



**Financováno
Evropskou unií**
NextGenerationEU



**Národní
plán
obnovy**



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

Název projektu	NPO SU – Transformace formy a způsobu vzdělávání na Slezské univerzitě v Opavě
Registrační číslo projektu	NPO_SU_MSMT-16611/2022

Veřejná správa ve vybraných státech Evropské unie

Distanční studijní text

Igor Palúš

Opava 2023

**Český překlad 2025
Marie Sciskalová**



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ

- Obor:** Veřejná správa, sociální politika, politické vědy
- Klíčová slova:** Forma vlády, státní zřízení, administrativně-teritoriální členění, veřejná správa, státní správa, územní samospráva
- Anotace:** Cílem studijního předmětu „Organizace veřejné správy ve vybraných zemích Evropské unie“ je poskytnout studentům stručný, ale zároveň ucelený přehled o organizaci veřejné správy, resp. jejích složek v zemích EU, které jsou vybrány tak, aby představovaly výběr základních modelů (typů) organizace veřejné správy charakteristických pro současnou Evropu, ale také aby mohly být zdrojem zkušeností pro Českou republiku. Vedle obecně uznávaných principů veřejné správy text upozorňuje na ty prvky organizace státní správy a samosprávy, které jsou pro daný stát typické nebo které jej odlišují od jiných států.
- Po absolvování kurzu budou studenti schopni orientovat se v základních otázkách veřejné správy ve vybraných státech, porovnat je mezi sebou a zároveň budou schopni na tomto základě zhodnotit postavení České republiky v evropském správním prostoru.

Autor: **prof. JUDr. Igor Palůš, CSc.**

Český překlad, s drobným doplněním a úpravou textu realizovala Marie Sciskalová, 2025

Obsah

ÚVOD	10
RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY	11
1 FORMA VLÁDY A STÁTNÍ ZŘÍZENÍ VE VYBRANÝCH STÁTECH EUROPSKÉ UNIE	12
1.1 ÚVOD	12
1.2 Výkladová část	12
1.3 Závěr.....	23
2 PŘÍSTUPY KE KLASIFIKACI MODELŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY	25
2.1 Úvod.....	25
2.2 Výkladová část	25
2.3 Závěr.....	33
3 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY VE FRANCII	35
3.1 Úvod.....	35
3.2 Výkladová část	35
3.3 Závěr.....	42
4 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V ITÁLIÍ.....	43
4.1 Úvod.....	43
4.2 Výkladová část	43
4.3 Závěr.....	48
5 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY VE SPOLKOVÉ REPUBLICE NĚMECKO 50	
5.1 Úvod.....	50
5.2 Výkladová část	50
5.3 Závěr.....	55
6 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V RAKOUSKU	57
6.1 Úvod.....	57
6.2 Výkladová část	57
6.3 Závěr.....	62
7 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V MAĎARSKU.....	63
7.1 Úvod.....	63
7.2 Výkladová část	64
7.3 Závěr.....	68
8 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY NA SLOVENSKU	69

8.1	Úvod.....	69
8.2	Výkladová část	70
8.3	Závěr.....	75
9	ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V POLSKÉ REPUBLICE.....	77
9.1	Úvod.....	77
9.2	Výkladová část	78
9.3	Závěr.....	82
10	OGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY VE ŠVÉDSKU	84
10.1	Úvod	84
10.2	Výkladová část	85
10.3	Závěr.....	88
11	ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V HOLANDSKU.....	90
11.1	Úvod	90
11.2	Výkladová část	91
11.3	Závěr.....	95
	LITERATÚRA	97
	SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY	99
	PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON.....	100

ÚVOD

Předkládaný učební materiál je určen pro výuku studijního předmětu „**Veřejná správa ve vybraných zemích Evropské unie**“, který navazuje na obdobný studijní předmět o organizaci veřejné správy v České republice. Jeho obsah umožní studentům pochopit organizaci veřejné správy z pohledu jejích subjektů a realizátorů na centrální i místní úrovni ve vybraných zemích Evropské unie se zaměřením na společné i specifické rysy. V obdobném smyslu a ve stejných zemích se studenti seznámí také s organizací a strukturou místní samosprávy.

Výběr zemí má svou vnitřní logiku a s ní spojený pedagogický efekt. Státy jsou vybírány podle uplatnění tradičních i nově vyvinutých modelů (typů) veřejné správy s přihlédnutím k dělení států podle formy vlády.

A zejména na vztah mezi centralizací a decentralizací v organizaci a fungování veřejné správy, resp. jejích dvou složek. Kritéria pro zařazení jednotlivých států do sestavení studijního textu jsou vždy uvedena v úvodu kapitoly, která se týká toho kterého státu. Požadovaná kritéria splňuje také Rakousko a Maďarsko, ale jejich zařazení je posíleno tím, že Rakousko je státem sousedícím s Českou republikou a Maďarsko je státem patřícím do skupiny států V4.

Výklad je rozdělen do 11 kapitol, přičemž první kapitola obsahuje dva tematické (přednáškové) celky pro lepší pochopení jejího obsahu.

Kapitoly o organizaci veřejné správy v jednotlivých zemích jsou koncipovány tak, aby z jejich obsahu bylo zřejmé, v čem je daná země z hlediska analyzované problematiky specifická a jedinečná, případně jak (v čem) může sloužit jako zdroj inspirace pro ostatní země, včetně České republiky.

Pro zvládnutí tématu je důležité zvládnout nejen obsah studijní opory, ale také doplnit si znalosti studiem doporučené literatury, účastí na prezenční výuce (přednášky, semináře, konzultace), ale i osobními konzultacemi s vyučujícím.

RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY

1. Forma vlády a státní zřízení ve vybraných státech Evropské unie
2. Přístupy ke klasifikaci modelů veřejné správy
3. Organizace veřejné správy ve Francii
4. Organizace veřejné správy v Itálii
5. Organizace veřejné správy v Spolkové republice Německo
6. Organizace veřejné správy v Rakousku
7. Organizace veřejné správy v Maďarsku
8. Organizace veřejné správy na Slovensku
9. Organizace veřejné správy v Polské republice
10. Organizace veřejné správy ve Švédsku
11. Organizace veřejné správy v Holandsku

1 FORMA VLÁDY A STÁTNÍ ZŘÍZENÍ VE VYBRANÝCH STÁTECH EUROPSKÉ UNIE

1.1 ÚVOD



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Používáme-li pojmy forma vlády a státní zřízení, hovoříme v podstatě o horizontálním a vertikálním uspořádání veřejné moci ve státě. Cílem této kapitoly je oba tyto pojmy náležitě objasnit, z čehož vyplývá potřeba hovořit o rozdělení států na monarchie a republiky, ale zejména o parlamentní a prezidentské formě vlády (forma vlády), a také o unitárním (jednotném) a složeném státě a jeho formách, zejména o federaci (státním zřízení).



CÍLE KAPITOLY

Cílem kapitoly je seznámit studenty s poznatky, na základě kterých dokážou charakterizovat jednotlivé státy, které jsou předmětem zájmu z hlediska formy vlády a státního zřízení včetně určení specifík, které toto členění z pohledu vybraných států provází.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Forma státu, forma vlády, parlamentní vládní forma, prezidentská vládní forma, státní zřízení, unitární stát, složený stát, federace.

1.2 Výkladová část

Forma vlády a státní zřízení jsou součástí širšího státoprávního pojmu - formy státu (tuto dvojici pojmů doplňuje státní režim, který vyjadřuje mechanismus tvorby a realizace státní vůle, včetně místa a postavení jednotlivce ve společnosti). S jeho obsahem se studenti blíže seznámí v předmětu Lidská práva ve veřejné správě a sociální politice“.

Oba pojmy úzce souvisejí (zejména státní zřízení) s obsahovým zaměřením dotčeného předmětu, neboť jsou úzce provázány s členěním států na teritoriální

- samosprávné či administrativně-územní celky, které jsou důležitou součástí (spolu s centrální úrovní) organizace veřejné moci, v užším slova smyslu veřejné správy, v jednotlivých státech tvořících obsah studijního předmětu. V tomto duchu se bude odvíjet náš další výklad.

Forma vlády – charakteristika

Forma vlády jako součást širšího pojmu, kterým je forma státu, objasňuje výkon politické moci vrcholnými orgány státu tím, že zkoumá jejich strukturu, způsob jejich ustanovení a vzájemné vztahy mezi nimi. Jinými slovy, formou státu rozumíme strukturu nejvyšších státních orgánů v daném státě, způsob jejich ustavení a vzájemné vztahy mezi nimi.

Výše uvedené vymezení formy vlády, které lze považovat za klasické, dává možnost klasifikací států. Zde bude pojednáno o dvou z nich v souvislosti s obsahem studijního předmětu.

Vezme-li se kritérium pro klasifikaci hlavy státu, lze rozdělit státy na monarchie a republiky. V čele monarchie stojí panovník, který nastupuje do funkce hlavy státu zpravidla dědičným nástupnictvím a doživotně. Monarcha má zvláštní výsady a není odpovědný za plnění svých povinností. Je nositelem svrchovanosti a má výsadní postavení vůči obyvatelům své země. Podle postavení panovníka rozlišujeme absolutistickou monarchii a konstituční monarchii (zvláštní formou je dualistická monarchie, která představuje jakýsi mezistupeň mezi absolutismem a parlamentně-konstituční monarchií). V absolutistické monarchii je panovník suverénní a v jeho rukou je soustředěna zákonodárná, výkonná a soudní moc. Jinými slovy, stojí nad právním řádem a jeho moc je nedělitelná. Podstatou konstituční (parlamentní) monarchie je omezení moci monarchy ústavou. Státní moc je tedy rozdělena mezi několik subjektů, zejména moc zákonodárná, která je rozdělena mezi panovníka a parlament. Dochází také k postupnému oddělení moci soudní od moci zákonodárné a výkonné.

V čele republiky stojí individuální (nebo kolektivní) hlava státu, obvykle prezident, který je volen (parlamentem, zvláštním kolegiem, v němž mají rozhodující postavení poslanci, nebo občany) na předem stanovené funkční období. Vztahy mezi nejvyššími státními orgány jsou založeny na principu nezávislosti a systému brzd a protivah. Dělbá moci je jedním ze základních principů republikánského systému. Je zaručena rovnost občanů a jejich účast na správě věcí veřejných.

Je však třeba poznamenat, že dělení forem vlády podle tohoto kritéria má historický význam a dnes již nevystihuje žádný z podstatných rozdílů mezi monarchií a státem a republikou, máme-li na mysli moderní demokratické státy. Mnohem více nás proto bude zajímat členění vládních forem z hlediska zkoumání vzájemných vztahů mezi nejvyššími orgány státu.

Strukturu vrcholných orgánů státu tvoří parlament, vláda a hlava státu.

Postavení a vzájemné vztahy těchto orgánů v jednotlivých zemích byly ovlivněny v dosavadním procesu vývoje ústav se na jejich současné, v mnoha ohledech značně modifikované (oproti klasickým modelům) podobě podílela řada různých vlivů a souvislostí (často typicky vnitrostátních). V historickém kontextu se vyvinuly dva klasické modely vládních forem:

- 1) parlamentní forma (parlamentarismus)
- 2) prezidentská forma vlády (prezidentský systém).

Parlamentní forma vlády

Parlamentní forma vlády se ve své původní podobě ,vyznačuje především následujícími rysy:

- historicky je založena na teorii suverenity lidu, která hrála důležitou roli při prosazování principu svrchovanosti lidu;
- historicky je založena v období anglické a později Velké francouzské revoluce, neboť její praktické uplatnění umožnilo odstranit absolutismus a položit základy pro vznik demokratické společnosti založené na principu zastupitelské demokracie. V procesu historického

vývoje se princip svrchovanosti lidu postupně transformoval do jeho reprezentativní podoby – parlamentu. Od postavení parlamentu se odvíjejí vztahy k dalším orgánům, tj. k vládě a hlavě státu, přičemž rozhodující jsou vztahy mezi parlamentem a vládou. Souhrn těchto vztahů určuje obsah parlamentní formy vlády.

