

Stanislav Balík

KOMUNÁLNÍ POLITIKA

OBCE, AKTÉŘI A CÍLE MÍSTNÍ POLITIKY

Samospráva a obec

Volební systém

Voličské chování

Radniční koalice a starostové

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **trestně stíháno**.

Používání elektronické verze knihy je umožněno jen osobě, která ji legálně nabyla a jen pro její osobní a vnitřní potřeby v rozsahu stanoveném autorským zákonem. Elektronická kniha je datový soubor, který lze užívat pouze v takové formě, v jaké jej lze stáhnout s portálu. Jakékoliv neoprávněné užití elektronické knihy nebo její části, spočívající např. v kopírování, úpravách, prodeji, pronajímání, půjčování, sdělování veřejnosti nebo jakémkoliv druhu obchodování nebo neobchodního šíření je zakázáno! Zejména je zakázána jakákoliv konverze datového souboru nebo extrakce části nebo celého textu, umísťování textu na servery, ze kterých je možno tento soubor dále stahovat, přitom není rozhodující, kdo takovéto sdílení umožnil. Je zakázáno sdělování údajů o uživatelském účtu jiným osobám, zasahování do technických prostředků, které chrání elektronickou knihu, případně omezují rozsah jejího užití. Uživatel také není oprávněn jakkoliv testovat, zkoušet či obcházet technické zabezpečení elektronické knihy.





Copyright © Grada Publishing, a.s.

Tato publikace byla zpracována v rámci výzkumného záměru Politické strany a reprezentace zájmů v soudobých evropských demokraciích (kód MSM0021622407).

doc. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.

KOMUNÁLNÍ POLITIKA

Obce, aktéři a cíle místní politiky

Vydala Grada Publishing, a.s.
U Průhonu 22, 170 00 Praha 7
tel.: +420 220 386 401, fax: +420 220 386 400
www.grada.cz
jako svou 3803. publikaci

Odpovědná redaktorka Radka Kovandová
Sazba a zlom Vojtěch Kočí
Návrh a realizace obálky Vojtěch Kočí
Počet stran 256
Vydání 1., 2009

Vytiskly Tiskárny Havlíčkův Brod, a. s.
Husova ulice 1881, Havlíčkův Brod

© Grada Publishing, a.s., 2009

Recenzovali
doc. PhDr. Michal Kubát, Ph.D.
PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

ISBN 978-80-247-2908-4 (tištěná verze)
ISBN 978-80-247-6984-4 (elektronická verze ve formátu)
© Grada Publishing, a.s. 2011



Obsah

Úvod	7
1. Samospráva a obec	11
1.1 Model veřejné správy a samosprávy	11
1.2 Struktura sídel a obcí	16
1.3 Obce, městyse, města, statutární města	20
1.4 Obce s rozšířenou působností, obce s pověřeným obecním úřadem	23
2. Funkce místní samosprávy	27
2.1 Co jsou obce?	27
2.2 Funkce obcí	29
2.3 Financování obcí v ČR	33
3. Vývoj komunálního systému v Čechách, na Moravě a ve Slezsku do roku 1990	39
3.1 Zrod samosprávy	39
3.2 Od roku 1862 k zániku Rakousko-Uherska	41
3.3 První republika	46
3.4 Druhá republika, Protektorát	53
3.5 Období poválečné (1945–1989)	55
3.6 Přechod k demokracii na místní úrovni	57
4. Obecní samospráva v ČR a její orgány v současnosti	61
4.1 Místní, personální a symbolické vymezení obce	61
4.2 Působnost obcí	64
4.3 Orgány obce	67
4.4 Místní referendum	80
5. Vývoj komunálního volebního systému od roku 1990 do současnosti	83
5.1 Volební legislativa	83
5.2 Volební právo	85
5.3 Vznik a zánik mandátu	87
5.4 Volební dny, vyhlášení voleb	88
5.5 Volební kampaň	89
5.6 Volební strany, nezávislí kandidáti	90
5.7 Volební obvody	92
5.8 Způsoby volby	95
5.9 Uzavírací klauzule	98

5.10	Volební formule	101
5.11	Preferenční hlasování	104
5.12	Předčasné volby	106
5.13	Sporné proměnné současného volebního systému	109
6.	Obecní zřízení v některých zahraničních zemích	113
6.1	Slovensko	113
6.2	Rakousko	115
6.3	Polsko	118
6.4	Maďarsko	121
6.5	Německo	126
6.6	Francie	132
7.	Souhrnné výsledky komunálních voleb 1990–2006	137
7.1	Komunální volby 1990	139
7.2	Komunální volby 1994	141
7.3	Komunální volby 1998	147
7.4	Komunální volby 2002	151
7.5	Komunální volby 2006	155
7.6	Dlouhodobé trendy	159
8.	Voličské chování – účast a preferenční hlasování	165
8.1	Volební účast jako výraz politické participace	165
8.2	Celková volební účast v českých komunálních volbách 1990–2006	167
8.3	Preferenční hlasování	169
8.4	Některé příčiny rozdílného preferenčního hlasování	177
8.5	Voličské chování v závislosti na různých faktorech	179
9.	Radniční koalice, starostové	187
9.1	Typologie koalic	188
9.2	Česká komunální politika a koalice	196
9.3	Exekutivní koalice v obcích s rozšířenou působností	199
9.4	Exekutivní koalice v obcích dvou periferních okresů	202
9.5	Politické strany a jejich zastoupení v radách ORP	204
9.6	Politické strany a jejich zastoupení v radách obcí periferních okresů	206
9.7	Starostové v ORP	207
9.8	Starostové v obcích periferních okresů	211
10.	Komunální politika nepolitická?	217
10.1	Polémos	217
10.2	Politické debaty spojené s funkcemi a sebechápáním obce	219
10.3	Ideové a programatické střety v komunální politice	221
10.4	Kompetenční spory obecních orgánů	230
10.5	Závěr	231
	Prameny a literatura	233
	Prameny	233
	Zákony, jejich návrhy a nálezy Ústavního soudu	234
	Literatura	236
	Seznam zkratk	243
	Rejstřík	245



Úvod

Hojně citovanou větou užívanou v člancích či knihách věnovaných komunální politice je více než půldruhého století stará sentence stojící v čele Stadionova obecního zřízení z roku 1849, jímž byla poprvé v českých zemích zavedena svobodná obecní samospráva. Důvodem jejího opakovaného užívání je její výstižnost. Zní: „Základem svobodného státu je svobodná obec.“ Pod tímto úhlem pohledu nabývá jak praktická podoba nejnižší úrovně vládnutí, tak její výzkum na důležitosti.

