volbách v Sasku v roce 2009 tato sdružení nezávislých kandidátů (*Frei Wähler*) získala 24,6 % hlasů, což bylo druhé místo za CDU a tento výsledek znamenal

¹⁰⁷ Gemeindeordnung für de Freistaat Sachsen. §23

¹⁰⁸ Gemeindeordnung für de Freistaat Sachsen. §25

¹⁰⁹ *Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Durchführung des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlordnung – KomWO) Vom 5. September 2003.* [online]. Freistaat Sachsen. Sächsische Staatskanzlei. [cit. 2010-06-29] Dostupné na [www: http://www.revosax.sachsen.de/Details.do?sid=9021012820204](http://www.revosax.sachsen.de/Details.do?sid=9021012820204)

dokonce největší počet mandátů v obecních radách v Sasku - celkem 3 104 mandátů členů obecních rad, zatímco nejsilnější politická strana na úrovni zemského sněmu CDU (Křesťansko demokratická unie) získala v obecních volbách 2 962 mandátů v obecních radách.¹¹⁰

4.4.7 Volba starosty

Volba starosty je přímá, dvoukolová, do druhého kola postupují dva nejsilnější kandidáti z prvního kola. Starostou obce může být zvolen i obyvatel jiné obce, pasivní volební právo je v Sasku ohraničeno 21 lety věku.¹¹¹

¹¹⁰ Statistisches Landesamt des freistaates Sachsen

¹¹¹ Gemeindeordnung für de Freistaat Sachsen. §48, 49

5. Veřejná správa na místní úrovni v České republice

5.1 Historický vývoj

Požadavky na demokratizaci společnosti v Čechách se výrazně projeví v roce 1848, který byl rokem revolučních změn v celé Evropě. Příslušníci měšťanstva a inteligence požadovali realizaci liberálních a demokratických přeměn státu a společnosti. *V březnu 1848 bylo v rámci První pražské petice vzneseno 11 požadavků, určených císaři, který mimo jiné obsahoval také požadavek na zavedení obecní samosprávy.*¹¹² Revoluční rok vyvrcholil přípravou projektu Kroměřížské ústavy, který zaváděl zemské a krajské sněmy a samosprávu obecní. Ústava nakonec nebyla schválena, nový císař František Josef I. rozpustil 7. března 1849 říšský sněm a vyhlásil oktrojovanou ústavu. Tím skončila revoluce, nicméně některé její výsledky již nemohly být zlikvidovány a padesátá léta v podstatě znamenala jen dočasnou etapu ústupu revoluce, která byla v šedesátých letech dokončena kompromisem a realizací liberálně demokratického programu měšťanstva.¹¹³

Revoluční rok 1848 lze tedy považovat za základ samosprávy v českých zemích. Pouze požadavky národnostní, vznesené poprvé právě v roce 1848, nebyly v rámci rakouské říše nikdy realizovány, což lze považovat za důvod rozpadu Rakousko-Uherska v roce 1918.

5.1.1 Prozatímní obecní zřízení z roku 1849

Základním zákoným předpisem o samosprávě se stal prozatímní obecní zákon, který byl vyhlášen 17. března 1849. Právě v něm byla zakotvena ona známá liberální zásada – „základem svobodného státu je svobodná obec“. V prozatímním obecním zákoně je také základ dvojí působnosti obcí. Do působnosti přirozené spadaly všechny záležitosti, které se dotýkaly místního zájmu a bylo je možné vyřídit vlastními prostředky obce. Za působnost přenesenou byly považovány všechny záležitosti, jež patřily do správy zeměpanské, avšak byly na samosprávu obecní z nějakého důvodu přesunuty. Prozatímní obecní zřízení, bylo budované na struktuře obec, okres, kraj bylo obecně závazné.

¹¹² MALÝ, K. a kolektiv: *Dějiny českého a československého práva do roku 194*. 3. vydání. Praha: Linde Praha. 2003. ISBN 807201-433-1. s. 210

¹¹³ MALÝ, K. a kolektiv: *Dějiny českého a československého práva do roku 194*. 3. vydání. Praha: Linde Praha. 2003. ISBN 807201-433-1. s. 209 - 216

vymykala se z něj jen některá velká města se zvláštním statutem – statutární města. Zákon sice předpokládal vytvoření vyšších samosprávných orgánů, podrobné předpisy byly ale vydány jen pro obce.¹¹⁴ Orgány obce byly v prozatímním obecním zákoně definovány jako obecní výbor, který měl kontrolní a usnášecí funkci, a výkonné orgány obecní představenstvo a starosta. Volební období pro orgány obce bylo stanoveno jako tříleté.¹¹⁵

V rámci nastupujícího Bachovského absolutismu byly kabinetním listem v prosinci roku 1851 provedeny velké zásahy do práv orgánů obecní samosprávy. V roce 1852 byla zrušena veřejnost obecních jednání, volby do obecních orgánů byly potvrzovány vládou, aby od roku 1854 nebyly prováděny vůbec a představenstva obcí jmenovalo ministerstvo vnitra. V roce 1862 byl vydán nový rámcový říšský obecní zákon, na jehož základě byly vydány obecní zákony v jednotlivých zemích. Prozatímní obecní zřízení bylo nicméně první kodifikací samosprávy v Rakousku a vzhledem ke kontinuitě práva mezi Rakousko-Uherskem a Československou republikou lze prozatímní obecní zákon považovat za základ samosprávy v dnešním pojetí.¹¹⁶

5.1.2 Říšský obecní zákon 1862

Z rámcového říšského obecního zákona schváleného 5. března 1862 byl v Čechách odvozen český obecní zákon č. 7/1864. Tato právní norma určila například právo domovské, ze kterého vyplývala například péče o chudé, neboť bylo povinností obce se o nemajetné starat. Orgány obce byly obecní výbor a obecní představenstvo, jejichž jednání byla veřejná. V jejich čele stál starosta, který zastupoval obec navenek a měl řadu pravomocí, včetně disciplinárních a právo vykonávat místní polici. Za výkon úřadu v oblasti samosprávy odpovídal obci a v případech zajišťování přenesené pravomoci odpovídal i vládě, prostřednictvím zemského místodržitelství. Na obecní řád z roku 1849 navazovala nová právní úprava také rozdělením pravomocí obce na vlastní a přenesenou. Přenesená působnost byla charakterizována jako povinnost obce přičiňovat se spolu k účelům správy veřejné. Orgány státu ale mohly po obci vyžadovat jen takovou

¹¹⁴ MALÝ, K. a kolektiv: *Dějiny českého a československého práva do roku 194*. 3. vydání. Praha: Linde Praha. 2003. ISBN 807201-433-1. s. 253 - 254