Sestavení vlády závisí na výsledcích parlamentních voleb. Pokud po parlamentních volbách nastane situace, kdy většina křesel v parlamentu patří jedné politické straně, pak je vláda sestavena z členů této strany jako tzv. většinová nebo jednobarevná vláda. Pokud však žádná z politických stran nezíská v parlamentních volbách většinu mandátů, pak je vytvořena koaliční nebo vícebarevná vláda složená ze zástupců více stran.

Sestavování a fungování vlády úzce souvisí s politickou odpovědností vlády vůči parlamentu. Politická odpovědnost se týká povinnosti vlády podat demisi, pokud jí parlament vysloví nedůvěru. Demise se podává hlavě státu. Při konfliktech mezi parlamentem a vládou má hlava státu postavení jakéhosi arbitra, tj. hlava státu může přijmout demisi vlády a zároveň rozpustit parlament (což není pravidlem) a vypsat nové volby nebo zahájit proces vypsání těchto voleb.

Hlava státu nastupuje na své místo buď dědičným nástupnictvím (v případě parlamentní monarchie), nebo je volena (v případě parlamentní republiky) parlamentem, v případě zvláštního kolegia. V současných podmínkách parlamentarismu je však hlava státu v mnoha zemích volena přímo občany (např. Česká republika, Slovensko, Polsko, Rakousko atd.) V parlamentní formě vlády existuje vedle prezidenta jako součásti výkonné moci také funkce předsedy vlády nebo premiéra (hovoříme o dualismu výkonné moci). Jeho postavení v ústavně-politickém systému se liší, ale v zásadě lze říci, že původní pojetí jeho postavení je dnes již značně překonáno posílením ústavních a faktických pravomocí, které mu byly svěřeny.

Úspěšné fungování státního mechanismu v rámci této formy vlády předpokládá určitou míru spolupráce mezi zákonodárnými orgány (parlamentem) a orgány státní správy. c) Úspěšné fungování státního mechanismu v rámci této formy vlády předpokládá určitou míru spolupráce mezi zákonodárnými orgány (parlamentem) a orgány státní výkonné moci (vlády), a to nejen v zákonodárné sféře, kde je nejvýraznější, ale i v ostatních sférách, neboť činnost vlády je podmíněna důvěrou parlamentu.

Realizace parlamentní formy vlády se značně odchýlila od jejího původního modelu a některé její současné úpravy – ústavní i faktické – mají tak dalekosáhlé dopady, že právem vyvolávají pochybnosti, zda – a pokud ano, do jaké míry – se vůbec ještě jedná o parlamentarismus (viz dále).

Prezidentská forma vlády

Prezidentská forma vlády našla své uplatnění především ve Spojených státech amerických, a proto je její obecná charakteristika často spojována s praktickým fungováním prezidentského systému v této zemi. Přesto se pokusíme v obecné rovině poukázat na ty rysy prezidentské formy vlády, které jsou pro ni nejtypičtější.

Považujeme za nutné hovořit o následujících:

- Teoretickým základem této formy vlády je striktně pojatá teorie trojího rozdělení státní moci, podle níž se moc ve státě dělí na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Nejde však jen o požadavek dělby moci, ale také o oddělenost, vzájemnou nezávislost a neodpovědnost jednotlivých složek státní moci (i když systém brzd a protivah tyto tři požadavky fungování moci do jisté míry modifikuje).
- Sestavení vlády závisí na volbě prezidenta, který jmenuje a odvolává její členy. Prezident vystupuje nejen jako hlava státu, ale zároveň jako hlava výkonné moci (exekutivy). To je také důvod, proč v této formě vlády neexistuje funkce předsedy vlády (premiéra). Vláda nevystupuje jako kolegiální orgán, který rozhoduje většinovým hlasováním; je to vlastně pouze prezidentův kabinet, jehož činnost je určována prezidentovými názory na vnitřní i zahraniční politiku.
- Prezident je volen občany ve všeobecných volbách. Tato skutečnost má za následek, že v této formě vlády se politické složení parlamentu a vlády může lišit.
- Základním vztahem prezidentské formy vlády je neodpovědnost prezidenta a jeho vlády parlamentu. Parlament nemůže vyslovit nedůvěru prezidentovi nebo jeho vládě. To umožňuje, aby oba orgány fungovaly,

i když jsou politicky odlišně konstituovány. Prezident nemůže rozpustit parlament.

- Prezident má silné postavení, které se projevuje především tím, že je skutečnou hlavou celé výkonné moci. V tomto smyslu prezident vybírá a jmenuje mnoho vrcholných státních úředníků (i když některé se souhlasem jiného státního orgánu, např. v USA Senát). Zároveň má prezident neomezené právo tyto úředníky, včetně ministrů, odvolávat podle vlastního uvážení.
- Prezidentská forma vlády není založena na principu spolupráce (jak je typické pro parlamentarismus) ve vztazích mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, ale na principu konkurence mezi nejvyššími státními orgány, nebo lépe řečeno na principu konkurence mezi jednotlivými složkami státní moci – zákonodárnou, výkonnou a soudní.
- Prezidentská forma vlády – která se z USA rozšířila především do států Latinské Ameriky a do některých afrických zemí, ale dnes se s ní lze setkat (byť v modifikované podobě) i v některých postsovětských republikách (např. Kazachstán, Bělorusko, Tádžikistán) – je považována za stabilnější než parlamentarismus, a to především proto, že se její praktické fungování v poměrně velké míře kryje s klasickým pojetím této formy vlády (i když toto tvrzení nelze absolutizovat).

Smíšené (modifikované) vládní formy

Rostoucí role státu postupně vedly k vnitřní změně původních (klasických) modelů parlamentní a prezidentské formy vlády. Lze vysledovat dvě tendence změn. První z nich spočívá v tom, že se klasická forma vlády modifikuje, aniž by přebírala prvky jiné formy vlády. Druhá, kdy dochází ke vzájemnému sblížování vládních forem tím, že jedna přebírá podstatné prvky druhé a naopak, v této souvislosti hovoříme o smíšených systémech (modelech) vládních forem.

Klasickou vládní formou patřící do první skupiny je kancléřský princip, někdy také nazývaný racionalizovaný parlamentarismus. Jedná se o formu vlády typickou pro

Spolkovou republiku Německo (a částečně i Rakousko), která vychází z konstrukce vztahů mezi nejvyššími státními orgány uplatňované v parlamentní formě vlády, ale zároveň výrazně posiluje postavení kancléře (předsedy vlády). Postavení kancléře je posíleno dvojím způsobem, jednak ve vztahu ke členům vlády (ministrům), ale také ve vztahu k nejvyšším orgánům spolkového státu (Spolkovému sněmu a spolkovému prezidentovi).

Jedním z typických rysů kancléřského principu je, že kancléře volí Spolkový sněm na návrh spolkového prezidenta, který do funkce kancléře navrhuje předsedu politické strany, která zvítězila ve volbách do Spolkového sněmu. V důsledku toho je odpovědnost vlády Spolkového sněmu vykonávána prostřednictvím spolkového kancléře, tj. zánik funkce spolkového kancléře znamená i zánik vlády. V případě hlasování o nedůvěře kancléře se uplatňuje systém „konstruktivní nedůvěry“.

V praxi to znamená, že Spolkový sněm vysloví kancléři nedůvěru tak, že zvolí nového kancléře a požádá hlavu státu o odvolání odstupujícího kancléře – to vše do 48 hodin od podání návrhu na vyslovení nedůvěry kancléři. Tento proces je obtížný vzhledem k tomu, že kancléř nebo jeho vláda jsou složeni z politických stran, které mají většinu ve Spolkovém sněmu.

Prvky kancléřského principu (zejména volba předsedy vlády parlamentem a konstruktivní hlasování o nedůvěře) se uplatňují i v některých zemích zahrnutých do našeho studijního kurzu, např. v Maďarsku a Polsku.

Typickou formou smíšeného modelu je prezidentský parlamentarismus, často nazývaný neprezidentský systém, který je založen na kombinaci prvků parlamentu a prezidentské formy vlády. V tomto systému existuje dualismus výkonné moci, ale exekutiva je rozdělena na dvě části. Jednu část tvoří vláda, která je odpovědná parlamentu, a druhou část tvoří prezident, který je volen občany a je neodvolatelný a ústavně neodpovědný za výkon své funkce (s výjimkou případů úmyslného porušení ústavy nebo velezrady).

V prezidentském parlamentarismu je sice zachován princip odpovědnosti vlády parlamentu, ale v případě jeho uplatnění má hlava státu pravomoc buď odvolat vládu, nebo rozpustit parlament. Zachován zůstává i institut kontrasignace aktů hlavy státu, vláda má však vůči parlamentu poměrně silné postavení (např. v oblasti legislativy, kde má parlament vymezeny oblasti, které může upravit zákonem, vláda však může upravit

vládním nařízením všechny záležitosti, které nejsou ústavním pořádkem zakázány). Neobvykle silné jsou i některé pravomoci hlavy státu, které daleko přesahují pravomoci hlavy státu v klasickém parlamentarismu (např. při výjimečném stavu).

Prezidentský parlamentarismus má své kořeny ve Francii, kde je dodnes uplatňován na základě ústavy tzv. 5. republiky z roku 1958. Analyzované prvky systému v různých obměnách lze však dnes nalézt i v ústavách jiných evropských států, včetně těch, které jsou předmětem našeho výkladu, např. v Polsku.

V závěru této části je třeba shrnout, že ze států tvořících obsah předmětu našeho zkoumání jsou dvě monarchie – Nizozemsko a Švédsko, všechny ostatní státy jsou republiky. Z hlediska uplatňování vztahů mezi nejvyššími státními orgány se jedná např. parlamentní forma vlády uplatňuje ve všech námi zkoumaných státech, zatímco v ostatních státech se uplatňuje parlamentní forma vlády.

V některých z nich ve značně modifikované podobě – Spolková republika Německo (kancléřský princip) a Francie (prezidentský parlamentarismus). Prvky těchto tzv. smíšených forem vlády však lze pozorovat i v dalších zemích, konkrétně v Maďarsku, Polsku a Rakousku.

Státní zřízení – obecná charakteristika

Vertikální struktura státu přímo souvisí s vertikální dělbou moci. V souladu s tím je státní zřízení ve své nejobecnější podobě chápáno jako organizace státní moci na základě územního principu. Z hlediska současného vývoje státovědy a formulace příslušného pojmového aparátu můžeme státní systém chápat jako komplex či systém vztahů, které určují vnitřní strukturu a organizaci státu, organizaci jeho území, komplex vztahů mezi státem jako celkem a jeho částmi, jakož i vztahy spojené se způsobem realizace práva na sebeurčení. Z výše uvedeného pojmového vymezení vyplývá, že struktura státu souvisí s organizací veřejné správy v demokratickém státě souvisí těsněji než výše analyzovaná forma vlády (viz níže).

Z hlediska státního zřízení dělíme státy do dvou základních skupin:

- unitární (jednoduché, jednotné) státy

- složené státy (federální a konfederální).

V literatuře lze nalézt i jiné přístupy k dělení států, které lze více či méně akceptovat. Pro pedagogické účely související s předmětem našeho studia se však spokojíme s výše uvedeným dělením, přičemž v rámci složených států budeme věnovat pozornost pouze federálnímu uspořádání, neboť konfederální prvky nevykazuje žádný ze států tvořících obsah předmětu studia.