Jakkoli se může zdát až přehnaným spojování svobody státu a svobody obce, české, moravské a slezské dějiny onoho půldruhého století se svými totalitními a autoritativními periodami jasně potvrdily jeho pravdivost. Stojí tedy skutečně za to nevěnovat pozornost pouze politickým systémům shora, ale pozorovat a analyzovat tytéž systémy zdola. Mnohdy totiž dokáží vypovědět o povaze daného systému překvapivě hodně.

Tato publikace se zaměřuje na komunální politiku – jednak obecně, jednak specificky v českých zemích. Je přitom rozdělena do tří bloků, jež nejsou rozsahově stejně velké. Představovat komunální politiku bez kteréhokoli z nich ale znamená ubírat na komplexitě pohledu a poznání. Jde o bloky vymezené dnes již klasickým trojdimenzionálním dělením politiky na oblasti **polity**, **politics** a **policy**. Toto pojetí chápání (a výzkumu) politiky vychází z existence tří významově odlišných anglických výrazů referujících o politice.

Polity lze chápat jako normativní, institucionální (formální) složku politiky. Rozumíme jí normativní a strukturální aspekty, ústavní rámec, politický řád, politické ideje. Lze ji také chápat jako vymezení prostoru – včetně definování hranic, definování aktérů a definování vztahů mezi nimi –, v němž se politika odehrává. (Srov. Cabada, Kubát, 2004, 53)

Dimenze **politics** je obvykle chápána jako procesuální dimenze či dynamika politiky, v níž dochází ke střetávání zájmů a přístupů (reprezentovaných jednotlivými aktéry; jde tedy o střet mezi aktéry). Prostřednictvím konfliktu, případně konsenzu, se zájmy prosazují, nebo pozbývají politické relevance. (Srov. Fiala, Schubert, 2000, 18)

Kategorii **policy** lze popsat jako obsahovou dimenzi politiky, jež zahrnuje nejen její obsah, ale rovněž výsledek politiky. Jde tedy o faktickou činnost politických aktérů, cíl politiky a konkrétní politiku. Zde se politické ideje a rozhodnutí proměňují v konkrétní opatření (zákony, nařízení, programy...) týkající se přímo občanů. (Často proto hovoříme o zdravotnické politice, politice ochrany životního prostředí apod.)

Všechny tři dimenze politiky nelze od sebe navzájem oddělit – v normativním rámci (*polity*) vzniká na základě konfliktu či konsenzu (*politics*) materiální politika (*policy*).

První tematický oddíl se věnuje dimenzi **polity**. Představí obecné modely veřejné správy a samosprávy a aplikuje je na českou situaci, představí možné náhledy na funkce místní samosprávy, aby posléze byla pozornost věnována institucionálnímu vymezení českého komunálního systému v minulosti a současnosti. Pro komparaci je představena institucionální podoba šesti evropských zemí, převážně českých sousedů. Nežli kniha přejde k oblasti **politics**, zmapuje vývoj komunálního volebního systému.

Ve druhém oddílu budou nejprve analyzovány samotné volební výsledky a další sledované veličiny komunálních voleb 1990–2006. Samostatná pozornost bude věnována hodnotám volební účasti, institutu preferenčního hlasování a determinaci voličského chování. Představeny dále budou různé modely fungování radničních koalic a institut starosty obce.

Rozsahově sice nejmenší, nicméně přesto důležitý oddíl se věnuje komunální **policy**. Závěr knihy proto bude patřit úvaze, která k české komunální politice neodmyslitelně patří, a sice, zda je skutečně primárně nepolitickou arénou, či zda lze i zde vysledovat její politický charakter, a co z takového zjištění případně plyne.

Kniha sumarizuje řadu výzkumů uskutečněných jejím autorem, který nezapomíná, že její některé pasáže již vyšly tiskem jinde (především Balík, 2008a, a Balík, 2008b), přesto je na místě se domnívat, že jsou ve struktuře této knihy přínosné. Jejím hlavním cílem je v českém prostředí poprvé souhrnně v jednom celku představit a analyzovat všechny tři dimenze komunální politiky – institucionální, vztahovou i obsahovou.

Kniha, kromě toho že představuje syntézu dosavadních poznatků o komunální politice, kombinuje dva epistemologické přístupy – kvantitativní výzkum a interpretativní kvalitativní výzkum. (Srov. např. Drulák, 2008)

Kromě metody historické je v některých případech použita komparativní případová studie.

Na samotném počátku práce nechť zazní ještě dvě terminologické poznámky. V zásadě je – z ryze praktických důvodů – užíváno mužského rodu při zmínkách o členech zastupitelstev a rad, starostech apod. Pokud není výslovně uvedeno jinak, práce pracuje se shrnujícím termínem obec v témže smyslu, jako zákon o obcích – tedy jako souhrnné označení pro obec, městys, město a statutární město (obdobně to činí v kapitole věnované zahraničním obecním zřízením); stejně tak se termínem zastupitelstvo/rada/starosta obce rozumí i všechny další možné formy zastupitelstev, rad a starostů (primátorů).

Z důvodu jazykové jednoduchosti text nepřistupuje vždy na dikci současného zákona, který striktně užívá termínů „zastupitelstvo/rada obce“, ale často pracuje s dřívějším souslovím „obecní zastupitelstvo/rada“.

1.1 Model veřejné správy a samosprávy

Komunální politika se realizuje v prostředí místní¹ samosprávy, která ale není zcela svébytnou strukturou, jež by visela ve vzduchoprázdnu. Je realizovatelná pouze v prostředí státu, jakožto suveréna, monopolem mocenského donucení.