¹¹⁵ MALÝ, K. a kolektiv: *Dějiny českého a československého práva do roku 194*. 3. vydání. Praha: Linde Praha. 2003. ISBN 807201-433-1. s. 254

¹¹⁶ MALÝ, K. a kolektiv: *Dějiny českého a československého práva do roku 194*. 3. vydání. Praha: Linde Praha. 2003. ISBN 807201-433-1. s. 256

působnost, která byla obci výslovně uložena v zákonech. Jednalo se o působnost v záležitostech soudních, politických, zemědělských, živnostenských, poštovních, daňových nebo například při odvodech do vojska a ubytování vojáků. Obec byla poprvé vymezena jako korporace s odpovědností za škody, s vlastním majetkem, který byl hlavním zdrojem příjmů obce a byl nedotknutelný. Dohled nad činností samosprávy vykonával okresní hejtman, místní místodržitelství pak mohlo obecní výbor i rozpustit.¹¹⁷

Rámcový říšský obecní zákon umožnil zřizovat obce vyššího druhu, v Čechách byly na základě této možnosti zřízeny samosprávné okresy. Na Moravě a ve Slezku byly sice příslušné právní předpisy schváleny, ale okresní samospráva zřízena nebyla.¹¹⁸

5.1.3 Místní správa v Československé republice 1918-1938

Recepčním zákonem z 28. října 1918 byla v novém státě zachována kontinuita se zemskými a říšskými zákony včetně zákonů o obecním zřízení. *Dne 7. února 1919 byla přijata novela obecního zřízení č.76/1919, ta platila pouze pro české země nikoliv pro Slovensko. Značný vliv mělo na přechodnou dobu ustanovení § 23 novely, které zmocňovalo vládu, aby po přechodnou dobu svým rozhodnutím měnila obecní a okresní hranice, aniž by byla vázána jakoukoliv formalitou.*¹¹⁹

Občané volili obecní zastupitelstvo, které ze svého středu vybíralo a volilo starostu a obecní radu. Rada, která doposud fungovala jako poradní orgán starosty, nyní se usnášela o všech otázkách vlastní i přenesené pravomoci. Rada se obsazovala poměrně podle výsledku voleb do obecního zastupitelstva, dá se tedy říci že byl uplatňován koncensuální model, ve kterém strany zastoupené v obecním zastupitelstvu byly zároveň zastoupeny v obecní radě jako výkoném orgánu obce. Novela zavedla také mimořádné instituty pro případ rozpuštění zastupitelstva, vládního komisaře a správní komisi.¹²⁰

¹¹⁷ MALÝ, K. a kolektiv: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vydání. Praha: Linde Praha. 2003. ISBN 807201-433-1. s. 254 - 259

¹¹⁸ MALÝ, K. a kolektiv: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vydání. Praha: Linde Praha. 2003. ISBN 807201-433-1. s. 256 - 261

¹¹⁹ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s.47

¹²⁰ MALÝ, K. a kolektiv: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vydání. Praha: Linde Praha. 2003. ISBN 807201-433-1. s. 386 - 387

Obecní zastupitelstvo bylo nástupcem obecního výboru, obecní rada nástupcem obecního představenstva. U obecní rady došlo se změnou názvu k podstatné změně struktury a kompetencí. Zatímco do roku 1919 byla rada orgánem, který neměl svoji vlastní moc, novela stanovila, že je orgánem kolegiálním, vybaveným speciálními pravomocemi.¹²¹ Starosta a dva členové obecní rady tvořili obecní trestní senát, který byl příslušný pro místní jurisdikci v oboru místní police v rámci obecní působnosti. Trestní senát mohl udělit pokutu, v případě nesolventnosti pachatele vězení.¹²²

Prvorepublikové obecní zřízení má nejbliže k dualistickému uspořádání kolegiálnímu – tzv. magistrátní typ.¹²³

5.1.4 Místní správa v období 1939 - 1945

Začátkem února roku 1939 schválila vláda československé tzv. druhé republiky nařízení o zřízení instituce obecních (nebo obvodových – pro více obcí) tajemníků, kteří měli plně zabezpečovat přenesený výkon státní správy v obcích a současně byli oprávněni k zásahům do samostatné působnosti obcí. Tajemník byl státním zaměstnancem služebně podřízený okresnímu hejtmanovi, mohl navrhnout zrušení opatření nebo usnesení obecního zastupitelstva nebo starosty. To byla předzvěst omezování místní správy, která měla nastat v období protektorátu.¹²⁴

Dne 15. března 1939 dochází k okupaci českých zemí a následujícího dne vydává německý kancléř Adolf Hitler výnos o zřízení Protektorátu Čechy a Morava. Na jeho základě bylo území protektorátu prohlášeno za součást německé říše, němečtí obyvatelé se stali říšskými občany a čeští občané měli tzv. protektorátní příslušnost. Již v prvních týdnech okupace byli v řadě měst a obcí sesazováni čeští starostové, kteří byli nahrazováni německými vládními komisaři a rovněž byla rozpuštěna obecní zastupitelstva. Postižena byla i samospráva zemská - již na podzim roku 1939 byla působnost zemských

¹²¹ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky.* Praha: Grada Publishing. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s.49

¹²² BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky.* Praha: Grada Publishing. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s.52

¹²³ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky.* Praha: Grada Publishing. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s.52

¹²⁴ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky.* Praha: Grada Publishing. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s.53

zastupitelstev přenesena na zemského prezidenta a v květnu roku 1940 byla tato zastupitelstva rozpuštěna. V závěrečné fázi války byla dovršena likvidace obecní samosprávy. Její pravomoci byly postupně stále více oklešťovány, ovšem vládním nařízením č. 51/1944 Sb. byli ve všech větších obcích jmenováni tzv. úředniční vedoucí, kteří převzali pravomoc a působnost starostů.¹²⁵

5.1.5 Místní správa v období 1945 - 1990

Historie veřejné správy v letech 1945 - 1989 byla významně ovlivněna politickým vývojem v českých zemích, přechodem od pluralitního politického systému k systému jedné vládnoucí strany. Byla tak narušena tradice prvorepublikového modelu veřejné správy, který navazoval na obecní zřízení z roku 1862.