Jednotný stát (unitární stát)

Unitární neboli jednotný stát lze charakterizovat především následujícími znaky:

- je rozdělen pouze na části, které mají charakter administrativně-územních jednotek (např. kraje, okresy, města, obce), nebo není rozdělen na části, které mají charakter státních útvarů (např. republiky, země apod.),
- v unitárním státě existuje jediná a jednotná soustava nejvyšších státních orgánů, tj. orgánů zákonodárných, výkonných a soudních. Ústřední orgány mají obecnou a výlučnou působnost zahrnující celé území unitárního státu,
- na soustavu vrcholných státních orgánů navazuje soustava místních státních orgánů, která je podmíněna počtem stupňů administrativně-územního členění, resp. formou výkonu jednotlivých odvětví státní správy. Akty ústředních orgánů mají bezprostřední platnost na celém území státu a jsou závazné jak pro obyvatelstvo, tak pro orgány územních celků. Ve sféře územní samosprávy se může uplatnit tzv. výhrada zákona nebo mezinárodní smlouvy (tj. povinnosti mohou být územní samosprávě a jejím orgánům uloženy pouze zákonem nebo mezinárodní smlouvou),
- v unitárním státě existuje jeden hierarchicky uspořádaný právní řád, na jehož vrcholu stojí ústava jako základní zákon státu nejvyšší právní síly,
- unitární stát má jeden systém státních symbolů a jedno státní občanství,
- pouze unitární stát jako celek může být subjektem mezinárodního práva,
- unitární forma státnosti se může realizovat v podobě samostatné státnosti s plnou mírou vnitřní a vnější suverenity, tj. jako samostatný stát, ale také jako subjekt nějaké formy složeného státu, přičemž míra vnitřní a vnější suverenity je dána

formou složeného státu. V unitárním státě existuje jeden právní pořádek, hierarchicky uspořádaný, na vrcholu kterého stojí Ústava jako základní zákon státu, nejvyšší právní síly.

Složený stát

Složený stát se od unitárního státu liší řadou charakteristických rysů. Vzhledem k tomu, že složený stát představuje spojení určité kvality státních útvarů, vyznačuje se tato forma státu existencí společného základního zákona státu – ústavy, jakož i existencí ústav subjektů složeného státu. Na tomto principu může, ale nemusí být řešena otázka státního občanství. Zpravidla se složený stát může vyskytovat ve formě federace a konfederace. Z výše uvedených důvodů budeme v další části výkladu věnovat pozornost federativnímu uspořádání.

Federace

V současné době jsou nejrozšířenější formou složeného státu státy s federálním systémem vlády. V dnešním světě lze identifikovat přibližně 25 federací, které se nacházejí na všech kontinentech. Jako příklady lze uvést Rusko, Spolkovou republiku Německo, Rakousko v Evropě, USA, Mexiko, Argentinu, Brazílii v Americe, Indii a Pákistán v Asii, Nigérii a Etiopii v Africe. Do tohoto výpočtu je třeba zahrnout také Austrálii.

Základem federativního uspořádání je spojení dvou nebo více států (státních útvarů) do společného státu, obvykle na základě smlouvy nebo dohody, která může být součástí společné ústavy, nebo může existovat mimo ni, nebo tvořit základ pro její vznik a obsah. Subjekty federativního uspořádání přenechávají společnému státu část své suverenity, čímž zakládají suverenitu federace, která se odráží v rozsahu a pravomocích jejích orgánů. Suverenitu, kterou si subjekty federace ponechávají, vykonávají jejich vlastní státní orgány, tj. v rámci jim svěřené působnosti si subjekty vytvářejí vlastní zákonodárné, správní a soudní orgány, které ve většině ohledů odpovídají svými principy a organizační strukturou obdobným orgánům známým ze vzoru soustavy vrcholných orgánů federace.

Jednotlivé federace se od sebe liší velikostí, počtem obyvatel i stupněm dosažené sociální a ekonomické úrovně. Součástí mnoha federací jsou také volební obvody hlavních

měst, spravované z centra na unitárním základě, ale ve většině případů zastoupené ve druhých komorách parlamentu.

Zvláštní postavení subjektů na federální úrovni zajišťují druhé (federální) komory parlamentu jako zastupitelský orgán subjektů. Ty jsou tvořeny buď na principu rovného zastoupení subjektů bez ohledu na jejich velikost, počet obyvatel nebo politický význam (např. USA, Švýcarsko), nebo podle počtu obyvatel subjektů (např. Německo, Rakousko). Ve většině zemí jsou druhé komory parlamentů volené, pouze výjimečně jsou jmenované (Německo, Kanada).

Federace mohou být formou řešení národnostní otázky. V takovém případě je třeba vzít v úvahu výchozí princip jejich vzniku a fungování, národně-teritoriální princip, v němž se projevuje forma realizace práva národa na sebeurčení (na tomto principu vznikla ČSFR, Jugoslávie nebo SSSR). Důvodem vzniku většiny federací v současném světě však byly historické, ekonomické nebo politické faktory, které v konkrétním historickém a časovém okamžiku zohlednil federativní stát při svém vzniku (příkladem jsou USA nebo Spolková republika Německo). Teoreticko-politickým základem vzniku těchto federací je historicko-etnický a teritoriálně-teritoriální princip. Subjekty každé federace se od sebe odlišují svou rozlohou, počtem obyvatel, i dosaženým stupněm sociální a hospodářské úrovně. Součástí mnohých federací jsou též okruhy hlavních měst, spravované z centra na unitárním základu, ale ve většině případech zastoupené v druhých komorách parlamentu.

Zvláštní postavení subjektů na federální úrovni zajišťuje druhá (federální) komora parlamentu jako zastupitelský orgán. Ty jsou tvořeny buď na principu rovného zastoupení subjektů bez ohledu na jejich velikost, počet obyvatel či politický význam (např. USA, Švýcarsko), nebo podle počtu obyvatel subjektů (např. Německo, Rakousko). Ve většině zemí jsou druhé komory parlamentů volené, pouze výjimečně jsou jmenované (Německo, Kanada).

Federace mohou být formou řešení národnostní otázky. V takovém případě je třeba vzít v úvahu výchozí princip jejich vzniku a fungování, národně-teritoriální princip, v němž se projevuje forma realizace práva národa na sebeurčení (na tomto principu vznikla ČSFR, Jugoslávie nebo SSSR). Důvodem vzniku většiny federací v současném světě však byly historické, ekonomické nebo politické faktory, které v konkrétním historickém a časovém okamžiku zohlednil federativní stát při svém vzniku (příkladem jsou USA nebo Spolková

republika Německo). Teoreticko-politickým základem vzniku těchto federací je historicko-etnický a teritoriálně-teritoriální princip.

Suverenita ve federativním státě a s ní nevyhnutelně spojená otázka rozdělení kompetencí mezi federaci a její subjekty představuje meritorní problém federalismu od jeho vzniku až do současnosti. S jistou dávkou vědeckého a pedagogického zobecnění lze v současných federacích pozorovat především následující varianty rozdělení kompetencí mezi federaci a její členské subjekty:

- rozdělení kompetencí na dvě sféry, tj. výlučnou kompetenci federace a výlučnou kompetenci subjektů (např. USA, Kanada, Brazílie, Švýcarsko). V daném případě federální ústava vymezuje sféry, v nichž mohou působit pouze orgány federace, a zároveň vymezuje sféry, v nichž působí orgány členských subjektů, s tím, že federální orgány do těchto sfér nemohou zasahovat;

- kompetencí do čtyř oblastí, kde vedle výlučných kompetencí federálního nebo členského státu, konkurenčních kompetencí, existuje i tzv. společná nebo sdílená kompetence. Podstata této kompetence spočívá v tom, že v některých oblastech vnitrostátního života přijímá zákony federální parlament, ale výkonné orgány členských států (např. Rakouska) zajišťují provádění zákonů přijatých federálním parlamentem.

Výkladem část bude ukončena sumarizací vztahujících se k obsahu předmětu. Z hlediska státního zřízení jsou federacemi dva státy – Německo a Rakousko. Ostatní státy mají unitární charakter, avšak s tím, že určité specifikum představuje Itálie, která je sice unitární, avšak značně regionalizované, tzn., že jeho největší územní samosprávné celky, oblasti, mají z pohledu oprávnění postavení připomínající pozici subjektů federativních států.

1.3 Závěr

KONTROLNÍ OTÁZKA



1. Porovnejte parlamentní a prezidentskou formu, zaměřte se na rozdílné znaky a pokuste se jich objasnit ve vztahu ke konkrétním státům.

2. Charakterizujte znaky unitárního státu na příkladu České republiky.
3. Co byste mohli uvést o federaci jako formě složeného státu?



OTÁZKA K ZAMÝŠLENÍ

1. V České republice je uplatňována parlamentní vládní forma. Uveďte aspoň tři, čtyři skutečnosti, které tuto konstataci potvrzují.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Horizontální a vertikální organizace veřejné moci úzce souvisí s organizací a výkonem státní správy ve vybraných státech Evropské unie. V kapitole je stručně objasněná podstata formy vlády (horizontální úroveň) z pohledu její všeobecné charakteristiky i specifík, které vývoj v jednotlivých státech s sebou přináší. V naznačeném smyslu byla věnována pozornost i státnímu zřízení (vertikální úroveň), která bezprostředně souvisí a v mnohých ohledech ovlivňuje organizaci veřejné správy. I toto kritérium členění má svoje specifika a zvláštnosti promítající se do územněsprávní úrovně a následně i obsahu organizace veřejné správy v námi uvedených státech.

2 PŘÍSTUPY KE KLASIFIKACI MODELŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

2.1 Úvod

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola je věnovaná stručnému přehledu přístupu umožňujících klasifikovat jednotlivé modely veřejné správy, přičemž záměrem není předložit komplexní soubor kritérií a na jejich základě všeobecně platný závěr, podle kterého je možné členit modely veřejné správy. Pro pedagogické účely byl zvolen přístup opírající se o obsah první kapitoly, který zároveň zohledňuje specifika charakterizující organizaci veřejné správy ve státech Evropské unie, které jsou součástí předkládaného učebního textu.

CÍLE KAPITOLY



Studenti, po osvojení a zvládnutí obsahu kapitoly budou schopni zařadit vybrané státy Evropské unie do určitého systému (modelu) veřejné správy z hlediska uplatňování zvolených kritérií a následně hodnotit organizaci veřejné správy, která se v nich uplatňuje.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Veřejná správa, státní správa, územní samospráva, administrativně-teritoriální členění, centralizace, decentralizace, kontinentální systém místní správy.

2.2 Výkladová část

Různorodost veřejné správy v evropských státech jako výsledku historického vývoje a s ním spojených objektivních, ale i specifických podmínek, vázaných na konkrétní stát, vytváří na první pohled složitý a téměř nepřehledný komplex. Jakmile se však na tento komplex podíváme prostřednictvím zvolených přístupů a kritérií, umíme ho uspořádat do souboru vzájemně se odlišujících modelů (skupin), které mají společný základ (demokratický výkon veřejné moci a z něho vyplývající organizaci státní správy a územní samosprávy), ale zároveň se odlišují objektivními danostmi (forma vlády, státní

zřízení), či vlastními specifiky (historický vývoj a tradice jednotlivých států a s nimi spojené zvláštnosti). V naznačeném duchu se bude odvíjet další výklad.

Některé klasifikační kritéria

Klasifikační kritéria, podle kterých můžeme členit organizaci veřejné správy do různých modelů je více. Některé z nich jsou určené přesněji, jiné volněji, a proto by bylo nesprávné vnímat je v absolutním ponětí o to víc, že mnohá kritéria takového členění se časem mění, resp. jsou obsahově překonaná, nebo aspoň relativizovaná. Z hlediska pedagogické potřeby se přikláníme ke zjednodušenému výběru, který studentům umožní v základních intencích pochopit podstatu organizace veřejné správy v těch státech Evropské unie, které jsou součástí předmětu.

Ještě dříve než budeme hovořit o možných kritériích členění veřejné správy z hlediska její organizace a výkonu, chceme připomenout důležitou východiskovou premisu. Státní správa jako součást veřejné správy se realizuje na úrovni ústřední a na úrovni místní, do které řadíme všechny stupně jejího členění, t.j. obecná úroveň, okresní úroveň, ale i regionální úroveň, která má v jednotlivých státech různé pojmenování (kraj, oblast, department, vojvodstvo a pod.). Na druhé straně organizace územní samosprávy – což vyplývá z její podstaty a fungování – se realizuje jen na úrovni místní, námi vnímané výše uvedeným způsobem.