S konstruktem státu je těsně propojena veřejná moc, která bývá definována jako „schopnost autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů“. (Koudelka, 2007, 15)

Veřejná moc (podobně jako jakákoli jiná moc vychází z nerovnosti vztahů) je vykonávána subjekty, které své oprávnění odvozují od státu, který je jejím prvotním nositelem.² Stát uskutečňuje svou moc jednak orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní, jednak skrze jiné subjekty.

Jakákoli veřejná moc, vykonávaná mimo moc zákonodárnou či soudní, je prováděna jako tzv. veřejná správa. Veřejná správa se pak může realizovat v zásadě ve třech podobách: státní moc, samospráva (územní, profesní), jiné veřejnoprávní korporace. (Koudelka, 2007, 16–17)

Jak již bylo zmíněno, nositelem veškeré veřejné moci je stát, který z ní ale může část vlastním rozhodnutím přenechat jiným subjektům nestátního charakteru. Územní samospráva se tedy v tomto smyslu podílí na výkonu tzv. zbývajících veřejné moci, tj. na té části veřejné moci, která zbývá mimo moc státní. Zbýající veřejná moc je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru k ve své podstatě samosprávnému obhospodařování v úvahu přicházejících veřejných záležitostí. Je však od ní svým způsobem odvozena a nemůže s ní být v rozporu.

Subjekty nestátního charakteru rozumíme veřejnoprávní korporace, které svou subjektivitu v jistém smyslu odvozují od státu. Veřejnoprávní korporace se obvykle člení dle kritéria územního a zájmového. Územními veřejnoprávními korporacemi jsou v českém případě obce a kraje (dále to mohou být např. okresy, země apod.), zájmovými veřejnoprávními korporacemi jsou v současné době především profesní komory (dále nejruznější svazky, grémia, apod.). (Průcha, Schelle, 1995, 33)

Základním prvkem samosprávy je:

- území nebo činnost, vůči kterým působí,
- osoby podřazené samosprávě,
- existence samosprávy jako právnické osoby veřejného práva se soustavou samosprávných orgánů,
- vlastní hospodaření a rozpočet.

Obecně v samosprávě převažuje kolegiální řízení nad individuálním a laické složení hlavních orgánů nad řízením byrokratickým, stejně jako princip volby nad jmenováním. (Koudelka, 2007, 21)

Máme-li blíže definovat pojem územní samosprávy v její lokální podobě, v českém prostředí se jím rozumí oprávnění obce obstarávat určitý, právem vymezený okruh svých záležitostí samostatně a relativně nezávisle na širším společenském mechanismu (státu), jehož je ovšem obec nedílnou součástí. (Gerloch, Hřebejk, Zoubek, 1996, 182)

Posláním obecní samosprávy je realizace vlastní samosprávné moci. Obec při výkonu své samosprávy spravuje v podstatě sama sebe. Reálně však není možné, aby všechny otázky rozhodovala a veškeré úkoly své vlastní správy vykonávala jako celek. Proto si zřizuje příslušné samosprávné orgány. (Průcha, Schelle, 1995, 37–38)

Vztah státu a samosprávy bývá konfliktní; již tím, že existence samosprávy omezuje vládní byrokracii. Samospráva vede k pluralitě mocí, čímž přispívá větší svobodě jedince. Bez samosprávy (především územní) nelze hovořit o plně demokratickém a svobodném systému vládnutí.

Potřebnost územní samosprávy je podpořena principem subsidiarity, který má zajistit, aby všechna opatření byla přijímána co nejbližše občanům, tedy na nejnižším stupni správy, který umožňuje jejich realizaci nebo výkon.

Moderní státy obvykle nejsou schopny zajišťovat výkon veřejné moci pouze prostřednictvím centrálních státních orgánů, potřebují mít úřady pro výkon veřejné moci rozprostřeny po celém území. Podle poměru, jaký

zaujímají tyto úřady územní státní správy k úřadům územní samosprávy, rozlišujeme obvykle tři možné typy obecních zřízení:

- **Plná samospráva** – veškerá veřejná správa v území (např. obci) je vykonávána jako samospráva, podléhá však kontrole parlamentu. Tento systém se realizuje především v anglosaských zemích, je označován jako anglický.
- **Oddělená státní správa a samospráva** – na jednom území existuje jak zvláštní orgán samosprávný, tak zvláštní orgán státní. Tento model se poprvé uplatnil za francouzské revoluce ve Francii, proto je nazýván francouzský.
- **Smíšená veřejná správa** – na orgány územní samosprávy jsou v rámci tzv. přenesené působnosti přeneseny některé úkoly státní správy; v těch samosprávné orgány nejednají jako samosprávné, ale jako orgány státní správy řízené nadřízenými státními orgány. Stát fakticky racionálně využívá existující „infrastrukturu“ místní samosprávy. Tento model se rozvinul především v německém prostoru, nese často označení německý. (Srov. Koudelka, 2007, 26)

Celá střední Evropa, včetně českých zemí, realizuje poslední zmíněný typ. Z toho důvodu dochází k teoretickému (následně samozřejmě i praktickému) odlišení dvojí působnosti obcí: přirozené a přenesené.

Přirozená působnost je vymezována jako vše, co se týká zájmu obce a co obec může sama vykonávat.

Přenesená působnost spočívá v plnění určitých veřejných záležitostí, které jsou na obce delegovány státem. Tehdy obce vykonávají tzv. přenesenou státní správu. Toto spojení výkonu státní správy a samosprávy v jedné instituci (obec, kraj) má své výhody a nevýhody, a tudíž i své příznivce a odpůrce. Příznivci argumentují přehledností a racionálností spojení výkonu obou oblastí, odpůrci tvrdí, že volení představitelé jsou nuceni konat věci, které nemohou ovlivnit, ale přesto za ně poté před voliči nesou politickou odpovědnost.