Rozhodujícím článkem organizace veřejné správy na komunální úrovni se staly Národní výbory. První volby do Národních výborů se konaly až v roce 1954. Jediným přímo voleným orgánem národních výborů bylo plénum, kam se volilo v jednomandátových obvodech z jednoho kandidáta navrženého Národní frontou, zákon sice umožňoval kandidaturu více osob, v praxi k tomu ale nikdy nedošlo.¹²⁶

Základní problémy v oblasti fungování veřejné správy lze vymezit v několika okruzích. Národní výbory se staly rozhodujícím článkem organizace veřejné správy, jejich činnost však byla poznamenána politickým systémem té doby a také problémy způsobené personálním obsazením správního aparátu. Sjednocení funkce výkonu státní správy a samosprávné funkce v jednom orgánu bez jakéhokoliv rozlišení těchto dvou činností, se promítalo nejen do kompetenčních vztahů, ale fakticky znamenalo zánik samosprávy. Dále to byly problémy způsobené charakterem „centralismu“ v oblasti hospodářského plánování a „regionální“ odpovědnosti územních orgánů veřejné správy za komplexní rozvoj územních celků.¹²⁷

¹²⁵ MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998. ISBN 80-70797-53-3., 105 s.

¹²⁶ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s.53

¹²⁷ BOHÁČKOVÁ, K. *Reformy územněsprávní organizace na území ČR po roce 1945*. Zlín, 2005. bakalářská práce (Bc.). Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Fakulta managementu a ekonomiky. Vedoucí JUDr. Miloš Matula, CSc.

5.1.6 Místní správa po roce 1990

V roce 1990 došlo k zásadní proměně systému územní veřejné správy. Jednokolejný systém veřejné správy byl odstraněn ústavním zákonem č.294/1990 Sb., který znamenal návrat k někdejší dvojkolejnosti. Základem místní samosprávy a místní státní správy se stala obec. Prostřednictvím tohoto zákona bylo zkráceno funkční období posledních místních národních výborů, které měly původně končit až v roce 1991. Změny na obecní úrovni vešly v platnost ke dni voleb do obecních zastupitelstev 24. listopadu 1990. Tím se otevřela zcela nová etapa vývoje českého komunálního systému, která však v mnohém navazovala na předchozí tradice prvorepublikového uspořádání a také tradice obecního zřízení z roku 1862.¹²⁸

Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady. Jejich kompetence přešly z části na ústřední správní úřady, z části na nově ustavené okresní úřady. Tento stav neměl být stavem dlouhodobým. Okresní úřady byly koncipovány jako orgány s výrazným, maximálně dvouletým časovým omezením. Předpokládala se existence vyšší samosprávy, jejíž zřízení oddalovaly na počátku devadesátých let zejména spory o to, zda má být realizována podle historických zemí nebo podle krajů. Dlouhodobé přetrvávání systému, původně určeného jako přechodného, přineslo ovšem problémy. V rovině samosprávy nebylo možné řešit žádný problém, jehož úroveň přesahovala obecní dimenzi, a tím se nemohlo dařit uplatnit princip subsidiarity. V rovině státní správy chyběla meziregionální úroveň, samosprávné kraje byly nakonec zřízeny až po deseti letech od změny politického systému v roce 2000, a staly se počátkem reformy veřejné správy.¹²⁹

Ve vztahu k organizaci krajů spočíval základní problém ve volbě spojeného nebo odděleného modelu výkonu veřejné správy. První model je založen na výkonu státní správy územní samosprávou, vedle které mohou existovat specializované orgány státní správy, avšak nikoliv orgány státní správy se všeobecnou působností. Druhý model by znamenal vytvoření zvláštních orgánů státní správy a zvláštních orgánů samosprávy. Ministerstvo vnitra pověřené přípravou reformy veřejné správy navrhovalo původně oddělený model, po

¹²⁸ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s.58

¹²⁹ POSTRÁNECKÝ, J. *Vybrané aspekty vývoje veřejné správy v České republice*, eStat.cz – EFEKTIVNÍ STÁT, občanské sdružení Michala Tošovského. [online]. 2005 [cit. 2010-06-25] Dostupné na [www: http://www.estat.cz/share/estat.cz/docs/konference/prednaska_postranecky.pdf](http://www.estat.cz/share/estat.cz/docs/konference/prednaska_postranecky.pdf)

*hlasování v Poslanecké sněmovně v květnu 1999, ve kterém se vyslovilo 179 ze 194 přítomných poslanců pro spojený model, však byly zpracovávány návrhy zákona pro podmínky spojeného modelu, který se také realizoval.*¹³⁰

5.2 Sídlní struktura

Sídlní struktura České republiky se vyznačuje značnou roztržitostí, jež je dána dlouhým historickým vývojem sídelní sítě. Sídlní síť České republiky je poměrně stará; většina dnes existujících sídel pochází z období raného až vrcholného středověku, sídla v úrodných oblastech však mnohdy i z dob podstatně starších. Zhruba do konce 16. století bylo osídlení území dnešního Česka až na výjimky dokončeno a přestože i v dalších staletích docházelo ke vzniku a zániku jednotlivých sídel, sídelní síť Česka se do dnešních dnů zachovala v podstatě v podobě, jakou měla v období po třicetileté válce. Také zmíněné procesy urbanizace a vylidňování venkova, které proběhly v posledních dvou staletích, na tento poměrně stabilní systém nejen navázaly, ale výrazně proměnily jeho velikostní strukturu a míru koncentrace obyvatelstva v jednotlivých skupinách sídel. Typický pro Českou republiku je velký počet malých obcí. K 1. 3. 2001 existovalo v České republice 6 258 obcí, s celkovým počtem 10 230 060 obyvatel. Průměrná velikost obce v ČR tak činí 1 635 obyvatel. Mediánová velikost obce je však pouhých 382 obyvatel, tzn. plná polovina obcí má méně než 382 obyvatel. Počet obcí prošel výraznou změnou hlavně při zavádění tzv. střediskových obcí v 70. a 80. letech, kdy se prudce snížil, po roce 1990 došlo k prudkému nárůstu počtu obcí.¹³¹

*Jednou z reakcí na pád režimu bylo na místní úrovni osamostatňování obcí. V zásadě platilo, že nejdříve se osamostatnily obce, které byly nejpozději sloučeny. Rychlá dezintegrace dříve slučovaných obcí vytvořila v letech 1990 – 1992 současnou územní tvář rozčlenění státu na samosprávné jednotky.*¹³²

¹³⁰ POSTRÁNECKÝ, J. *Vybrané aspekty vývoje veřejné správy v České republice*, eStat.cz - EFEKTIVNÍ STÁT, občanské sdružení Michala Tošovského. [online]. 2005 [cit. 2010-06-25] Dostupné na [www: http://www.estat.cz/share/estat.cz/docs/konference/prednaska_postranecky.pdf](http://www.estat.cz/share/estat.cz/docs/konference/prednaska_postranecky.pdf)

¹³¹ *Velikostní struktura obcí*. Český statistický úřad. [online]. 2006 [cit. 2010-06-20]. Dostupné na [www: http://www.czso.cz/csu/2003edicniplan.nsf/o/4120-03-casova_rada_1961_2001_velikostni_struktura_obci](http://www.czso.cz/csu/2003edicniplan.nsf/o/4120-03-casova_rada_1961_2001_velikostni_struktura_obci)