Ústřední úroveň správy představuje vláda, ministerstva, nebo jiné ústřední úřady (orgány) s celostátní působností, na druhé straně územní státní správa a územní samospráva je z hlediska organizace vázaná na jednotlivé administrativně-teritoriální, resp. územní samosprávné jednotky. Jinými slovy, ústřední úroveň organizace a hlavně výkonu státní správy je spojená s vládní formou a pozice vlády v jejím rámci, když místní správa (územní státní správa a územní samospráva) souvisí se státním zřízením a v jeho rámci se váže na administrativní-teritoriální, resp. územní samosprávné jednotky.

Najčastěji používané, kritérium členění veřejné správy je kritérium (počtu) **stupně veřejné správy**, přičemž mezi tyto stupně se nepočítá ústřední úroveň. V rámci států, které jsou předmětem našeho zájmu převládá dvoustupňové a třístupňové členění. V unitárních státech je tato situace jednoznačná, když počet administrativně-teritoriálních jednotek je určený pro celý stát jednotně na centrální úrovni. Odlišná situace je ve federálních státech,

např. v Spolkové republice Německo, o administrativně-teritoriální členení rozhodují spolkové země, důsledkem toho je fakt, že ve většině spolkových zemí je dvoustupňová soustava (obec – okres), avšak v šesti největších spolkových zemích je územní-samosprávné členění třístupňové (obec – okres – kraj). Specifická situace je i v Rakousku, kde má organizace místní státní správy dva stupně (obec – okres), ale územní samospráva má pouze obecní úroveň.

Postavení administrativně-teritoriálně jednotky v rámci jednotlivých států však nejsou identické, naopak, vykazují menší rozdíly, ale v některých případech jsou zásadní rozdíly. Týká se to postavení jednotek regionální místní správy které se vyznačují rozdíly týkající se nejen jejich rozlohy, ale hlavně pravomocí, kterými disponují orgány místní samoprávy působící na jejich území. Na mysli máme např. vztah vlády k regionálním orgánům, objemu finančních prostředků, kterými regiony disponují a možnost jejich využívání, rozsah normotvorné činnosti regionálních orgánů a způsob kontroly a pod.

Obdobně je možné sledovat rozdíly též na obecní úrovni. Ne všechny námi zkoumané státy prošly procesem konsolidace, v některých z nich ještě stále existuje velký počet obcí (Francie, Slovensko), přičemž jedna z přirozených reakcí na tento stav, při rostoucích povinnostech, které je potřeba řešit, je tvorba „společenství obcí“ stupněm místní správy a to buď z iniciativy obcí, nebo státu. Na druhé straně i tam, kde už konsolidace proběhla a počet obcí se podstatně snížil, zůstaly v rámci „větších“ obcí nadále tzv. nižší správní jednotky se samosprávou, anebo jen některými funkcemi, resp. pravomocemi. Konečně porovnávat mechanicky obce ve státech, kde se uskutečnila reorganizace a obce představují větší celky rozlohou, počtem obyvatel, či poskytovanými službami, s obcemi v jejich klasickém pojetí – a je jedno, jestli jde o velký stát jako je Francie, anebo malý stát, jakým je Slovensko – není možné.

Počet stupňů veřejné správy nemůže být sám o sobě kritériem hodnocení efektivnosti fungování a organizace veřejné správy v tom kterém státu. Tuto skutečnost je potřeba vnímat jako kritérium podpůrné, subsidiární, už jen proto, že v jednotlivých státech je determinováno historickými, politickými, ekonomickými, sociálními, ale i geografickými podmínkami, a státy jeho fungování hodnotí z různých pohledů, např. naplňování cílů regionálního rozvoje, ekonomické stability, poskytování služeb sociálního charakteru, ale i účastí obyvatel na správě veřejných věcí.

Jiným důležitým, ale vůbec ne jednoznačným, kritériem členění veřejné správy je **centralizace** a **decentralizace**. Jde vlastně o jeden z organizačních principů veřejné správy, kdy jedna ze součástí (centralizace) je spjatá s fungováním orgánů státní správy a druhá část (decentralizace) je označením **převedení části výkonu veřejné správy na samostatné subjekty**, nestátního charakteru, v našem případě na územní samosprávu a její orgány.

Ve své čisté podobě představuje centralizace takový stav, kde výlučným subjektem veřejné správy je stát a jeho orgány. Působnost veřejné správy je soustředěná nejvyšším orgánům státu a je řízená ústředně, tzn., že rozhodovací pravomoc je soustředěná nejvyššímu organizačnímu článku.

Část pravomocí může být delegovaná na nižší složky a centrálně stanovené úlohy je možno plnit na nižší úrovni. Vytváří se tak centralizovaná soustava, která představuje stav, kde existuje soustava vzájemných vztahů mezi celkem a jeho částmi, kde vyšší orgán je oprávněný zasahovat do působnosti podřízených orgánů. Jde o situaci, kde centrální složky si vyhradí přímo celé rozhodování, anebo rozhodování nižších složek zavazují směrnicemi a pokyny z centra.

Decentralizací rozumíme přenechání části výkonu veřejné správy jiným subjektům odlišných od státu. Znamená to, že určité správní činnosti vykonávají na základě přenesené působnosti základní instance. Při decentralizaci je na základní stupeň řízení přeneseno více pravomoci i zodpovědnosti. Stát si však ponechává určitou kontrolu a dozor, především pokud jde o dodržování ústavnosti a zákonnosti. V oblasti veřejné správy je výrazem decentralizace existence územní samosprávy, na kterou, resp. její orgány, stát převede určitý okruh úloh a pravomocí. Přitom může jít o decentralizaci pravomocí nebo činností. V první řadě jde o trvalou a komplexní (anebo aspoň komplexnější) delegaci, v druhém případě jen o delegaci určitých, předem vymezených činností, jejichž výkon může být časově omezený na určitou dobu.

Jisté je, že v praxi veřejné správy se centralizace, ani decentralizace ve své čisté podobě nevyskytují, vždy jde o kombinaci prvků obou z nich, otázkou je míra vzájemného ovlivňování, která mohou být odlišná u každého jednotlivého státu, i když určité prvky podobnosti jsou viditelné. Nedá se jednoznačně určit okruh faktorů a souvislostí, které by představovaly přesné určené podmínky, pokud jde o centralizaci veřejné správy, a od

kterého okamžiku už jde o decentralizaci veřejné správy. Pokud se takové vymezení ve vědecké a odborné literatuře objeví, jde o názor prezentovaný jejich autory, nejde o soubor exaktně vymezených a neměnných znaků.

Pro vyjádření míry centralizace a decentralizace je možné použít různá pomocná kritéria, např. rozsah a obsah kompetencí ústředních a územních orgánů veřejné správy, objem finančních prostředků na jejich zabezpečení a způsob jejich použití, počet zaměstnanců na úrovni ústřední a územní zabezpečujících plnění úkolů veřejné správy, důvodů vzniku a současného uspořádání územních samosprávných celků daného státu, tvorba právních předpisů na úrovni ústřední a územní, řešení sporů mezi ústřední a územní úrovní, či složkami tvořící místní úroveň navzájem a pod.

Navíc při hodnocení některých z uvedených kritérií záleží na úhlu pohledu, jak jich budeme vnímat pro případné použití. Např. z hlediska vzniku některých územních samosprávních celků je zásadní otázkou, zd je jako prodloužená ruka státu na daném území, anebo vznikly proto, aby obhajovaly zájmy obyvatel území, které spravují? Jak uvádíme o počtu zaměstnanců veřejné správy, budeme např. učitelé zařazovat do rezortu školství řízeného ministerstvem, anebo budou součástí zaměstnanců veřejné správy na místní úrovni, kde působí? Při uplatňování normotvorné pravomoci orgánů územní samosprávy, je potřebné zodpovědět otázku, kdo a na návrh koho může zrušit jejich normativní právní akt, je to soud, nebo to může realizovat i orgán státní správy? Ne náhodou jsme vybrali tyto otázky, odpověď najdeme u států, které jsou předmětem našeho zájmu nejsou vůbec stejné.

Modely veřejné správy

Nejprve se budeme věnovat modelům (systémům) veřejné správy na místní úrovni, které jsou dnes už tradiční součástí teorie veřejné správy. V historickém vývoji se vytvořily, a v podstatě dodnes existují, dva modely (systémy) místní správy:

- a) Anglo-americký (systém) místní správy,
- b) Kontinentální (systém) místní správy.

Základním rozlišovacím kritériem je existence či neexistence tzv. „dvojkoľejnosti“ (duálnosti) orgánů územní státní správy a územní samosprávy, rozsah pravomoci samosprávných orgánů a stupeň jejich podřízenosti centrálním orgánům státní správy.

Anglo-americký model (systém)

Vznik a rozvoj tohoto modelu podmínily specifické historické okolnosti, kterými prošla Velká Británie a Spojené státy americké. Ani v jednom z těchto států se totiž v důsledku historických zvláštností nevyvinul absolutismus se svým byrokraticko-policejním zřízením, řízeným centrálně, tak jako tomu bylo v období historického vývoje ve Francii (ale i v dalších evropských státech). K vývoji orgánů územní správy došlo v anglo-amerických podmínkách zdola, a to na území USA při postupné kolonizaci dříve, než se vytvořily centrální správní orgány, v Anglii se tak stalo proto, že královská administrativa neměla vlastní místní orgány, tyto se začaly formovat jako její protiváha až s rozvojem kapitalistického výrobního způsobu.

Právě na základě uvedených skutečností se objevily charakteristické znaky anglo-amerického modelu místní správy. Především je tu skutečnost, že v těchto státech se nestala principem správy její dvojkolejnost, t.j. rozdělení na státní správu a samosprávu. V důsledku historických zvláštností se pojmy místní správa (local government) a samospráva (selfgovernment) dodnes v obou státech téměř kryjí, i když toto tvrzení praktický život pomalu vyvrací. Základní systém orgánů místní správy je tvořený samosprávnými orgány, které jsou víceméně nezávislé na centrálních orgánech správy a nestojí nad nimi speciální kontrolní ani dozorové orgány. Přirozeně i pravomoc samosprávných orgánů je širší, než ji budeme mít možnost sledovat při volených orgánech v rámci kontinentálního modelu místní správy.

Reálné fungování anglo-amerického systému místní správy se však v průběhu let, hlavně v období druhé poloviny 20. století, přece jen odchýlilo od své tradiční podoby dané podmínkami jejího vzniku. Modifikace původního modelu se projevuje především v posilování snah ústřední moci ve vztahu k územní samosprávě, v hledání způsobů a forem možné kontroly místních komunit, s čímž přímo souvisí úsilí místních samospráv a jejich orgánů o zachování své identity ve smyslu původních pravomocí vycházejících z chápání samosprávy jako přirozeného práva obcí resp. vyšších územních samosprávných celků, spravovat svoje záležitosti. Současný svět, založený na ekonomické integraci a politické pluralitě je přirozeně jiný, než byl v době vzniku anglo-amerického modelu místní správy, a tak jeho dnešní podoba je vlastně výsledkem vzájemného působení výše uvedených tendencí.

Když Velká Británie vystoupila z Evropské unie, není ani součástí našeho studijního předmětu, a tak nebudeme moci sledovat jak se analyzovaný model místní správy uplatňuje v praxi.

Kontinentální model místní správy

Kontinentální model místní správy je založený na spolupůsobení orgánů územní státní správy a orgánů místní samosprávy, hovoříme o dvojkolejnosti (dualitě) správy v místních podmínkách. Kontinentální samospráva je výsledkem buržoazních revolucí, a proto vychází z jiných ekonomických a politických podmínek, než jaké existovaly v anglo-americké oblasti. Absolutismus vytvořil centralizovaný byrokratický aparát zasahující do všech oblastí života. Orgány samosprávy, které vznikly jako jeden z výsledků vítězných buržoazních revolucí, se začaly formovat před existujícími centralizovanými a byrokratickými orgány státní správy. Důsledek tohoto stavu se projevila v tom, že pravomoci samosprávných orgánů byly v počátcích značně omezené a vztahovaly se více méně na zabezpečování málo významných místních zájmů. Samospráva se tedy vyvíjela cestou decentralizace, odnětím určitých pravomocí státní správě. Až vývoj v průběhu 20. století, hlavně vývoj po druhé světové válce, vytvářel postupně podmínky pro vyrovnávání rozdílů mezi státní správou a územní samosprávou ve prospěch orgánů místních komunit. Tento proces přerostl hranice jednotlivých států, čehož důkazem je fakt, že členské státy Rady Evropy už v roce 1951 vytvořily Radu evropských obcí a oblastí. Prosazování integračních a stmelujících prvků v rozvíjení místní samosprávy představuje přijetí Evropské charty místní samosprávy v roce 1985 (dále jen Charta).