Obce si zpravidla mohou svou vnitřní a vnější organizaci upravovat samostatně, zákony upravují pouze základy vnitřní organizace obce (vymezuje druhy orgánů, způsob jejich utváření, jejich vzájemné vztahy apod.). Konkrétní naplnění, personální obsazení, případně i zřízení či nezřízení jednot-

livých orgánů (ne všech) záleží na obci. Mělo by být naprostou výjimkou, kdy má stát vliv na personální podobu orgánů a úředních osob v obci.

Přesto nalezneme v historii a současnosti české obecní samosprávy přinejmenším dva příklady, které ukazují snahu státu o ingerenci. Silně problematické ustanovení plynulo ze zákona č. 122/1933 Sb. z. a n. Ten nařizoval, že volbu starosty potvrzuje u obcí, které jsou sídlem okresního úřadu, Ministerstvo vnitra, u ostatních obcí zemský úřad.

Tato povinnost přitom byla do té doby stanovena pouze u statutárních měst. V případě, že volbu starosty zmíněné úřady nepotvrdily, ztratila volba platnost (stejně jako volba jeho náměstků) a zastupitelstvo bylo nuceno volit znovu.

Pokud nebyl potvrzen ani „druhý“ starosta a náměstek, dohlédací úřad zastupitelstvo rozpustil. Ústavně právní výbor sněmovny odůvodnil ustanovení ohledem na významné postavení starostů ve veřejné správě. Bylo-li potvrzování primátorů statutárních měst odůvodnitelné jejich silným postavením ve státní správě, u obcí malých je tato argumentace z hlediska základních principů obecní samosprávy naprosto nepřijatelná.

V současném obecním zřízení se setkáme také s jedním problematickým institutem, který se vztahuje k procesu jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu. Toho sice jmenuje a odvolává starosta, nicméně s předchozím souhlasem ředitele krajského úřadu. (§ 103 zák. č. 128/2000 Sb.) Ten je zase jmenován a odvolán hejtmanem kraje s předchozím souhlasem ministra vnitra. (§ 61 zák. č. 129/2000 Sb.)

Lze tedy pozorovat, že v otázce jedné z důležitých postav místní samosprávy – tajemníka – nezáleží jen na politické reprezentaci obce, ale i kraje, potažmo státu. Není to zcela neproblematické ustanovení – vždyť za určitých okolností se může stát, že si starosta, resp. rada nemohou vybrat svého nejbližšího spolupracovníka v úřadu, ale jsou nuceni spolupracovat s osobou blízkou např. své vlastní opozici.

Jednotlivé státy se od sebe (mnohdy výrazně) liší v nastavení a vzájemných vztazích orgánů obecní samosprávy. Kromě důvodů pramenících z odlišné tradice a historického uspořádání (při obnovování samosprávy v českých zemích v roce 1990 nehrály roli aktuální zahraniční vzory, ale prvorepubliková tradice; podobně tomu bylo v roce 2000 při nastavení krajské samosprávy, která se neinspirovala v zahraničí, ale na komunální úrovni) mívá často vliv výše zmíněné prolínání výkonu státní správy a samosprávy.

V zásadě se rozlišují dva základní modely, jimiž lze uspořádat obecní orgány:

- monistické,
- dualistické uspořádání.

(Blíže viz Kopecký, 1998, 186–191.)

Podstatným rysem **monistického systému** je existence jediného obecního orgánu, který je primárně příslušný k výkonu veškeré působnosti obce. Tento občanů zvolený orgán je kolektivní – bývá nazýván jako zastupitelstvo, výbor či rada; vždy ale musí jít o přímo volený orgán, nikoli odvozený³ – a koncentruje moc usnášecí a výkonnou.

Mohou samozřejmě existovat další orgány (starosta, obecní ředitel, komise apod.), všechny ale musí svou legitimitu a oprávnění odvozovat od legitimacy a oprávnění tohoto zastupitelského orgánu, zmíněné jiné orgány jsou zastupitelskému orgánu nejen odpovědné, ale přímo podřízeny.

Ve zcela čisté podobě nelze tento typ uspořádání v současné Evropě nalézt, zřejmě nejvíce se mu blížila obecní uspořádání v německých spolkových zemích Dolní Sasko a Severní Porýní – Vestfálsko. V obou zemích však došlo k zásadní reformě a přechodu k jinému typu – v první z nich v roce 1996, v druhé 1999. (Srov. Schubert, Klein, 2001, 157.)

Podstatou **dualistického systému** je existence dvou orgánů, mezi něž je rozdělena veřejná moc v obci. Tato koncepce se dělí na dvě varianty, přičemž dělítkem je povaha onoho druhého orgánu – zda jej zastává jediná osoba, nebo znovu kolektivní orgán (kolektivním orgánem je již první z orgánů). Jde o varianty dualistické koncepce typu:

- monokratického,
- kolegiálního.

V **dualistickém systému monokratického typu** vedle sebe působí zastupitelský sbor a starosta, přičemž oba orgány mají zákonem svěřeny vlastní kompetence, které se nepřekrývají. Logice tohoto systému lépe odpovídá situace, kdy jsou jak zastupitelstvo, tak starosta přímo voleni občany, nicméně těžce logice neodporuje ani situace, kdy je starosta volen zastupitelstvem; musí však mít pravomoci, do nichž zastupitelstvo nemůže zasahovat. Jeho funkční období by se v obou způsobech volby nemělo shodovat s funkčním obdobím kolektivního zastupitelského orgánu.

Starosta není v tomto typu členem zastupitelstva, může mu sice předsedat, nicméně ani to není zcela nutné. Příkladem tohoto typu je tzv. jihoněmecké radní uspořádání (jež je v současnosti zcela dominujícím německým

uspořádáním komunální úrovně), příp. starostovské uspořádání ve Spolkové republice Německo. (Srov. Schubert, Klein, 2001, 157.)