¹³² BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s.58-61

TABULKA 6: Vývoj počtu obcí v České republice v letech 1961 - 2007

Rok	1961	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2007
Počet obcí	8 726	7 511	4 778	4 100	6 232	6 251	6 248	6 249

zdroj: Český statistický úřad¹³³

Sídelní síť nemá v celé České republice jednotný charakter. Pro Čechy a oblast Českomoravské vrchoviny je typická hustá síť malých sídel. V nížinách jsou vesnice zpravidla o velikosti 200–500 obyvatel rozloženy ve vzájemných vzdálenostech 2–5 km. V pahorkatinách a podhorských oblastech je rozložení takovýchto sídel řidší, ale doplněné velkým množstvím drobných lokalit, dnes často již jen s maximálně několika desítkami obyvatel a domovním fondem využívaným převážně k rekreaci. Oproti tomu pro nížinné oblasti Moravy a Slezska jsou charakteristická větší sídla, zpravidla s 1 500–3 000 obyvateli, rozmístěná ve větších vzdálenostech. Také města jsou v průměru větší než v Čechách a jejich síť je řidší.¹³⁴

Tab. 10 Podíl obyvatelstva ve velikostních skupinách obcí podle krajů v r. 2001

Kraj	Počet obcí	Počet obyvatel	Průměrná velikost obce (počet obyvatel)	Podíl obyvatelstva (%) v obcích s počtem obyvatel			
				do 1999	2000 - 4999	5000 - 9999	10000 a více
Hl.m. Praha	1	1169106	x	-	-	-	100,0
Středočeský kraj	1148	1122473	978	43,0	13,2	8,3	35,5
Jihočeský kraj	623	625267	1004	32,9	14,8	14,5	37,8
Plzeňský kraj	506	550688	1088	32,6	16,4	7,8	43,2
Karlovarský kraj	132	304343	2306	19,8	11,7	12,4	56,1
Ústecký kraj	354	820219	2317	18,6	8,8	7,6	65,1
Liberecký kraj	216	428184	1982	23,7	11,4	15,7	49,2
Královéhradecký kraj	448	550724	1229	30,6	10,9	16,5	42,0
Pardubický kraj	453	508281	1122	37,3	9,5	12,1	41,1
Vysočina	730	519211	711	42,4	9,3	12,1	36,2
Jihomoravský kraj	647	1127718	1743	28,9	14,8	7,9	48,3
Olomoucký kraj	394	639369	1623	34,1	13,2	3,9	48,8
Zlínský kraj	304	595010	1957	29,2	15,1	11,9	43,8
Moravskoslezský kraj	302	1269467	4204	14,8	10,5	8,2	66,5
Česká republika	6258	10230060	1635	26,1	10,9	8,8	54,2

Zdroj: Český statistický úřad¹³⁵

¹³³ Velikostní struktura obcí. Český statistický úřad. [online]. 2006 [cit. 2010-06-20]. Dostupné na www: http://www.czso.cz/csu/2003edicniplan.nsf/o/4120-03-casova_rada_1961_2001_velikostni_struktura_obci

¹³⁴ Český statistický úřad. Velikostní struktura obcí. [online] Aktualizováno 26. 10. 2006. [cit.2010-06-28] Dostupné na www: http://www.czso.cz/csu/2003edicniplan.nsf/o/4120-03-casova_rada_1961_2001-3_velikostni_struktura_obci

¹³⁵ Český statistický úřad. Velikostní struktura obcí. [online] Aktualizováno 26. 10. 2006. [cit.2010-06-28] Dostupné na www: http://www.czso.cz/csu/2003edicniplan.nsf/o/4120-03-casova_rada_1961_2001-3_velikostni_struktura_obci

5.3 Veřejná správa na místní úrovni

V České republice je uplatňován princip smíšeného modelu veřejné správy, kdy je na organizace územní samosprávy přenášén příslušný rozsah a obsah výkonu státní správy. Orgány územně samosprávných celků, obcí a krajů, spravují své záležitosti samosprávné úkoly vymezené zákonem v rámci samostatné (přirozené) působnosti a dále vykonávají státní správu v rámci působnosti přenesené. *V této oblasti samosprávné orgány jednají jako orgány státní správy řízené nadřízenými orgány. Přenesená působnost spočívá v plnění určitých veřejných záležitostí, které jsou na obec delegovány státem.*¹³⁶

*Již při přípravě první fáze reformy územní veřejné správy, tedy při přípravě krajů v devadesátých letech, se uvažovalo se změnou organizace státní správy na úrovni okresu. Kompetence okresních úřadů nebylo možné přenést na všechny pověřené obecní úřady, kterých bylo do roku 2002 celkem 381. Některé pověřené obecní úřady mají velmi malé územní obvody, případně i jen s pěti tisíci obyvateli. Tam nebylo možné vytvořit podmínky pro kvalitní výkon státní správy vykonávané okresními úřady, jejichž obvod působnosti tvořilo území o velikosti nejčastěji 100 000 – 150 000 obyvatel. S ohledem na přirozené geografické mikroregiony i na možnosti kvalitního zajištění veřejné správy bylo zřejmé, že vhodný počet jednotek pro základní výkon státní správy v rozsahu většiny kompetencí okresních úřadů lze stanovit řádově na 200. Zvolené řešení tedy spočívalo ve výběru cca 200 obcí, které by vykonávaly státní správu v širším obvodu. V rámci 2. etapy reformy VS tak byla zřízena nová kategorie obcí s rozšířenou působností, na které byly přesunuty některé kompetence okresních úřadů.*¹³⁷ K 1. 1. 2003 bylo v České republice 207 obcí z rozšířenou působností.¹³⁸

Veřejná správa je tedy v České republice na místní úrovni dvojstupňová a skládá se z krajů a obcí, které jsou pro účely výkonu státní správy rozděleny do kategorií dle rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti. Podle tohoto kritéria rozlišujeme obce na obce s rozšířenou působností, obce s pověřeným obecním úřadem a obce se

¹³⁶ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s.13

¹³⁷ POSTRÁNECKÝ, J. *Vybrané aspekty vývoje veřejné správy v České republice*, eStat.cz – EFEKTIVNÍ STÁT, občanské sdružení Michala Tošovského. [online]. 2005 [cit. 2010-06-25] Dostupné na [www: http://www.estat.cz/share/estat.cz/docs/konference/prednaska_postranecky.pdf](http://www.estat.cz/share/estat.cz/docs/konference/prednaska_postranecky.pdf)