Charta právně vyjadřuje všeobecné evropské standardy územní samosprávy. V tomto smyslu měla (má) výrazný vliv na normotvorbu o místní správě, na jeho uskutečňování a na výklad principů a institutů územní samosprávy. Vztah a rozsah ústavní i zákonodarné regulace územní samosprávy není přitom Chartou nikterak limitovaný, více méně je záležitostí toho kterého státu. Pro ústavní garanci práv územní samosprávy je však výhodnější podrobnější ústavní úprava samosprávných principů a institucí, kterou je zákonodárce vázaný, a která je i přirozenou oporou pro soudní ochranu samosprávy, a to cestou ústavního soudnictví. Na druhé straně určitou nevýhodou je skutečnost, že ústavní

úprava samosprávných orgánů je rigidnější a její změny, případně další úpravy místních samosprávných orgánů jsou ztěží dosažitelné.

Vývoj místní správy v kontinentální Evropě má mnoho společných znaků, ale i celou řadu specifík a rozdílů. Společné jsou ty prvky, které směřují ke spojování Evropy i na bázi místních komunit, např. slučování obcí a tvorbu silných a kompaktních jednotek na místní úrovni, posilování pozic a pravomocí územní samosprávy na úkor místní státní správy, omezování zásahů státu do výkonu samosprávy, posilování regulační funkce státu na úkor kontroly a dozoru a pod. Rozdílné jsou hlavně znaky vyplývající z historických tradic, regionálních daností, ekonomické prosperity státu, počtu obyvatel a pod.

Modely veřejné správy na úrovni státu

Modely místní správy tak jak jsme o ni hovořili jsou historicky dané a jejich opodstatnění je všeobecně respektované. Teorie veřejné správy poskytují celou řadu dalších modelů dotýkajících se území státu, vytvořené na základě určitých kritérií zvolených jejich autory. Jde však o modely, které jsou výsledkem vědeckého zovšeobecnění dané problematiky a jejich přínos je v tomto smyslu nezpochybnitelný. Vybíráme z nich jeden, který se nám jeví jako použitelný pro pedagogické účely. Objevuje se v různých podobách u vícero autorů (např. O. Vidláková), finální verzi formoval S. Konečný. Základem je členění států podle státního zřízení s uplatněním principu centralizace a decentralizace v rámci organizace veřejné správy. Uvedená klasifikace rozlišuje:

- decentralizovaný model veřejné správy složených států (Německo, Rakousko),
- decentralizovaný model veřejné správy v unitárních státech skandinávského typu (Švédsko), baltického typu (Polsko), středoevropského typu (Maďarsko, Slovensko),
- centralizovaný model veřejné správy v silně racionalizovaných státech (Itálie),
- centralizovaný model v unitárních státech (Francie, Holandsko).

Modely byly aktualizovány na současné složení Evropské unie a příkladmo v jeho rámci byly uvedeny státy, které jsou součástí studovaného předmětu.

Naši koncepci studijního předmětu a s ní spojený výběr států byly vytvořeny kombinací dělení států Evropské unie podle vládní formy (monarchie, republiky), státní zřízení (unitární stát, unitární stát se silným postavením regionu, složený stát) a uplatnění tradičních i nově vzniklých modelů veřejné správy v konkrétních státech. Postupně budou představeny modely veřejné správy v unitárním státu (Francie), v unitárním státu se silným postavením regionů (Itálie). Poté uplatňování germánského modelu veřejné správy ve složeném federativním státu (Německo, Rakousko), dále uplatňování nově vzniklých modelů (typů) veřejné správy v unitárních státech – skandinávského typu (Švédsko), baltického typu (Polsko), typu Beneluxu (Holandsko) a středoevropského typu (Maďarsko, Slovensko).

2.3 Závěr

KONTROLNÍ OTÁZKA



1. Vysvětlíte, co znamená centralizace a decentralizace veřejné správy.
2. Jak by jste charakterizovali anglo-americký a kontinentální model místní správy?

OTÁZKA K ZAMYŠLENÍ



1. Česká republika je součástí kontinentálního modelu (systému) místní správy. Uveďte aspoň tři skutečnosti (fakta), které danou věc potvrzují.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Kriteria pro členění veřejné správy z hlediska její organizace a výkonu jsou různé. Výše uvedé jsou dvě z nich – počet stupňů veřejné správy a uplatnění zásad centralizace a decentralizace. U obou bylo poukázáno na relativnost jejich uplatňování v praxi, tak i na souvislosti a prvky, které ovlivňují jejich realizaci. Následně byla uvedena analýza anglo-amerického a kontinentálního modelu místní správy s poukazem na příčiny jejich vzniku i podstatu jejich současného uplatňování. Závěr kapitoly je věnovaný modelům veřejné správy vztahujícím se na území celého státu, které byly koncipovány na bázi propojení

vládní formy, státního zřízení, centralizace a decentralizace, včetně tradiční nově vytvořených modelů (typů) veřejné správy.

3 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY VE FRANCII

3.1 Úvod

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Francie je tradičně považována za centralizovaný stát, což se zřetelně projevuje i na organizaci veřejné správy, zvláště státní správě. Na druhé straně Velká francouzská revoluce dala podnět k úspěšnému budování orgánů územní samosprávy, zvláště na obecní úrovni, jako protiváha centrální moci. Zde je potřeba hledat odpověď na současný stav počtu obcí ve Francii, který je velmi vysoký v rámci států Evropské unie, přičemž všeobecně uznávaný trend v západní Evropě, kterým bylo (je) slučování obcí a vytváření větších celků, narážel v tomto státě vždy na odpor místní opozice. Je však nepochybné, že románský model veřejné správy, kterého je Francie mateřským státem, ovlivnil organizaci veřejné správy i v jiných státech, včetně těch, které vykazují vyšší stupeň decentralizace veřejné moci, než jakou ji známe z francouzských podmínek.

CÍLE KAPITOLY



Studenti, po prostudování a zvládnutí této kapitoly dokážou objasnit podstatu organizace státní správy a územní samosprávy ve Francii s poukazem na specifika, kterými se liší od organizace veřejné správy v jiných státech.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Státní správa, územní samospráva, obec, department.

3.2 Výkladová část

Současnou organizací veřejné správy ve Francii ovlivňují tři faktory. **První** je historický vývoj, který představuje kombinaci francouzského absolutismu a rozvíjejících se prvků demokratické územní samosprávy. **Druhým** faktorem je značně modifikovaná parlamentní vládní forma posilující pozici výkonné moci, zvláště prezidenta republiky. **Třetím** prvkem promítajícím se do organizačních složek francouzské veřejné správy je oficiální politika

evropských společenství považující regiony za důležitou součást politického, sociálního a hospodářského rozvoje každého členského státu.

Územní členění státu

V souvislosti s organizací veřejné správy na místní úrovni (vláda, ministerstva, příp. jiné ústřední správní úřady s celostátní působností, představují z hlediska organizace státní správy ústřední úroveň státu) se **Francie dělí na obce, departmenty a regiony.**

Klíčová pozice patří obcím, které od svého vzniku, t.j. od napoleonské éry, prošly jen minimálními reformami, které si vyžadoval postulát moderní doby. Je jich více než 36 000, přičemž velký počet obcí má méně než 2000 obyvatel. Departmenty vznikly v době Napoleonovy vlády a od začátku byly koncipovány jako ústřední v místních podmínkách. Jsou průsečíkem centralizace a decentralizace územní státní správy. Nejmladší územní samosprávnou jednotkou jsou regiony, které vznikly v 60 letech minulého století na základě dekretu vlády. Trvalo několik desetiletí, než si našly pevné místo v systému francouzské místní správy a získaly přízeň a důvěru obyvatel.

Při výkladu o organizaci státní správy začneme vládou, která má v systému státní správy klíčové postavení, následně bude pozornost věnována základním územním samosprávným celkům a jejich orgánům. Při výkladu o územní samosprávě to bude naopak, začneme obecnou samosprávou a pak to bude o fungování územní samosprávy na úrovni vyšších samosprávních celků. Tento postup bude uplatňován při dalších státech, avšak bez toho, aby bylo na tento fakt v úvodu jednotlivých kapitol upozorňováno.

Organizace státní správy

Jestliže je státní správa součástí výkonné moci a vláda ve smyslu Ústavy je vrcholným orgánem moci výkonné, je tím daná i její (silná) pozice v systému státní správy. Vláda podle Ústavy určuje a řídí politiku státu. Ministerského předsedu jmenuje prezident republiky. Na jeho návrh jmenuje další členy vlády, která nemá povinnost po jmenování prezidentem žádat parlament o vyslovení důvěry na základě svého programového prohlášení.

Vláda se skládá z předsedy, ministrů, státních sekretářů a státních podsekretářů. **Vláda je takto kabinetní radou,** je pracovním orgánem, který připravuje podklady pro

ministerskou radu (především návrhy právních předpisů). **Kabinetní radě předsedá ministerský předseda (premiér).**

Ministerská rada je vlastně vládou v užším slova smyslu, tvoří ji předseda a ministři. Její zasedání se mohou zúčastňovat státní sekretáři a podsekretáři jen tehdy, pokud jsou na programu otázky jejich rezortu. **Ministerské radě předsedá prezident**, takový stav je hodnocen jako **dualismus** francouzské exekutivy. Jeho důsledky se projevují nejen v tom, že **ministerská rada je významnější orgán**, protože jedná a přijímá opatření o nejdůležitějších otázkách vládní a státní politiky, čímž je kabinetní rada orgán druhořadého významu. Tento fakt se přenáší i do vzájemného vztahu prezidenta a ministerského předsedy, kde má silnější postavení prezident a to nejen z hlediska ústavní úpravy, ale především v důsledku faktického mocenského postavení. Jednoduše řečeno, ministerský předseda je vždy ve stínu prezidenta a s ním i celá vláda.

Ve Francii jde o ústavně-politický systém zvýrazňující pozici výkonné moci (i státní správy), resp. jejich nositelů, t. j., vlády a hlavně prezidenta. Tento fakt má svůj přímý dopad na organizaci a fungování místní správy. Je potřeba si uvědomit, že ve Francii je ústřední i místní správa (hlavně územní státní správa) dílem státu, který zabezpečuje plnění úloh v této oblasti prostřednictvím vlády a jejích podřízených složek vyvíjejících činnost v jednotlivých územních jednotkách. Přes mozaiku těchto orgánů a jejich zaměstnanců je Paříž sídlem ústředních orgánů včetně vlády a prezidenta republiky zainteresovaných na poznávání lokálních problémů a hledání východisek pro jejich řešení.

Významnou územní jednotkou prosazující zájmy státu v místních podmínkách jsou **departmenty**, řízené centrálně jmenovaným vedoucím úředníkem – **prefektem**. Pravomoci prefekta byly rozsáhlé, postupem času docházelo k jejich omezování, i když i dnes jsou nezvykle široké a v zásadě je možné je definovat:

- vystupuje jako zástupce státu při formálních záležitostech (např. slavnostních shromážděních při příležitosti oslav státních svátků),
- je zástupcem vlády (jmenuje ho) v departmentu a jedná jménem ministra vnitra (jemu je zodpovědný ze své činnosti),
- nese odpovědnost za veřejný pořádek v departmentu a v této souvislosti řídí a koordinuje činnost státní i obecní policie,

- vystupuje jako zprostředkovatel mezi centrem a departmentem, musí zesoulad'ovat přání centra s představami ovlivňovaných politiky v místních podmínkách i zájmy obyvatel,
- jako „politický důvěrník vlády“ je zodpovědný za politické problémy v departmentu. V tomto smysle jeho zodpovědnost přesahuje rámec jakékoliv formální působnosti, která mu byla svěřená zákonem.