Dualistický systém kolegiálního typu rovněž jasně rozděluje kompetence mezi dva orgány, oba však jsou kolektivní. Jde o tutéž logiku, jako v předchozím případě, s tou výjimkou, že kompetence starosty přecházejí na širší grémium, jehož členem starosta je, ale má postavení *primus inter pares*. Opět platí, že v kompetencích jsou oba orgány na sobě vzájemně nezávislé, v ideálním případě by měly mít vlastní přímý mandát od voličů, není však zpochybněním tohoto modelu ani (častější) situace, kdy je druhý kolektivní orgán volen prvním. Příkladem je tzv. magistrátní obecní uspořádání, které je realizováno např. ve větších obcích Hesenska. (Kopecký, 1998, 187–189)

Český systém obecní samosprávy nelze přiřadit ani k jednomu z těchto ideálně typických modelů. Lze v něm nalézt prvky dvou z nich – monokratického systému a dualistického systému kolegiálního typu. Ústava jasně stanovuje, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem (čl. 101 odst. 1 Ústavy) a zastupitelstvo je skutečně nadáno klíčovými pravomocemi, včetně kreační pravomoci vztahované ke všem ostatním orgánům samosprávy (byť u těch, které dále ustavuje rada, zprostředkovaně), což by svědčilo ve prospěch monokratického systému.

Na druhé straně skutečnost, že rada obce má jasně definované pravomoci (byť výrazně slabší), do nichž zastupitelstvo nemůže přímo zasahovat, svědčí ve prospěch dualistického systému kolegiálního typu.

Nicméně skutečnost, že členy rady mohou být výhradně členové zastupitelstva, že se její funkční období fakticky kryje s funkčním obdobím zastupitelstva a že rada může být kdykoli odvolána a nahrazena novou, a tím zprostředkovaně prosazena vůle zastupitelstva, naklání pomyslnou misku vah při klasifikaci české reality ve prospěch monokratického systému.

1.2 Struktura sídel a obcí

Konkrétní podoba lokální samosprávy (a následně i komunální politiky) nevyplývá pouze z jejího institucionálního nastavení. Výrazný vliv má počet základních jednotek této samosprávy, který ale často plyne ze sídelní struktury jednotlivých států.

České země mají specifickou sídelní strukturu, která má své kořeny ve způsobu osidlování území a především pak středověké kolonizace. (Kadeřábková, Mates, 1998, 14)

Ačkoli v dalším dějinném vývoji došlo k určitým korekcím (masověji především v souvislosti s důsledky třicetileté války v 17. století), základ přetrvává dodnes.

Sídlem se rozumí prostorově oddělené soubory lidských sídlišť včetně ostatních výrobních a nevýrobních základních fondů. (Kadeřábková, Mates, 1998, 18). Ne každé sídlo je samosprávnou obcí, byť má uzavřený charakter a jeho obyvatelé mohou tvořit svébytnou komunitu.

Těžko spočítat, kolik je v České republice sídel s charakterem obce. Jistotu (byť nedokonalou) představu může poskytnout počet samostatných katastrů. Ty mají svůj základ v zavedení tzv. josefského katastru v roce 1785, jímž byly stanoveny tzv. katastrální obce, jež v zásadě odpovídají dnešním katastrům.

Samostatný katastr tak má každé větší sídlo, byť by bylo administrativně součástí jiné obce (současně ale jsou velká města tvořena řadou katastrů). K 1. lednu 2008 to bylo 13 027 katastrů, částí obcí pak bylo ve stejné době 15 044. (Srov. *Malý lexikon obcí ČR 2008. Vybrané ukazatele v okresech, v krajích.*)

Jak bude zmíněno na jiném místě této knihy, obecní samospráva se zrodila v revolučním roce 1848. Územně vyšla právě z josefského katastru, nicméně již tehdy ne každé sídlo bylo samostatnou (ve smyslu samosprávnou) obcí.

V době vzniku samostatného Československa v roce 1918 bylo samosprávných obcí necelých 11 500. Když pak spolu s okupací Československa Německem v letech 1938/1939 zanikalo na 50 let samosprávné obecní zřízení, existovalo těchto obcí přes 11 700. A ačkoli i po roce 1945 existovaly obce jako subjekty správy, samospráva obnovena nebyla; namísto ní byl zaveden hierarchický systém národních výborů. Obce a města tak reprezentovaly místní (městské) národní výbory.

V roce 1948 nastalo období, které se v otázce struktury obcí vyznačovalo tu slabším, tu silnějším tlakem na integraci do větších celků. Tento tlak kulminoval v 70. letech, jeho pokračování bylo možné zaznamenat ještě v polovině 80. let. I relativně velké obce o velikosti 2 000 obyvatel se přičleňovaly k větším městům. Šlo o trend, který v zásadě odpovídal západoevropským tendencím (viz kapitolu o zahraničních obecních zřízeních), jenž však byl především ve svém závěru přehnan až „násilným“ (nelogickým)

slučováním vzájemně výrazně vzdálených a nesouvisejících obcí. Trend ilustruje následující tabulka.

Tab. 1.1 Počet obcí v českých zemích v letech 1921–2001

Rok	Počet	
	Obyvatelstvo	Obce
1921	10 009 587	11 417
1930	10 674 386	11 768
1947	8 762 361	11 695
1950	8 896 133	11 459
1961	9 571 531	8 726
1970	9 807 697	7 511
1980	10 291 927	4 778
1989	10 362 257	4 120
1991	10 302 215	5 768
2001	10 230 060	6 258

Zdroj: Balík, 2008a, 21

Období první poloviny 20. století se tak neslo v zásadě ve znamení stability, ne však nehybnosti. Druhá polovina se však nese ve znamení dramatických proměn.

V průběhu let 1948–1989 docházelo k neustálému poklesu počtu samostatných obcí, takže jich v závěru tohoto období byla téměř jen třetina výchozího stavu. Následně, vedle toho, že v prvním roce po pádu komunistického režimu došlo ke změně jednokolejného systému veřejné správy na někdejší dvoukolejný,⁴ se v krátké době osamostatnila řada obcí. V zásadě platilo, že nejdříve se osamostatnily obce, které byly nejpозději sloučeny.