¹³⁸ *Číselník obcí s rozšířenou působností*. Český statistický úřad. [online]. 2007 [cit. 2010-06-20]. Dostupné na [www: http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/ciselnik_obci_s_rozsirenou_pusobnosti_\(cisorp\)](http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/ciselnik_obci_s_rozsirenou_pusobnosti_(cisorp))

základním rozsahem přenesené působnosti.¹³⁹ V oblasti výkonu samostatné působnosti jsou obce podle obecního zřízení rovnoprávné a mají zajišťovat ze zákona stejný rozsah služeb a samosprávných činností na svém území.¹⁴⁰

Hlavním znakem českého spojeného modelu je nejednoznačné legislativní vymezení samostatné a přenesené působnosti na úrovni územně samosprávných celků. Konkrétní rozdělení je totiž příliš obecné, samostatná působnost obce je vymezena Ústavou České republiky a jedná se o všechny činnosti, které může obsahovat právo na samosprávu. Přenesená působnost jsou všechny činnosti, které stát deleguje na územní samosprávné celky (obce a kraje) a ty je za stát vykonávají. Tento přesun kompetencí lze ale provést jen na základě lex specialis, tj. zvláštního zákona a vlastní výkon státní správy zabezpečují orgány územně samosprávných celku v zákonem stanoveném rozsahu.

Rozhodování zda konkrétní činnost spadá do samostatné nebo přenesené působnosti vychází z ustanovení § 8 zákona č.128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Tento paragraf zní: „pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost“. V praxi je proto běžné, že na základě užití výše uvedeného zákonného pravidla, jsou označeny některé činnosti jako samostatná působnost obce, přičemž podle jejich charakteru by mělo jít spíše o přenesenou působnost a výkon státní správy. Uvedené rozdělení nepočítá s činnostmi, jež svou povahou je nutné označit jako „evidenční, statistické, sdělovací“ a z tohoto důvodu je nelze zařazovat do dvou vytvořených kategorií.¹⁴¹

5.4 Obecní zřízení

Obecní zřízení je v České republice kodifikováno zákonem č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). Podle této právní úpravy je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. a vykonává činnost, která je na ni přenesená. Do působnosti obce patří podle českého pojetí obecního zřízení spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce

¹³⁹ ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), §61–64

¹⁴⁰ ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), § 35–37

¹⁴¹ POSTRÁNECKÝ, J. *Vybrané aspekty vývoje veřejné správy v České republice*, eStat.cz – EFEKTIVNÍ STÁT, občanské sdružení Michala Tošovského. [online]. 2005 [cit. 2010–06-25] Dostupné na [www: http://www.estat.cz/share/estat.cz/docs/konference/prednaska_postranecky.pdf](http://www.estat.cz/share/estat.cz/docs/konference/prednaska_postranecky.pdf)

a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům, nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zvláštní zákon.¹⁴²

Obec může k plnění svých úkolů zakládat a zřizovat právnické osoby a také organizační složky obce bez právní subjektivity. Obec může ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou, a to ve věcech stanovených zvláštním zákonem, k zabezpečení místního pořádku, pro pořádání veřejně přístupných akcí, k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí a veřejné zeleně.¹⁴³

Obce mohou při výkonu své samostatné působnosti vzájemně spolupracovat na základě smlouvy uzavřené k plnění konkrétního úkolu, na základě vytvoření dobrovolného svazku obcí, nebo zakládáním právnických osob s účastí dvou nebo více obcí. Svazky obcí mají obcím umožnit zajištění samosprávných činností regionálního významu.¹⁴⁴

Podle mého názoru je český komunální systém při použití typologie Page a Goldsmithe z pohledu prostupnosti politického systému pro lokální představitele systémem ryze jihoevropským. Pro ilustraci uvádím, že v květnových volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky bylo zvoleno rovných 50 současných či bývalých starostů, z toho 30 jich do sněmovny míří přímo ze starostovských kanceláří.¹⁴⁵ V krajských volbách v roce 2008 se s úspěchem ve třech krajích setkala účast „starostovských kandidátek“. Ve Zlínském kraji získali 5 mandátů v krajském zastupitelstvu, v Libereckém kraji 7 a v kraji Středočeském 4.¹⁴⁶ Naopak z pohledu zajišťování a rozsahu veřejných služeb je český komunální systém spíše severoevropským, zajišťujet a financuje lokální školství nebo systém místních komunikací.

Pokud na český komunální systém použijeme typologii Hesse & Sharpe obcí, má v rovině kompetencí a rozsahu úkolů znaky systému severo – středoevropského. Počet

¹⁴² ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), § 35

¹⁴³ ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), § 10

¹⁴⁴ ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), § 49,50

¹⁴⁵ *Nejsilnější lobby ve Sněmovně? Lékaři, starostové a právníci.* www.novinky.cz [online] čtvrtek 10. června 2010 [cit.2010-06-15] Dostupné na www: <http://www.novinky.cz/domaci/202836-nejsilnejsi-lobby-ve-snemovne-lekari-starostove-a-pravnici.html>

¹⁴⁶ Rozdělení mandátů stranám. Krajská zastupitelstva 2008. Český statistický úřad. [online] 2008 [cit. 2010-06-30] Dostupné na www: <http://www.volby.cz/pls/kz2008/kz51?xjazyk=CZ&xdatum=20081017&xv=3>

jednotek místní správy, kumulace mandátů lokálních politiků na krajské i celostátní úrovni a prostupnost politického systému jsou rysy bližší spíše Franco-skupině. Také způsob zajištění financování není vzhledem k rozsahu kompetencí dostatečný a hlavně malé obce musí řešit rozpor mezi možnostmi obecního rozpočtu a potřebami obce a jejích obyvatel.

5.4.1 Orgány obce

Orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta obce a obecní úřad. Ve městě plní tyto úlohy zastupitelstvo města, rada města, starosta města a městský úřad. Ve statutárním městě plní funkci zastupitelstva obce zastupitelstvo města, dalšími orgány statutárního města jsou rada města, primátor a magistrát.¹⁴⁷

Počet členů zastupitelstva obce stanoví v souladu se zákonem zastupitelstvo obce nejpozději do 85 dnů přede dnem voleb, počet zastupitelů je minimálně 5 v obcích do 500 obyvatel a maximálně 55 v obcích nad 150 000 obyvatel.¹⁴⁸ Zastupitelstvu obce je například vyhrazeno schvalovat program rozvoje obce, rozpočet a závěrečný účet obce, vydávat obecně závazné vyhlášky obce, rozhodovat o vyhlášení místního referenda, zřizovat a zrušovat obecní policii, rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce, rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a veřejných prostranství. Zastupitelstvo rozhoduje o majetku obce v rozsahu stanoveném zákonem. Zastupitelstvo ze svého středu volí volit starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolává je z funkce, stanovuje počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva, zřizuje a ruší výbory zastupitelstva, volí jejich předsedy a další členy a odvolává je z funkce.¹⁴⁹ Zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory, které předkládají zastupitelstvu svá stanoviska a návrhy, zastupitelstvo musí zřídit finanční a kontrolní výbor. V místních částech může zastupitelstvo zřídit osadní výbory, které mají právo se vyjadřovat k záležitostem které se jednotlivých částí obce týkají.¹⁵⁰