Důležitou **pravomocí prefekta je výkon dozoru nad činností samosprávných orgánů** působících na úrovni departmentu a hlavně na úrovni obcí. Jde o následné ověření („a posteriori“) plnění povinností, spočívajících v tom, že **je-li prefekt toho názoru, že rozhodnutí těchto orgánů odporuje zákonu, má právo požádat příslušný samosprávný orgán, aby přijal opatření k nápravě**. Pokud samosprávný orgán opatření nepřijme, může se prefekt obrátit na příslušný správní soud, aby ve věci rozhodl. Záporné stanovisko prefekta k určitému opatření anebo rozhodnutí samosprávného orgánu, má za následek pozastavení jeho účinnosti. Pro úplnost je potřeba dodat, že pokud by postup prefekta způsobil samosprávě újmu, resp. škodu, má právo se domáhat náhrady škody ve vztahu k státu.

Reprezentantem státu, t.j. představitel místní **státní** správy v **regionu** je též **prefekt**. Jde vlastně o prefekta departmentu, kde se nachází sídlo regionu jako vyšší územní jednotky. Jeho vztah ke kolegům – prefektům jiných departmentů v rámci regionu – je založený na principu „primus inter pares“ což samo o sobě jeho pozici relativizuje. Právně vymezené postavení a pravomoci regionálního prefekta není zdaleka jednoznačné jako je to u prefekta departmentu. Pozici regionálního prefekta (některé prameny uvádějí „**nadprefekt**“) možné vymezit ve dvou rovinách:

- je zodpovědný za uskutečňování hospodářského a sociálního rozvoje regionu z pohledu zájmů státu,
- zároveň vystupuje jako zprostředkovatel mezi regionem a centrem hledající optimalizaci regionálních a státních zájmů, jako i způsob jejich praktické realizace.

Francie patří ke státům, které se tradičně věnují výběru, odborné přípravě a personálnímu zabezpečení veřejné správy patřičnou pozornost. Platí to zvláště o organizaci státní správy, ale i územní samosprávě v departmentech a regionech. Úředníci,

kteří působí na úrovni místní správy jsou zařazení do režimu státní služby, i když se proces jejich odborné přípravy a jejich jmenování liší v závislosti od základních anebo vyšších služebních postavení. Státní služba se vertikálně člení na jednotlivé profesionální skupiny (stupně), přičemž zařazení na určitý post je podmíněno úrovní odborné přípravy ucházečů a tato zase závisí od druhu správního orgánu, na který získal ucházeč vzdělání a odbornou způsobilost. Uchazeči o nejvyšší posty na úrovni departmentu, prefekta a podprefekta, jsou vybíráni z nejschopnějších absolventů univerzit, kteří po absolvování „postgraduálního studia“ v institucích, jako je např. Fakulta politických věd (Ecole de Sciences Politiques), nastoupí na prestižní Fakultu správního práva (École National Administration), která je 2 – 3 letá. Dosažené výsledky jsou pak rozhodující o budoucím zařazení absolventa na post ve státní službě.

Uchazeči o místo ve veřejné správě navštěvují Polytechnickou školu (École Polytechnique) v Paříži a následně pokračují v postgraduálním studiu na některé z vysokých škol z oblasti veřejné správy aby získali požadovanou kvalifikaci.

Kvalita uvedených škol zaručuje absolventům přístup k získání významných postů nejen ve veřejné správě, ale i např. v soukromých společnostech, a pro mnohé je určité období strávené na těchto postech předpokládaným a akceptovaným prostředkem k rozvoji kariéry (příkladem tohoto tvrzení je politická kariéra bývalého francouzského prezidenta J. Chiraca).

Role státu na obecné úrovni zabezpečuje starosta obce a ním řízený obecní úřad. Zodpovědnost starosty za výkon činností podle jednotlivých oblastí upravuje zákon.

Organizace územní samosprávy

Orgány obce jsou **obecní rada** a **starosta obce**. Počet členů obecních rad závisí na počtu obyvatel, pohybuje se v rozpětí od 9 do 69 s tím, že počet členů městských rad ve městech je určený podle klíče (např. městská rada v Paříži má 163 členů, v Marseille 101, Lyone 73 a pod.). Členové obecních rad jsou voleni na období 6 let. Způsob voleb se mění podle velikosti obce, přičemž hranici představuje 3500 obyvatel. Volby probíhají na základě většinového dvojkolového systému, avšak při volbách v obcích s méně než 3 500 obyvateli existují specifika, např. využívají tzv. panašované kandidátní listiny, t.j. na kandidátní

listinu je možné dopisovat nová jména, než jsou navrhovaní kandidáti, co v samém důsledku může vést k tomu, že členem obecní rady bude zvolen občan, který nekandidoval.

Decentralizované reformy veřejné správy, které byly ve Francii uskutečněny na přelomu století zjevně posílily pozici obecní samosprávy, včetně pravomocí obecní rady. Tato rozhoduje v podstatě o věcech obce samostatně a s konečnou platností, pokud jejich rozhodnutí nejsou v rozporu s právními předpisy. Určitou výjimkou jsou věci policejního charakteru, které obec realizuje pod dohledem prefekta.

V čele obecní rady stojí **starosta**, kterého **volí členové obecní rady**. V prvních dvou kolech se ke zvolení vyžaduje absolutní většina hlasů, v třetím kole postačuje ke zvolení většina relativní. Zajímavostí je, že pokud by dosáhli dva kandidáti stejný počet hlasů, zvoleným starostou by byl starší z nich. **Starosta je výkonným orgánem obecní rady** přičemž rozhodování pravomoci má jak v rámci státní správy tak i samosprávy.

Starosta je „zástupcem“ státu, je zodpovědný, např. za vedení matričního úřadu, za sestavení voličských seznamů a průběh voleb, má pozici policejního velitele v obci, občanům vydává v tzn. Přenesené působnosti za stát doklady (občanský průkaz, cestovní pas, stavební povolení a pod.). Je představitelem samosprávy v obci, připravuje a navrhuje rozpočet obce, kontroluje účetnictví, spravuje majetek obce, vystupuje jménem obce navenek, podepisuje rozhodnutí obecní rady a pod.

Z uvedeného vyplývá, že pozice starosty obce a rozsah jeho pravomocí má dominantní postavení jak v oblasti státní správy tak samosprávy. Praktický život v obci potvrzuje, že obecní rada více méně je ve „vleku“ starosty a je ochotná se mu přispůsobit. Všeobecně se totiž přijímá premisa, že starosta je člověk, který bude vždy rozhodovat v zájmu obce a obyvatel.

Již bylo zmíněno, že na území Francie je více než 36 000 obcí přičemž téměř 85 % z nich má méně než 2 000 obyvatel a 69 % obcí má méně než 700 obyvatel. Tato fragmentarita vytváří podmínky pro širokou spolupráci mezi obcemi, která se v současnosti realizuje v třech formách. **Nejrozšířenější formou jsou sdružení obcí** (je jich cca 2 500), přičemž jedno takové sdružení zahrnuje v průměru 15 obcí. **Druhou formou spolupráce** je sdružení aglomerací (je jich více než 200). V tomto případě se musí sdružit min. 50 000 obyvatel, anebo aspoň jedna ze sdružených obcí (měst) musí mít min. 15 000

obyvatel. **Třetí formu představují** městská sdružení (je jich cca 15), pro vznik a existenci se vyžaduje nejméně 500 000 obyvatel.

Ve všech třech typech sdružení jsou vytvořené společné orgány, ve kterých má každá sdružená obec (město) své zastoupení podle předem dohodnutého klíče. Všichni zúčastnění vykonávají za sdružené obce určité, předem dohodnuté činnosti, jejich obsah je dán charakterem sdružení, čím menší sdružení (podle počtu obyvatel) tím větší počet společných činností, čím větší sdružení, tím koncepčnější charakter společně realizovaných úkolů. Pro úplnost je potřeba dodat, že sdružení obcí nevytvářejí samostatný stupeň místní samosprávy.

Na úrovni **departmentu** je rozhodujícím orgánem samosprávy **generální rada departmentu** volená v kantónech na období 6 let (tzv. kantonální volby) s tím, že **polovina jejích členů se obnovuje každé tři roky**. Počty generálních rad závisí na počtu obyvatel a rozlohy jednotlivých departmentů.

Výkonným orgánem generální rady a zároveň politickým představitelem departmentu je prezident generální rady volený na tři roky radou departmentu. Prezident (na kterého v době reforem veřejné správy přešla část agendy, kterou původně vykonával prefekt) organizuje a řídí činnost generální rady, přičemž může část svých kompetencí přenést na zástupce (to je volených radou) anebo členy rady. Prezident předkládá generální radě návrh rozpočtu departmentu a je zodpovědný za jeho čerpání, řídí a spravuje veřejný majetek departmentu, je personálním ředitelem departamentních služeb, předkládá návrhy právních předpisů radě anebo stálému výboru a pod.

Generální rada může zřídit stálý výbor, který působí jako poradní orgán prezidenta departmentu a může vykonávat všechny funkce rady, vyjma schvalování rozpočtu, povinných výdajů a schvaování závěrečného účtu výsledků hospodářství.

Samosprávu **regionu** představuje **regionální rada** volená v departmentech na období 6 let (tzv. departementální volby, které se poprvé uskutečnily v roce 1985). Rovněž počet členů regionálních rad je různý v závislosti k počtu obyvatel a územního rozsahu jednotlivých regionů. Rada si ze svého středu volí **prezidenta**, který je rovněž výkonným orgánem. Jeho **pozice je obdobná již vzpomenutého prezidenta generální rady** s tím,

že se jeho funkce vztahuje na území regionu. Prezident je povinný každoročně předkládat správu o stavu regionu, jeho činnosti, i regionálního financování.

Regionální rada si může vytvořit stálý výbor a pověřit ho výkonem svěřených pravomocí kromě těch, které se týkají hlasování o rozpočtu, o povinných výdajích a závěrečném účtu.

3.3 Závěr



KONTROLNÍ OTÁZKA

1. Charakterizujte státní správu na úrovni departmentu.
2. Co víte o organizaci obecní samosprávy ve Francii?
3. Co je důvodem, že ve Francii je dodnes velké množství obcí (více než 36 000)?



SHRNUTÍ KAPITOLY

Současný stav organizace veřejné správy ve Francii potvrzuje, že její tradiční a historicky determinované prvky se postupem času mění přizpůsobující se požadavkům dnešní (budoucí) době. Reformy veřejné správy, které se realizovaly za poslední dvě - tři desetiletí ve všeobecnosti posílily pozici územní samosprávy na všech stupních jejího fungování, na úkor orgánů místní státní správy, osobně prefekta.

Vznik a rozvoj regionů ve Francii odpovídá politice Evropské unie, která spojuje rozvoj členských států s ekonomickým a sociálním rozvojem regionu. Na druhé straně se Francie nevzdává svých tradic masově, což potvrzuje fakt, že nadále na úrovni obcí charakterizuje fragmentárnost, ale nebrání se rozvoji různých forem spolupráce mezi obcemi, které si dnešní globalizace a integrace vyžaduje. Francie je i v oblasti organizace veřejné správy je státem, která jde vlastní cestou, respektuje však ověřené požadavky současné (a zřejmě i budoucí) doby.

4 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V ITÁLIÍ

4.1 Úvod

RÝCHLY NÁHLED KAPITOLY



Itálie je unitárním státem, ve kterém je uplatněn románský model veřejné správy, přesto se její organizace odlišuje od sousední Francie. Územní členění Itálie je sice třístupňové, avšak nejvyšší územní jednotka, kterými jsou oblasti, má postavení vymykající se z rámce unitárního státu. Oblasti rozsahem autonomních pravomocí připomínají pozici státních útvarů ve složených státech. Proto se o územních samosprávných organizacích Itálie hovoří, že je něčím mezi unitární Francií a federativním Německem. Je to trochu přehnané tvrzení, avšak označit Itálii za unitární stát se silným postavením regionů (oblastí) je akceptovatelné. To je vlastně důvod, pro který je zařazená jako součást studovaného předmětu.