Rychlost procesu dokládá předchozí tabulka, kde lze pozorovat, že se fakticky za dva roky zvýšil v roce 1991 počet obcí o 1 600, za dalších 10 let o dalších 500. K 1. lednu 2008 pak měla Česká republika 6 249 obcí (lze tedy pozorovat nepatrně klesající tendenci), což představuje průměrně 1 661 obyvatel na jednu obec a průměrnou rozlohu 12,6 km².

Další nárůst počtu obcí nelze za stávajícího zákonného vymezení očekávat, neboť podle zákona o obcích č. 128/2000 Sb. (§ 21) nemůže vzniknout nová obec s počtem obyvatel menším než jeden tisíc. V uvažování zákonodárce tak převládala myšlenka racionality a snaha o větší efektivitu.

Zajímavé srovnání přináší data z evropských zemí. Česká republika evidentně reprezentuje jeden z krajních modelů – vysoký počet obcí, malý

průměrný počet obyvatel. Podobná situace panuje ve Francii (36 686 obcí, průměrně 1 700 obyvatel) (Chandler, 1998, 78) a na Slovensku (2 883 obcí, průměrný počet obyvatel 1 900). (*Štatistický úrad SR*)

Druhou krajní variantu představuje Anglie, kde je průměrný počet obyvatel v obci 123 000, a Švédsko s počty přes 30 000.⁵ To jsou však spíše výjimky, běžnější jsou průměrné počty do 10 000 obyvatel.

Itálie s cca 8 000 obcemi (k tomuto stavu dospěla na počátku 60. let 20. století) má průměr cca 7 300 obyvatel (8 % obcí ale má méně než 500 obyvatel), (Chandler, 1998, 105) v Německu s 12 500 obcemi pak je průměr cca 6 500. (Srov. *Gemeindeverzeichnis.de – Deutschland*.)

Rakousko, jakkoli jsou kořeny jeho obecní samosprávy těsně provázané s českými, má zhruba dvojnásobný průměrný počet obyvatel (3 400) a méně než poloviční počet obcí – 2 359. (Srov. Burianová, 2007, 79.) Švýcarských obcí je 2 721, průměrný počet jejich obyvatel cca o tisíc převyšuje českou realitu – cca 2 700. (Srov. *Suisse*.)

Velikostní strukturu českých obcí ukazuje následující tabulka. Z výše zmíněného porovnání se západoevropskou realitou vyplývá především výjimečnost naprosté převahy malých obcí.

Tab. 1.2 Velikostní skupiny obcí podle stavu k 1. 1. 2008

Velikostní kategorie podle počtu obyvatel	Počet obcí (abs.)	Počet obcí (%)	Počet obyvatel (abs.)	Počet obyvatel (%)
Do 199	1 566	25,06	192 090	1,85
200–499	2 024	32,39	660 126	6,36
500–999	1 312	21,00	922 543	8,89
1 000–1 999	692	11,07	962 615	9,27
2 000–4 999	381	6,10	1 153 506	11,11
5 000–9 999	141	2,26	954 537	9,19
10 000–19 999	70	1,12	977 386	9,42
20 000–49 999	42	0,67	1 244 142	11,98
50 000–99 999	16	0,26	1 159 570	11,17
Nad 100 000	5	0,08	2 154 615	20,76
Celkem	6 249	100	10 381 130	100

Zdroj: Velikostní skupiny obcí podle krajů

Ačkoli obce, v nichž žije méně než 1 000 obyvatel, představují 78,4 % počtu všech obcí, žije v nich pouhých 17,1 % obyvatel. Obcí menších než 500 obyvatel, jichž je např. v Itálii 8 %, v Rakousku 7,3 % (Burianová 2007: 79) a ve Španělsku 47,2 % (Fungačová, 2007, 40), je v ČR

více než polovina – 57,4 % (žije v nich 8,2 % obyvatel); žije v nich čtvrtina všech obyvatel. Ve městech s více než 100 000 obyvateli, jichž je ale jen pět (necelé 1 ‰ počtu), žije pětina obyvatel. Od kategorie obcí s 200–499 obyvateli se počet obcí v každé další kategorii snižuje. S výjimkou kategorií obcí do 499 a nad 100 000 obcí žije v každé kategorii cca desetina obyvatel.

1.3 Obce, městyse, města, statutární města

Zajímavostí vztáženou spíše k terminologii užívané v prostředí místní samosprávy (a to nejen v českém případě) je různé pojmenovávání základních jednotek samosprávy. Demonstrujme to právě na příkladu České republiky.

K 1. lednu 2008 bylo v ČR, jak již bylo zmíněno, 6 249 obcí. Z toho zcela výjimečné postavení má hlavní město Praha, které je současně vyšším územně samosprávným celkem a jehož postavení upravuje zvláštní zákon (č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze). Dále 23 municipalit nese označení statutární město, je zde 563 měst a 177 městysů. (Srov. *Velikostní skupiny podle krajů*) Jaký je mezi nimi rozdíl?

Samo o sobě (s výjimkou některých statutárních měst) samotné označení obec – městys – město nemá jiný význam než symbolický.

Rozsah kompetencí obce s 3 000 obyvatel je totožný s kompetencemi dvoutisícového městyse či tisícového města. Fakticky se tak liší pouze označením obecních orgánů – zastupitelstvo obce/městyse/města/statutárního města, rada obce/městyse/města/statutárního města, starosta obce/městyse/města, primátor, obecní úřad/úřad městyse/městský úřad/magistrát.

Vůbec žádný rozdíl nelze nalézt v pravomocích „obyčejné“ obce (zde narážíme na velký terminologický problém, kdy lze termínem „obec“ označit souhrnně jak všechny municipality od nejmenších po Prahu, tak jen ta sídla, která nemají postavení městyse, města či statutárního města, neboli vesnice), městyse a města. Řada měst sice má větší pravomoci, ale to plyne z jejich zařazení mezi tzv. obce s rozšířenou působností či obce s pověřeným úřadem – viz níže, nikoli z označení „město“.