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a za její výkon odpovídá zastupitelstvu obce, připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce

¹⁴⁷ ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), § 15

¹⁴⁸ ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), § 68

¹⁴⁹ ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), § 67 – 98

¹⁵⁰ ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), § 117 – 121

a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. . V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Pokud v obci není zřízena rada obce, plní funkci rady obce starosta. Radu obce tvoří starosta, místostarostové a další členové rady. Počet členů rady obce je lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce. Rada obce se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů. Jednání rady obce jsou neveřejná, zápis z jednání rady musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí. K přijetí usnesení je nutná nadpoloviční většina ze všech členů rady obce. Rada si může jako své iniciativní a poradní orgány vytvořit komise, které své náměty a připomínky předkládají radě obce.¹⁵¹

Starosta zastupuje obec navenek, úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony od počátku neplatné. Za výkon své funkce odpovídá zastupitelstvu obce. Starosta jmenuje a odvolává se souhlasem přednosty okresního úřadu tajemníka obecního úřadu, odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok (§ 42), odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce,³⁴ zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu. Starosta svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva obce a zápis z jednání rady obce.¹⁵²

Obecní úřad tvoří starosta, místostarostové, tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Obecní úřad v samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložily samosprávné orgány obce a pomáhá jim v činnosti, v oblasti v oblasti přenesené působnosti obce vykonává státní správu s výjimkou věcí, které patří do působnosti zastupitelstva obce, rady obce a zvláštních orgánů obce, případně komisí.¹⁵³

¹⁵¹ ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). § 99 – 102

¹⁵² ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). § 103 – 108

¹⁵³ ZÁKON č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), § 109 - 116

5.4.2 Přímá demokracie na místní úrovni

České republice existuje institut místního referenda, které může navrhnout přípravný výbor, jehož návrh musí podpořit v obcích do 3 000 obyvatel 30 % oprávněných osob, tedy voličů a až 6 % voličů v obcích nad 200 000 obyvatel. O vyhlášení referenda rozhoduje zastupitelstvo obce, ze zákona ovšem nevyplývá povinnost zastupitelstva obce referendum na základě žádosti přípravného výboru vyhlásit. Otázka navržená pro místní referendum musí být položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“.¹⁵⁴ Místní referendum nelze konat o místních poplatcích, o rozpočtu obce, o zřízení nebo zrušení orgánů obce, o volbě a odvolání starosty. Referendum nelze konat jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, nebo jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.¹⁵⁵ Místní referenda nejsou v České republice příliš využívána, v evidenci Ministerstva vnitra je od roku 2006 evidováno 104 uskutečněných místních referend.¹⁵⁶

5.5 Volební systém pro volby do obecní samosprávy

5.5.1 Volby do obecního zastupitelstva

Volby do zastupitelstev obcí se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení. Volební období je čtyřleté. Volební stranou podle tohoto zákona mohou být registrované politické strany a politická hnutí a jejich koalice, nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Nezávislý kandidát nebo sdružení nezávislých kandidátů připojí ke kandidátní listině petici podepsanou voliči podporujícími její kandidaturu.¹⁵⁷

¹⁵⁴ ZÁKON č. 22 ze dne 11. prosince 2003 o místním referendu a o změně některých zákonů. § 8

¹⁵⁵ ZÁKON č. 22 ze dne 11. prosince 2003 o místním referendu a o změně některých zákonů. § 7

¹⁵⁶ Občanské aktivity. Místní referenda 2006 – 2010. Ministerstvo vnitra České republiky. [online] aktualizováno 29. 4. 2010 [cit.2010-06-29] Dostupné na www: <http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>

¹⁵⁷ ZÁKON č. 491. ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí, § 21 odst. 4

Obec tvoří zpravidla jeden volební obvod, zastupitelstvo obce ale může nejpozději 85 dní před konáním voleb volební obvody vytvořit. Tvoření obvodů není příliš běžné, tímto krokem může dojít ke zvýšení hranice uzavírací klauzule nutné pro zvolení do zastupitelstva obce. Pokud se ve volebním obvodu volí 10 členů zastupitelstva, je přirozená uzavírací klauzule vyšší než 5 % stanovených volebním zákonem. Příkladem je vytvoření volebních obvodů v Praze před komunálními volbami v říjnu 2010. Tento krok byl opozicí silně kritizován právě s poukazováním na účelovost tohoto kroku.¹⁵⁸

Členové zastupitelstva jsou vybíráni přímo z kandidátů, volič může volit nejvýše tolik kandidátů, kolik členů zastupitelstva má být zvoleno. Přípustné je panašování, kdy volič může hlasovat pro kandidáty napříč kandidátními listinami. Volič může hlasovat pro jednu stranu tzv. velkým křížkem a zároveň použít preferenční hlasy pro jednotlivé kandidáty, takto volí předně jednotlivě označené kandidáty, dále tolik kandidátů označené volební strany, kolik činí rozdíl počtu členů zastupitelstva, kteří mají být zvoleni, a označených jednotlivých kandidátů, a to v pořadí, v němž jsou kandidáti označené volební strany uvedeni v jejím sloupci. Mandáty se rozdělují poměrným systémem mezi volební strany podle součtu hlasů jednotlivých kandidátů a kandidátních listin volebních stran, které překročily 5 % hranici s použitím d'Hondtova systému přepočtu hlasů. Pro změnu v pořadí kandidátů na kandidátní listině se využívají i preferenční hlasy a podle prostého pořadí hlasů se řadí ti kandidáti, kteří získali o více než 10 % více než průměrný počet hlasů na kandidátce.¹⁵⁹

5.5.2 Volba starosty, místostarosty a členů rady města

Zastupitelstvo na ustavujícím jednání stanovuje počet členů rady obce, volí ze svého středu starostu obce, místostarosty a další členy rady obce. Ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce svolává dosavadní starosta do 15 dnů od vyhlášení výsledků voleb, případně do 15 dnů od právní moci usnesení soudu o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení členem zastupitelstva. Ustavujícímu zasedání předsedá zpravidla nejstarší člen zastupitelstva obce do doby, než je zvolen starosta nebo místostarosta.¹⁶⁰