CÍLE KAPITOLY



Osvojením si poznatků obsažených v kapitole budou studenti způsobit kvalifikovaně vysvětlit organizaci veřejné správy v Itálii s poukazem na její specifika a zvláštnosti.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Územní členění, státní správa, územní samospráva, obec, provincie, oblast.

4.2 Výkladová část

Organizaci veřejné správy provázejí zvláštnosti, související s Itálií, která má **klimatické protiklady** (klasické evropské podnebí na severu země, a na jihu, klima inklinuje k africkým podmínkám), ale hlavně i **ekonomické** (bohatý sever, chudobný jih) a **politické** (množství politických stran vyjadřujících zájmy různých seskupení a s nimi spojená

politická nestabilita promítající se do častých vládních krizí). Jak víme působení odvěké mafie dotváří kolorit fungování veřejné správy, včetně reforem.

V porovnání s jinými státy Evropské unie, hlavně když máme na mysli její zakládající členy, je pro Itálii typické, že koncepční otázky související i s organizací veřejné správy se časově řeší velmi zdlouhavě. Tuto konstataci potvrzuje vznik a reálné fungování oblastního zřízení, které má historií desítek let. Ve světle naznačených skutečností je potřeba vnímat další výklad.

Územní členění státu

Ve smyslu čl. 114 Ústavy Itálie se **území člení na obce, provincie a oblasti**. Nejstarší historie mají **obce**, kdy současná struktura státu i vnímání má svůj základ na začátku 19. století, území dnešní Itálie (přesněji jeho převážná část) byla pod nadvládou napoleonské Francie. Vliv této doby se podepsal na charakteru obcí, jejich struktuře, ne však na počtu, který je v Itálii i dnes mnohem menší než v sousední Francii. Dnešní italské obce charakterizuje jejich početná, geografická a sociologická různorodost, což se podepisuje nejen do rozsahu a charakteru rolí, které obce plní, ale též na způsob zabezpečujících úkolů.

Provincie, patří do dělení území, nicméně, nemají takovou bohatou minulost jako obce. Jejich vznik měl typický úřednický ráz. Ty se vážou k období, kdy došlo ke sjednocení Itálie, t.j. k době **po roce 1861**. Pravomoci provincií, tj. jednotek místní správy nebyly nikdy příliš rozsáhlé, svoji funkci však realizovaly pod přísným dohledem státu. Vznik oblastního zřízení pozici provincií oslabilo.

Vznik **oblastí** jako územních jednotek se značnou dávkou autonomnosti, vytvořily základ pro decentralizaci státní správy, zakotvila Ústava z roku 1947. Samotné oblastní zřízení se však formovalo velmi pomalu a **proces konstituování byl ukončen až na začátku 70 let minulého století**, přičemž pravomoci stanovené Ústavou, **oblasti získaly ještě později**.

Oblasti jsou svým charakterem autonomním útvarům, přičemž jde o autonomií legislativní, výkonnou, administrativní a finanční. Rozsah autonomie je určen přímo Ústavou, která zároveň **pěti oblastem (Sardinie, Sicílie, Tridentsko-Horní Adiže, Furlandsko-Julské Benátsko a Údolí Aosty)** přiznává zvláštní postavení projevující se v tom, že Ústavy těchto oblastí přijímá přímo italský parlament formou ústavních zákonů.

Ústavy v dalších 15 oblastech přijímají jejich oblastní rady (regionální parlamenty) a Parlament republiky jich jen schvaluje formou běžného zákona.

V rámci **legislativní autonomie** může oblast vydávat **závazné právní akty** (oblastní zákony), avšak tyto musí být v souladu se zákony Parlamentu, národními zájmy i zájmy oblastí.

Finanční autonomie přiznává oblastem ukládání daní a poplatků, včetně tvorby oblastního rozpočtu.

Výkonná a administrativní autonomie oblastí zahrnuje zejména:

- výkon státní správy, který vyplývá z postavení oblastí, tj. autonomních útvarů ve sféře správy,
- výkon správy v tzv. přenesené působnosti, které zabezpečují oblasti jménem státu na základě delegace,
- výkon správy v dalších sférách, které nejsou přímo uvedené v Ústavě, ale které může stát delegovat oblastem svými zákony.

Organizace státní správy

Rozhodující postavení v systému organizace a řízení státní správy má **vláda, která je nejvyšší výkonný orgán státní moci**. Vládu jmenuje prezident republiky na základě výsledků parlamentních voleb, přičemž ministerským předsedou se zpravidla stává leader politické strany, která v uvedených volbách zvítězila. Specifikem je, že programové prohlášení vlády musí odděleně schválit obě komory Parlamentu.

Vnitřní organizace vlády je podobná francouzskému modelu, avšak s tím, že prezident republiky má na chod menší vliv, než je to ve Francii. Prezident jen formálně předsedá ministerské radě nemá při jejím jednání hlasovací právo, Ústava zvýrazňuje pozici ministerského předsedy, který řídí vládní politiku a nese za ni odpovědnost. Ministři mají kolektivní odpovědnost za činnost ministerské rady a osobní odpovědnost za činnost svěřeného rezortu.

Ústava zvýrazňuje propojení vlády a veřejné správy i formálně, kdy oba (vláda, veřejná správa) jsou součástí té stejné hlavy ústavy. Jejich obsahové propojení je vyjádřené v osobě předsedy vlády, který zajišťuje jednotu politických a správních úkolů, jež stát plní.

Představitelem státní správy v této **oblasti** je **vládní komisař**, kterého jmenuje prezident republiky. Vládní komisař vykonává hlavní dozor nad správou uskutečňovanou státem, **koordinuje ji se správou vykonávanou oblastí**. Zároveň kontroluje zákonodarnou činnost oblastní rady v tom smyslu, že každý normativní akt oblastní rady možno vyhlásit jen s **předchozím souhlasem vládního komisaře**.

Činnost orgánů oblastní správy kontroluje vládní komisař přímo, jednak pomoci zvláštní komise pro kontrolu oblastní správy, které je členem. Vládní komisař si může pro výkon této činnosti vytvořit poradní orgány ad hoc, ti však mají poradní charakter a připravují podklady pro jeho rozhodování.

Představitelem státu a tím i státní správy v provincii je prefekt, je jmenovaný vládou. Právní úpravou je mu svěřena ochrana veřejného pořádku. Prefekt může požádat o revizi usnesení provinční rady, resp. může se proti usnesení odvolat ke správnímu soudu.

Ve vztahu k orgánům obecních samospráv v rámci provincie vykonává prefekt spolu se zvláštní komisí kontrolu, které je členem. Obsahem kontroly v souladu s decentralizačními tendencemi ve veřejné správě má spíše charakter dohledu založeného na doporučeních provinčních orgánů.

Na úrovni obce odpovídá za plnění úkolů státu, v rámci přenesené působnosti při výkonu státní správy, starosta obce v línii – prefekt provincie, vládní komisař, vláda.

Organizace územní samosprávy

V obcích působí tři samostatné orgány: obecní rada, obecní výbor a starosta obce.

Obecní rada je volená obyvateli obce na období 5 let. Počet členů závisí na počtu obyvatel, pohybuje se v rozpětí 15 až 80 členů. Způsob volby je podmíněný velikostí obce. V obcích nad 15 000 obyvatel se používá volební systém poměrného zastoupení, v obcích majících méně obyvatel jak 15 000 se používá většinový volební systém. Netradiční překážkou pasivního volebního práva při volbách do obecní rady je nemožnost zvolit z jedné rodiny víc jak jednu osobu za člena obecní rady.

Obecní rada se schází povinně 2x ročně, a to na jarním a podzimním zasedání, jinak podle potřeby. **Mezi nejdůležitější pravomoci patří:**

- vypracování a schválení rozvoje obce,

- přijímání obecně závazných aktů obce,
- **schvalování obecního rozpočtu** a kontrola jeho plnění,
- **schvalování dalších orgánů obce: obecní výbor a starosty.**

Obecní výbor je výkonným orgánem obce. Hlavním posláním je zabezpečovat realizaci rozhodnutí a usnesení obecní rady. Ve větších obcích členové (assessori) stojí v čele správních odborů (oddělení) obce. Obecní výbor vykonává činnost na principu imperativního mandátu, t.j. obecní rada ho může kdykoliv odvolat. Tento krok není jednoduchou záležitostí, když zákon stanovil formu tzv. konstruktivního vyslovení nedůvěry. V praxi to znamená, že jakmile by obecní rada zvažovala odvolat člena obecního výboru, musí na stejném zasedání zvolit nový obecní výbor.

Starosta je volený obecnou radou. Je reprezentantem samosprávy i představitelem státní správy v obci. Organizuje a řídí činnost obecní rady i obecního výboru. **Za plnění povinností ve vztahu k samosprávě je odpovědný obecní radě.** Dlouholeté zkušenosti potvrzují, že starosta dominuje v tzv. „malých“ obcích, „středně“ velké obce jsou pod vlivem obecních rad a „velké“ obce, ty ovládají obecní výbory..

Samosprávu v provincii představují tři orgány:

- **prezident provincie,**
- **provinční rada**
- **provinční výbor.**

První dva orgány provinční samosprávy volí přímo obyvatelé provincie. **Členy provinčního výboru,** kteří představují výkonný orgán provinční samosprávy, **jmenuje** z řad členů provinční rady, **prezident provincie.**

Samosprávnými orgány jsou:

- **oblastní rada**
- **oblastní výbor.**

Oblastní rada je volený zákonodarný orgán oblasti (regionální parlament). Vzniká na základě proporcionálního volebního systému. Oblastní rada má ve věcech týkajících se oblastí zákonodarnou iniciativu k italskému parlamentu, (disponuje právem zákonodarné iniciativy, schvaluje vlastní rozpočet, rozhoduje o oblastních daních a schvaluje oblastní

právní předpisy ve vymazných věcech v souladu s čl. 117 Ústavy Itálie, případně v jiných, pokud tak určuje zvláštní zákon.

Oblastní právní předpisy nemohou odporovat zákonům, který přijímá italský Parlament, nesmí být v rozporu „se zájmy národa a jiných oblastí“. Pokud se vláda domnívá, že oblastní právní předpis **překračuje působnost oblasti**, případně poškozuje národní zájmy anebo zájmy jiných oblastí, vrátí ho oblastní radě. Jakmile takový právní předpis oblastní rada znovu schválí nadpoloviční většinou svých členů, může se vláda Itálie obrátit na Ústavní soud, anebo požádat obě komory Parlamentu, aby se k věci vyjádřily, zaujaly stanovisko a rozhodly.

Prezident republiky může za podmínek stanovených v Ústavě (např. jak oblastní rada přijme právní předpis odporující Ústavě, hrubě poruší zákon anebo nevyhoví požadavku vlády, aby nahradila výbor či předsedu, kteří vydali podobné právní akty anebo byly zjištěné obdobné chyby) na návrh vládního komisaře radu rozpustit. Rozpuštění předchází vytvoření zvláštní komise Parlamentu tvořených ze zástupců obou komor, která na návrh vládního komisaře prozkoumá uvedené skutečnosti a zaujme stanovisko.

4.3 Závěr



KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Charakterizujte organizaci veřejné správy na úrovni obcí a provincií.
2. Co můžete uvést k „oblastnímu“ zřízení v Itálii?



OTÁZKA K ZAMYŠLENÍ

Francie a Itálie jsou státy, ve kterých je uplatňován románský model veřejné správy, i přesto existují mezi nimi mnohé rozdíly. Vymezte ty, které se týkají organizace správy na úrovni ústřední státní správy i na místní úrovni.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Veřejná správa je v Itálii organizovaná, kromě vládní úrovně, ve třech stupních, **obecním, provinčním a oblastním**. Z historického hlediska směrem k současnosti je

možné uvést, že se posílila pozice územní samosprávy o to nejen vznikem oblastního zřízení, které disponuje širokou autonomní legislativou, výkonnou i finanční, ale i oslabením funkce prefekta jako představitele státu na úrovni provincie. Na druhé straně tímto decentralizačním prvkem si stát ponechává dozor a s ním spojené prostředky nad fungováním územní samosprávy (např. možnost rozpuštění oblastní rady, ochrany a dodržování zákonnosti a ústavnosti rozhodnutí orgánů samosprávy a pod.). Důležité je postavení obcí, jejichž úkoly a působnost se rozšířily, včetně posílení pozice samosprávných orgánů, oproti tomu vliv obcí na rozvoj demokratických prvků ve veřejné správě nevykazují úroveň známou z některých jiných států EU.