Pro kategorii „městys“ fakticky není žádné zákonné kritérium. Pouze existuje historický „nárok“, vztážený i na někdejší města, kdy zákon stanovuje

(§ 3, zák. č. 128/2000 Sb.), že ta obec, která byla oprávněna užívat označení městys (nebo město) před dnem 17. května 1954, je městysem (městem), pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny.

Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, od kterého se obec stává městysem (městem).

Nicméně obec se může stát městysem i nově, bez historické tradice – po vyjádření vlády tak činí předseda Poslanecké sněmovny.

Kategorie „městys“ se vrátila do české komunální politiky až s novelou zákona o obcích v roce 2006. Obecně lze říci, že městys (dříve se také užívalo pojmu městečko) je typ obcí velikostně a významově stojící mezi městem a vsí.

Dříve se jednalo o ta sídla, která měla právo pořádat týdenní a dobytčí trhy (na rozdíl od vsí). Navíc musely plnit spádovou roli pro okolní vesnice. Oproti městům ale měly výrazně zemědělský charakter.

Je zajímavé, že většina z necelých 200 městysů se koncentruje ve třech krajích – Středočeském (42), Vysočině (34) a Jihomoravském (33), což představuje tři pětiny všech městysů. V Karlovarském kraji není žádný, v Libereckém dva a v Moravskoslezském tři. (Srov. *Velikostní skupiny podle krajů.*)

Pro „povýšení“ na město existuje jediná zákonná podmínka, a sice alespoň 3 000 jeho obyvatel; poté se obec stává městem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Tato hranice neplatí pro výše zmíněné „historické“ případy, ani pro ta města, která již jimi jsou. Předseda sněmovny je v tomto směru nástupcem předsednictva České národní rady, které „povyšovalo“ obce do roku 1992.

Pro stanovení obce městem není právní nárok, a vyhovění žádosti proto záleží zcela na vůli předsedy Poslanecké sněmovny. Na základě rozhodnutí vlády jsou žádosti o stanovení městem nejdříve posuzovány Ministerstvem vnitra, které ověří splnění zákonného kritéria počtu obyvatel a dále kritérií stanovených usnesením vlády ze dne 2. května 2001 č. 418 a připraví vládě návrh jejího vyjádření. Ona vládní kritéria jsou kromě zákonného počtu obyvatel následující:

- Soustředěná městská zástavba středu obce (náměstí) se zpevněným povrchem a chodníky, převažující vícepodlažní nadzemní zástavba (tedy typické znaky městského centra a způsobu zástavby města). Všechny ulice a veřejná prostranství v obci jsou pojmenovány.

- Celková zástavba obce se vyznačuje obytnými domy se dvěma a více byty a budovami sloužícími všeobecně potřebným službám. Větší část obce je vybavena veřejným vodovodem a kanalizací, místními komunikacemi a chodníky s bezprašným povrchem a veřejným osvětlením.
- Rozvinutá síť veřejných a všeobecně potřebných služeb, přesahující znatelně potřeby místního obyvatelstva a sloužící i pro spádové území – město má totiž sloužit jako správní a hospodářské centrum pro spádové území.
- Udržovaná veřejná zeleň a udržované stavební objekty, včetně kulturních památek, organizovaný svoz tuhých domovních odpadů.
- Obec je vybavena základní školou, zdravotnickým zařízením a alespoň třemi stálými lékařskými místy a lékárnou, společenským sálem, poštou a peněžními službami, sportovištěm, tělocvičnou, ubytovacím zařízením s nejméně 20 lůžky a vede obecní kroniku.
- Vzdálenost obce, která žádá o stanovení městem, od dalšího města v dané oblasti.

(O určení kritérií pro posouzení návrhů obcí na stanovení městy vládou a o vyjádření vlády k žádostem obcí o stanovení městy)

Pro předsedu Poslanecké sněmovny je závazné pouze zákonné kritérium počtu obyvatel, ostatní kritéria stanovená usnesením vlády nikoli.

Významnější rozdíl může být (kondicionál je zde skutečně na místě, viz níže) v postavení statutárních měst. Území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části (dále jen městské části) s vlastními orgány samosprávy. Ta města, která jsou územně členěná, upravují své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce (od toho je název statutární). Ve statutu stanoví zejména výčet a vymezení území jednotlivých městských částí, pravomoc orgánů města a orgánů městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti, jejich vzájemnou součinnost, zdroje peněžních příjmů městských částí, majetek města, který se svěruje městským částem, a rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv a dalších záležitosti. (Záležitosti statutárních měst řeší zákon č. 128/2000 Sb. o obcích v §§ 130–146.)

Od okamžiku účinnosti nového obecního zákona 24. listopadu 1990 existovalo v České republice 13 statutárních měst (plus Praha): Brno, České Budějovice, Havířov, Hradec Králové, Karlovy Vary, Liberec, Olomouc, Opava, Ostrava, Pardubice, Plzeň, Ústí nad Labem, Zlín. Od účinnosti dalšího nového zákona 12. listopadu 2000 se jejich počet zvýšil o tři: Jihlavu, Kladno, Most. Od 1. ledna 2003 se pak seznam novelou zákona rozšířil o další tři: Karvinou, Mladou Boleslav a Teplice. K 1. červenci 2006 pak došlo k prozatím poslednímu rozšíření této skupiny obcí, tentokrát o čtyři: Děčín, Frýdek-Místek, Chomutov, Přerov.

Zdá se, že se rozšířením roku 2006 skupina zdaleka neuzavřela. Již rokem 2003 se definitivně prolomilo už předtím chatrné a ne stoprocentní vymezení na krajská sídla či přinejmenším sídla krajského významu. Může-li být v současnosti statutárním městem okresní město Přerov, není důvod, aby jím nebyl sousední a jen o tisíc obyvatel menší Prostějov apod.