¹⁵⁸ HOLUŠA, J. *Praha mění volební obvody, menší strany to považují za diskriminaci*. E15. [online] Publikováno 17.6.2010. [cit. 2010-06-29] Dostupné na [www: http://www.e15.cz/domaci/politika/praha-meni-volebni-obvody-mensi-strany-to-povazuji-za-diskriminaci](http://www.e15.cz/domaci/politika/praha-meni-volebni-obvody-mensi-strany-to-povazuji-za-diskriminaci)

¹⁵⁹ ZÁKON č. 491 ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí

¹⁶⁰ ZÁKON č. 128., ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení), § 103, 107

Závěr

Za přelom vývoje ve veřejné správě na komunální úrovni v Polsku, Sasku a České republice lze považovat změnu politických systémů po roce 1989. Tato změna umožnila zavádění demokratických principů do obecní samosprávy. Ve všech třech sledovaných zemích došlo po roce 1989 k obnově obecního zřízení. Ve fungování samosprávy se projevuje také vliv Evropské unie, jako například v uplatňování zásady subsidiarity, která se vykládá jako delegování rozhodovacích kompetencí na nejnižší možnou úroveň, která je schopná tyto kompetence vykonávat. Právě možnost samosprávného rozhodování na komunální úrovni má pozitivní vliv na spolupráci obcí, které se nacházejí v různých státech jednoho propojeného regionu, tak jako v případě polské Bogatynie, Hrádku nad Nisou a saské Žitavy.

Typy komunálního systému v Polsku, Sasku a České republice jsou rozdílné. Tyto odlišnosti mají svůj původ nejenom v rozdílné sídelní struktuře, odlišném historickému vývoji v oblasti veřejné správy a samosprávy v jednotlivých zemích na komunální úrovni před rokem 1989, ale také v rozdílném přístupu k samosprávě po roce 1989.

Rozdíl spatřuji především v tom, nakolik se v jednotlivých zemích daří prosazovat modernizační prvky do komunálního zřízení a volebního pořádku. Domnívám se, že tady může být Sasko pro obecní zřízení v České republice příkladem. Zkušenosti z dalších německých spolkových zemích byly v Sasku použity při zavedení přímé volby starostů a také při používání dalších prvků přímé demokracie na komunální úrovni, které jsou v Sasku poměrně využívány. Za zmínku stojí také snaha o modernizaci veřejné správy, v praxi se projevující jako téměř kontinuální reforma obecního a okresního zřízení v Sasku po roce 1990, která v Sasku vedla k vytváření svazků obcí v letech devadesátých a dobrovolnému slučování obcí po roce 1998. V Sasku se tak daří zajistit efektivní výkon veřejné správy, ale zároveň je zajištěna dostupnost rozhodování na komunální úrovni občanům ve slučovaných obcích.

Polský model fungování veřejné správy na místní úrovni je ovlivněn malou tradicí samosprávy v Polsku. Zdá se, že tato skutečnost umožnila vytvoření funkčního modelu místní a regionální samosprávy v Polsku, s malým počtem obcí a efektivně vystavěnou

strukturou obcí, okresů a vojvodství. Na polském příkladu chci zmínit ještě zákaz kumulování funkcí nejenom na úrovni jednotlivých stupňů obecní a regionální samosprávy, ale také s funkcemi v zákonodárných orgánech. Jako příklad modernizace komunálního zřízení lze i v Polsku uvést zavedení přímé volby starostů, která je v Polsku hodnocena spíše pozitivně.

Česká republika má v oblasti veřejné správy na místní úrovni tradici, jejíž základy vycházejí z obecního zřízení z dob Rakouska. Sídlní struktura je jedním z předpokladů pro existenci velkého počtu obcí a vývoj po roce 1990 znamenal jejich další nárůst. Reforma veřejné správy v České republice se dotkla na úrovni obcí především jejich přenesené působnosti. Proto jsou v oblasti přenesené působnosti české obce rozděleny do tří kategorií, s různými úkoly a povinnostmi z nich vyplývajícími, zatímco v oblasti samostatné působnosti jsou rovnoprávné, se stejným vymezením práv, povinností a rozsahu služeb, které by měly zajišťovat.

Postavení starosty je nejsilnější v saském pojetí obecního zřízení, což je ovlivněno jeho přímou volbou, rozdílně dlouhým volebním obdobím starosty a rady obce a postavením starosty v čele rady obce a jejich výborů. Polské obecní zřízení více vyvažuje postavení přímo voleného starosty a to především rozsahem kompetencí rady obce a také způsobem přímé volby ve stejném termínu s volbami do rady obce. Saský a polský starosta jsou v typologii Polleader příkladem exekutivního starosty. České obecní zřízení a volební pořádek je od obou výše zmíněných odlišné především v tom, že starosta je volen nepřímou zastupitelstvem obce a výkonným orgánem je rada obce. Postavení českého starosty je v tomto srovnání nejslabší, v typologii Polleader je český starosta příkladem kolegiálního lídra, což je podle mého názoru především projevem kontinuity s obecním pořádkem z dob Československé republiky před rokem 1938.

Modernizace obecního zřízení a hledání efektivních modelů veřejné správy na komunální úrovni bude v České republice podle mého názoru pokračovat také pod vlivem zkušeností ze sousedních zemí, kde se mnoho podobných kroků již podařilo uskutečnit. Výsledek voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky bude také pravděpodobně znamenat obnovu diskuse o zavedení přímé volby starostů v českých obcích a s tím spojené úpravy českého obecního zřízení.

Seznam použité literatury a ostatních zdrojů

Seznam odborné literatury

- BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4.
- HABERMAS, J. *Strukturální přeměna veřejnosti*, Praha: Filosofia, 2001, citováno dle: POMAHAČ R., VIDLÁKOVÁ O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo – obecná část*, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009. 838 s. ISBN 978–80-7400–049-2
- JÜPTNER, P.: *Spolková republika Německo* in Evropská lokální politika 2, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6.
- KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978–80-7201–665-5.
- MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 2003. ISBN: 80–7201-433–1
- MATES, P., MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998. ISBN 80-70797-53-3.
- NOVÁK, O. *Francie* in Evropská lokální politika. Jüptner, P., Polinec, M., Švec, K. a kol. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2.
- POLINEC, M. *Švédsko* in Evropská lokální politika. Jüptner, P., Polinec, M., Švec, K. a kol. Praha: Jüptner Petr a Institut politických studií FSV UK. 2007. ISBN 978-80-254-1187-2.
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0.
- RINGLEROVÁ, Z.: *Typologie komunálních systémů* in Evropská lokální politika 2, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6.
- ŠVEC, K. *Nizozemí* in Evropská lokální politika 2. Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6.
- TROJAN, M. *Polsko* in Evropská lokální politika 2, Jüptner P., Polinec, M. a kol. Praha: Institut politických studií FSV UK. 2009. ISBN 978-80-254-3510-6.