Hlavní smysl institutu statutárního města spočívá v možnosti upravit si vnitřní organizaci statutem, resp. zřídit nižší úroveň samosprávy v podobě městských částí. Tuto možnost k datu komunálních voleb v roce 2006 využívala kromě Prahy pouze Plzeň, Ústí nad Labem, Liberec, Pardubice, Brno, Opava a Ostrava, tedy ani ne třetina statutárních měst. Příznačné je, že všechna jsou statutárními městy od roku 1990, ani jedno z pozdějších „vln“ rozšiřování. Fakticky se tak z původně racionálně zdůvodněné kategorie stal jen další prestižní stupeň, kdy města o označení statutární neusilují kvůli možnosti efektivně strukturovat výkon místní veřejné správy na svém území, ale proto, aby se ze starosty města stal primátor města s primátorskými insigniemi, z místostarosty náměstek primátora apod.

1.4 Obce s rozšířenou působností, obce s pověřeným obecním úřadem

Ačkoli to v dalším textu nebude středem zájmu, je nutné zmínit se o specifické kategorii obcí, které oproti jiným, „obyčejným“ obcím, vykonávají přenesenou státní správu ve výrazně větším rozsahu.

Současný stav byl definován na začátku roku 2003, kdy v souvislosti s reformou české veřejné správy, jejímž prvním výrazným projevem bylo ustavení její krajské úrovně v roce 2000, (viz např. Balík, 2005, 13–15) došlo mj. k přestrukturování výkonu části státní správy. Ta byla do té doby

vykonávána tzv. okresními úřady, které pod různými názvy fungovaly mezi lety 1848–2002.

Tyto úřady byly zrušeny k 31. 12. 2002 na podkladě zákona č. 147/2000 Sb. Jejich pravomoci byly rozděleny dvěma směry: vzhůru – koncentrací (na krajské úřady), dolů – dekoncentrací (na vybrané větší obce, nově označené jako obce s rozšířenou působností, někdy též obce III. stupně, jichž je kromě hlavního města Prahy 205, příp. na obce s pověřeným obecním úřadem, též obce II. stupně, jichž je 388).

Tyto dva typy obecních úřadů – především ale ORP – vykonávají pro menší obce ve svém okolí některé správní funkce a působí jako jakési „menší okresní úřady“. Správní obvody obcí II. a III. stupně vymezuje vyhláška č. 388/2002 Sb. (Srov. Vodička, Cabada, 2003, 298.)

O dva roky později došlo skrze vyhlášku č. 388/2004 Sb. ke změně zařazení 20 obcí do správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem, resp. s rozšířenou působností. Důvodem byla výhodnější dostupnost orgánů veřejné správy. Tyto změny proběhly uvnitř krajů, nejednalo se tedy o důsledek změn v hranicích krajů.

Na reformě okresního uspořádání je zajímavá skutečnost, že se zánikem okresních úřadů nezánikly okresy jakožto správní jednotky,⁶ když zůstaly pro řadu oborů nejnižšími jednotkami (soudnictví, policie, hygienické stanice, pozemkové fondy, pozemkové úřady, úřady sociálního zabezpečení apod.).

Po reformě veřejné správy, jejímž proklamovaným cílem bylo přiblížit ji běžnému občanovi, se ale paradoxně tato správa dále zkomplikovala. Před reformou měl každý občan jistotu, že své povinnosti, resp. požadavky vůči státnímu aparátu splní ve dvou, max. třech obcích. Po roce 2003 se našly i obce, jejichž občané musí za nejrůznějšími správními úkony navštívit až sedm různých obcí a měst (jinde sídlí obecní úřad, jinde matrika, v další obci finanční úřad, stavební úřad, jinde hygiena, některé záležitosti je nutné řešit na krajském úřadě apod.). (Srov. např. Duřpekt, 2006.)

Podle míry přenesené působnosti lze rozlišit osm skupin obcí:

- všechny obce (někdy též obce I. stupně přenesené působnosti),
- obce s matričním úřadem (jen 14 matričních úřadů – v 13 krajských městech a Kladně – může přijímat prohlášení o uzavření registrovaného partnerství),
- obce se stavebním úřadem,
- obce s pověřeným obecním úřadem (taková obec je současně i obcí s matričním a stavebním úřadem; označují se též jako obce II. stupně přenesené působnosti),

- obce s rozšířenou působností (taková obec je současně i obcí s pověřeným obecním úřadem; též obce III. stupně přenesené působnosti),
- statutární města (na rozdíl od ostatních musí – ne pouze mohou – pořizovat územní energetickou koncepci, stejně jako kraje),
- Brno se zvláštní přenesenou působností (zvláštní matrika a přestupky na úseku matriky občanů s trvalým pobytem mimo území ČR; navíc mají zvláštní povinnosti – stejně jako kraje – při vydávání programů snižování emisí),
- hlavní město Praha. (Koudelka, 2007, 149–150)



- 1 Termín místní budeme dále (zjednodušeně) užívat synonymně s termíny lokální a obecní.
- 2 Součástí veřejné moci je i moc vykonávaná orgány mezinárodních organizací (např. EU, Rada bezpečnosti OSN). Jejich oprávnění však plyne z mezinárodních smluv uzavřených státy. (Koudelka, 2007, 16)
- 3 V českém prostředí vyvolává zmatky skutečnost, že např. v německém prostoru se tento kolektivní orgán nazývá rada, ačkoli je ekvivalentem českého zastupitelstva, nikoli rady.
- 4 Stalo se tak prostřednictvím ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. Změny na obecní úrovni vešly v platnost ke dni voleb do obecních zastupitelstev v listopadu 1990.
- 5 Švédský stav je výsledkem reforem a postupně dobrovolného a později přikázaného slučování, po nichž existuje v zemi necelých 300 obcí (před reformami jich bylo na 2 500), kdy nejnižší možný počet obyvatel činí 8 000, tak aby mohla obec zajistit základní školství. (Srov. Chandler, 1998, 16–42, 161)
- 6 ČR se člení na 76 okresů, struktura okresů a jejich počet jsou v zásadě stabilní od velké správní reformy v roce 1960. Okresy jsou v moderních dějinách českých zemí nejstálější a nejtrvalejší formou dělení státu, kdy v takřka nezměněné podobě „přežily“ rakousko-uherskou monarchii, první a druhou Československou republiku, Protektorát, Třetí republiku, dobu vlády komunistické strany i zřízení nastolené po roce 1989.