Seznam ostatních zdrojů

- BOHÁČKOVÁ, K. *Reformy územněsprávní organizace na území ČR po roce 1945*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Fakulta managementu a ekonomiky. 2005. 53 s., 6 s. příloh. Bakalářská práce. Vedoucí bakalářské práce JUDr. Miloš Matula CSc .
- *Česko německá výměna informací o vývoji územně správní struktury měst a obcí*. Prezentace na konferenci. Löbau: Saské státní ministerstvo vnitra. 2009.
- *Číselník obcí s rozšířenou působností*. Český statistický úřad. [online]. 2007 [cit.2010-06-20]. Dostupné na www: [http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/ciselnik_obci_s_rozsirenou_pusobnosti_\(cisorp\)](http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/ciselnik_obci_s_rozsirenou_pusobnosti_(cisorp))
- *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO)* [online]. [cit. 15. 2. 2010]. Dostupné z: <http://beck-online.beck.de/default.aspx?bcid=Y-100-G-SaGO>
- HAPIOT, M., VOLEK, P. *Komparace systémů veřejné správy ve Francii a ČR*. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. [online]. 14. 1. 2003. [cit.2010-06-28]. Dostupné z: http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=580
- HOLUŠA, J. *Praha mění volební obvody, menší strany to považují za diskriminaci*. E15. [online] Publikováno 17.6.2010. [cit. 2010-06-29] Dostupné na www: <http://www.e15.cz/domaci/politika/praha-meni-volebni-obvody-mensi-strany-to-povazuji-za-diskriminaci>
- CHARVÁT, J. *Polský kulatý stůl 1989: Jak se (ne)jednalo o volebním systému*, Listy [online]. 2009. [cit.2010-06-20]. Dostupné z: <http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=092&clanek=020915>
- Internetová prezentace Landkreiss Goerlitz. [online]. Goerlitz: Landkreiss Goerlitz. 2010 [cit. 2010-06-29] Dostupné z: http://www.kreis-goerlitz.de/city_info/webaccessibility/index.cfm?waid=132
- KRASSOWSKA, M. *Podręczny poradnik radnego*. Warszawa: INFOR. 2006, ISBN 83-7440-042-0, s. 5-7
- *Nejsilnější lobby ve Sněmovně? Lékaři, starostové a právníci*. www.novinky.cz [online] čtvrtek 10. června 2010 [cit.2010-06-15] Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/202836-nejsilnejsi-lobby-ve-snemovne-lekari-starostove-a-pravnici.html>
- *Občanské aktivity. Místní referenda 2006 – 2010*. Ministerstvo vnitra České republiky. [online] aktualizováno 29. 4. 2010 [cit.2010-06-29] Dostupné na www: <http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>
- POSTRÁNECKÝ, J. *Vybrané aspekty vývoje veřejné správy v České republice*, eStat.cz – EFEKTIVNÍ STÁT, [online]. 2005 [cit. 2010-06-25] Dostupné na www: http://www.estat.cz/share/estat.cz/docs/konference/prednaska_postranecky.pdf
- *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2009 r*. Informace i opracowania statystyczne 2009. ISSN 1505-5507. [online]. [cit. 2010-06-28]. Dostupné z: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_908_PLK_HTML.htm
- *Rozdělení mandátů stranám. Krajská zastupitelstva 2008*. Český statistický úřad. [online] 2008 [cit. 2010-06-30] Dostupné na www: <http://www.volby.cz/pls/kz2008/kz51?xjazyk=CZ&xdatum=20081017&xv=3>

- *Sasko ve faktech*. Saská vládní kancelář. Drážďany: SAXONIA Werbeagentur. 2006.
- *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve Veřejné správě*. Praha: Institut pro místní správu.[online]. 2008–2009 [cit. 2010–06-28]. Dostupný z <http://svs.institutpraha.cz/>
- *Stan wojenny – 13. grudnia 1981*. Institut pamiati narodowej. [online]. [cit. 2010-06-28]. Dostupné z: <http://www.13grudnia81.pl/>
- *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*. (Dz. U. z dnia 20 października 2000 r.), [online]. [cit. 20. 6. 2010]. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20000880985>
- *Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*. (Dz. U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602), [online]. [cit. 20. 6. 2010]. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980950602>
- *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miast*. (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984), [online]. [cit. 20. 6. 2010]. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021130984>
- *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95) [online]. [cit. 20. 6. 2010]. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578), [online]. [cit. 20. 6. 2010]. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódstwa* (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576), [online]. [cit. 20. 6. 2010]. Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>
- *Velikostní struktura obcí*. Český statistický úřad. [online]. 26.10.2006 [cit. 2010-06-20]. Dostupné na www: http://www.czso.cz/csu/2003edicniplan.nsf/o/4120-03-casova_rada_1961_2001_velikostni_struktura_obci
- *Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Durchführung des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlordnung – KomWO)* [online]. [cit. 2010-06-29] Dostupné na www: <http://www.revosax.sachsen.de/Details.do?sid=9021012820204>
- *Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)*, [online]. [cit. 15. 2. 2010]. Dostupné z: <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?sn=y&hledany=z%E1kon+o+obc%EDch&zdroj=sb00128&cd=76&typ=r>
- *Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů*, [online]. [cit. 15. 5. 2010]. Dostupné z: <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb01491&cd=76&typ=r>

Abstrakt

Teoretická část práce je zaměřena na fakta o historickém vývoji veřejné správy, na vymezení pojmů v oblasti samosprávy a státní správy. Práce se dále věnuje typologii evropských komunálních systémů.

Druhá část práce se věnuje veřejné správě na komunální úrovni v Polsku, České republice a Německu se zaměřením na Sasko. Práce popisuje fungování státní správy a samosprávy, sídelní strukturu a počet úrovní veřejné správy na komunální a regionální úrovni v jednotlivých zemích, včetně počtu samosprávných celků na těchto úrovních.

Zvláštní pozornost je věnována , typu obecního zřízení, orgánům obce a kompetencím, které mají svěřené. Práce popisuje také volební systém do orgánů obce a postavení jednotlivých orgánů obce, především starosty, rady a zastupitelstva obce.

Abstract

The theoretical part of this work focuses on facts about the historic development of public administration and on definition of terms in the field of self-administration. This work also discusses the typology of European and communal systems.

The second part of this work discusses public administration on a communal level in Poland, the Czech Republic and Germany focusing on Saxony. The work describes function of the state administration and self-administration, the settlement structure and number of levels of public administration on a communal and regional level in individual countries, including the number of self-administration units on these levels.

Special attention is paid to the type of municipal establishment, municipality bodies and the competence entrusted to them. The work also describes the system for election to the municipality's bodies and the standing of individual bodies in the municipality, chiefly the mayor, the municipal council and board.