Zmínku si zaslouží personální zabezpečení územní samosprávy, hlavně na úrovni obcí. Lze ji vyjádřit takto: na činnosti se podílejí více muži než ženy, více je jich ve středním věku než mladých anebo starších. Negativem je malé zastoupení žen v místní samosprávě, které je základním stupněm v rámci EU. Situace se ale postupně zlepšuje, absence žen v mocenských pozicích místní samosprávy vyznívá jako selhání italské demokracie.

5 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY VE SPOLKOVÉ REPUBLICE NĚMECKO

5.1 Úvod



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Spolková republika Německo je zemí, s uplatňováním germánského modelu veřejné správy modifikovaného německou historií i současnou ústavně-právní úpravou. Místní správa v Německu je z hlediska struktury v jednotlivých spolkových zemích, ale i z hlediska vzájemných vztahů mezi součástmi veřejné správy, včetně rozsahu jejich kompetencí, značně složitá, pro nás přímo komplikovaná. V kapitole budou stručně uvedeny důvody tohoto složitého stavu a následně bude vymezena pozice státní správy a územní samosprávy ve spolkových zemích jako subjektech německého spolkového státu (německé federace). Výklad bude k dané problematice zevšeobecnujícím pohledem, využitelným při Vašem studiu.



CÍLE KAPITOLY

Studenti si osvojí poznatky obsahující v kapitole, budou schopni analyzovat organizaci a fungování veřejné správy v německém prostředí z hlediska společných znaků s vazbou ke Spolku, včetně zvláštností, které jsou typické pro jednotlivé spolkové země.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Německo, spolkový stát (federace), spolkové země, státní správa, územní samospráva, obec, svazky obcí, okres, kraj.

5.2 Výkladová část

Komplikovanost, která provází organizaci veřejné správy je důsledkem německých historických tradic, a to včetně vlivu a názorů bývalých okupačních mocností na uspořádání místní samosprávy.

V době feudální rozdrobenosti existovalo na území dnešního Německa množství malých států, které se navzájem od sebe lišily svou správní organizací. Tuto nejednotnost v organizaci místní správy se nepodařilo odstranit ani po sjednocení Německa v druhé polovině 19. století, a v určitých specifikách přetrvává dodnes. Situace ještě více komplikovaly události po druhé světové válce, kdy území Německa bylo rozdělené mezi **čtyři okupační mocnosti** (americká, britská, francouzská a sovětskou zónu), ze kterých každá prosazovala (v rámci spravovaného území) své představy o organizování místní správy. Dodnes je v tomto směru nejzřetelnější anglo-americký vliv. Všechny tyto okolnosti způsobily to, že současnou místní správu v Německu charakterizuje značná variabilita a mnohotvárnost, zvláště na úrovni obce, ale do určité míry i na úrovni okresu.

Složitost systému svým způsobem umožňuje i současná ústavní úprava. Ústava Německa se problematice místní správy věnuje okrajově (čl. 28). Územní členění spolkových zemí, stanovení soustavy správních a samosprávných orgánů, vymezení jejich působnosti a vzájemných vztahů, je vše v ústavně právní kompetenci spolkových zemí (německé federace), přičemž jejich přístup k řešení naznačených otázek je různý.

Německo – federativní stát

Spolková republika Německo tvoří po sjednocení 16 subjektů (13 spolkových zemí a města Berlín, Brémy, Hamburg mající status spolkové země), které se od sebe odlišují velikostí, počtem obyvatel, i dosaženého stupně hospodářského rozvoje (hlavně když máme na mysli pět nově vytvořených spolkových zemí bývalé NDR). Spolkové země mají vlastní ústavy, ze kterých mnohé byly přijaté ještě dříve než Ústava Německa. Jejich místo v právním pořádku určuje princip podřízenosti Ústavě Německa podle zásady „spolkové právo ruší právo zemí“.

Ústava Německa se opírá o koncepci silné spolkové moci, která se nejzřetelněji projevuje při rozdělení kompetencí mezi „Spolek“ a země. Rozdělení vychází ze všeobecného modelu, podle kterého Ústava vypočítává jednotlivá oprávnění „Spolku“, kdy zbytek je v kompetenci zemí. Ze zákonů všech federálních států právě Ústava vymezuje nejširší katalog zákonodárných oprávnění „Spolku“, a to ve formě vymezení výlučného, konkurujícího a rámcového zákonodarství. Relativně (ale i fakticky) slabá pozice zemí pokud jde o zákonodarnou pravomoc je omezená jinými okolnostmi. Najdůležitější z nich

je rozsáhlá pravomoc zemí při realizaci spolkových zákonů a silné postavení Spolkové rady (působí jako druhá komora Parlamentu a zastupuje zájmy spolkových zemí) v procesu normotvorby.

Německé spolkové uspořádání představuje spíše centralizovaný federalismus založený na kooperaci zájmů centra a spolkových zemí. Jeho praktická realizace však ukazuje, to že ústavní systém poskytuje dostatečné garance spolkovým zemím směřujícím k ochraně jejich zájmů i vytváření vlastní politické a administrativní identity. Tento fakt má přímý dopad na místní správu a její organizaci, která vykazuje určité společné prvky v oblasti ústavně právní úpravy, avšak zároveň je pro ni typická značná rozdílnost, zvláště na úrovni obecní samosprávy. Tzn., že místní správa je jednou z těch oblastí současného Německa, kde se vzájemně prolínají tradice s požadavky moderní doby vyžadující nejednou zásah centrálního rozhodování.

Územní členění státu

Jak již bylo uvedeno, územní členění je v působnosti spolkových zemí, což však nic nemění na skutečnosti, že základní územní jednotkou je **obec**. **Spolková ústava** obci „zaručuje právo upravovat všechny záležitosti místního spoločenství v mezích zákonů na vlastní odpovědnost“ (čl. 28 ods. 2 Ústavy Německa). Obdobné právo zaručuje Ústava i **svazkům obcí**. „Spolek“ zároveň garantuje, to, že uvedené právo bude obcí, resp. svazkům obcí, zaručeno i prostřednictvím právního pořádku spolkových zemí.

Z práva obcí na samosprávu vyplývají pravomoci v těchto oblastech:

personální, obce mají oprávnění samy rozhodovat o výběrovém řízení zaměstnanců, úředníků z hlediska náplně práce, odměňování i ukončování zaměstnaneckého poměru;

finanční, v rámci zákony stanovených podmínek obce samy určují svoje příjmy a výdaje;

organizační, je věcí obce které z orgánů samosprávy vytvoří a upraví model jejich fungování;

právní, obce mají právo vydávat vlastní právní normy;

daňové oblasti, jsou oprávněné určovat výši daní a poplatků.

Vyšší územní jednotky jsou **okresy**, které plní v zásadě dvě funkce, zabezpečují služby, které přesahují finanční možnosti obcí a zároveň koordinují a kontrolují činnosti náležející do působnosti místní správy.

V šesti, rozlohou největších spolkových zemích, jsou územní jednotky **kraje**.

Organizace státní správy

Spolková vláda je nejvyšším výkonným orgánem státní moci v Německu. Její ústavní i faktické postavení se vymyká z rámce tradičního parlamentarismu. Vláda je organizovaná na základě tzv. kancléřského principu, který spočívá v silném postavení spolkového kancléře (předsedy vlády) ve vládě i v systému nejvyšších orgánů Německa. Jeho postavení z hlediska volby, volí ho spolkový sněm bez rozpravy, jakož i o způsobu jeho odvolání (tzv. konstruktivní vyslovení nedůvěry) bylo už pojednáno v první kapitole. Na tomto místě bude zmíněno vymezení jeho postavení ve vládě.

Spolkový kancléř má ve vládě výsadní postavení, je oprávněn jmenovat a odvolávat ministry (formálně to však realizuje spolkový prezident na návrh kancléře), jemu přísluší právo určovat zásadní linii vládní politiky (i linii organizace a fungování veřejné správy) a nést za to odpovědnost. Kancléři je „k ruce“ při plnění a organizaci Úřad spolkového kancléře, který plní funkci „spojenců mezi kancléřem a jednotlivými ministry. Ústředními orgány státní správy na úrovni „Spolku“ jsou spolková ministerstva, které řídí stanovené oblasti státní správy. Působí hlavně v těch oblastech, které patří do výlučné působnosti Spolku (např. měna, finance, obrana, zahraniční politika), resp. vykonávají státní správu v těch částech společných kompetencí, kde to výslovně stanoví Ústava Německa.

Výkonná moc a tím i řízení státní správy ve spolkových zemích patří **zemským vládám**, které jsou přímo podřízené spolkové vládě. Zemské vlády vykonávají zákony Spolku, ale i zákony, které přijímají zemské sněmy jako zákonodarné orgány zemí. Důležitá je však skutečnost, že ve všech případech jsou zemské vlády, jejich ministři i zemské úřady podřízené příslušným spolkovým orgánům. Výrazem této podřízenosti je právo spolkové vlády (i ministerstev) vyslat k zemským orgánům dohledový orgán.

Ústředními orgány státní správy na úrovni spolkových zemí, jsou zemská ministerstva, které vykonávají státní správu v těch oblastech, které nepatří do pravomoci Spolku (jeho

ministerstev), t.j. může jít o situace kdy v určité oblasti působí ministerstva Spolku i zemí a o situace, kde působí jen územní ministerstva.

Státní správu v okrese řídí **zemský radce** jmenovaný zemskou vládou. Tento představitel státu působí v širším chápání jako zmocněnec zemské vlády, v užším pojetí jako zmocněnec zemského ministerstva vnitra a zabezpečuje, aby obce působily z hlediska výkonu místní správy v mezích zákonů a realizovaly tomu odpovídající činnosti a služby.

Ve spolkových zemích, kde existují kraje je v jejich rámci představitelům státní správy **zemský prezident**, resp. vládní přednosta jmenovaný zemskou vládou.

Organizace územní samosprávy

Vzhledem na strukturální složitost územní samosprávy v Německu budeme výklad věnovat jen organizaci na úrovni **obcí**, resp. **obecních svazků**.

Na obecní úrovni je možné s určitou dávkou zevšeobecnění uvést čtyři modely samosprávy, kde společným znakem je to, že v každém z nich je obecní rada volená obyvateli obce, avšak délka její funkčního období je různá. Fakt jejich přímé volby obyvatelstvem však v tomto ohledu lze při všech čtyřech modelech považovat za konstantní.

Jihoněmecký model (např. Bavorsko, Bádensko-Württembersko) je typický tím, že starosta je volen přímo obyvateli obce, avšak na delší období jako obecní rada. **Starosta je v době svého funkčního období neodvolatelný**. Zastupuje obec navenek, předsedá obecní radě a zároveň je vedoucím představitelem místní správy v obci. V osobě starosty se spojuje územní státní správa a samospráva.

Severoněmecký model (např. Dolní Sasko, Severní Porýni-Vestfálsko) se vyznačuje tím, že starostu volí obecní rada ze svých členů. Starosta zároveň předsedá obecní radě a zastupuje v tomto smyslu obec navenek. Obecní rada zároveň volí předsedu obce (obecní ředitel), který stojí v čele místní státní správy a je právním zástupcem obce. Obecní rada může rovněž starostu odvolat. V tomto systému je vliv obecní rady na komunální politiku mnohem větší, než jak to umožňuje jihoněmecký model, na druhé straně existence dvou „obecních vůdců“ způsobuje časté napětí a možné kolize. Tento model vznikl po druhé světové válce hlavně v územních obvodech patřících pod britskou okupační zónu, protože je někdy nazýván „anglickým modelem“.

Starotský model (např. Porýní-Falcko, Sársko) je založený na volbě starosty obecní radou, přičemž starosta předsedá obecní radě a zároveň řídí státní správu. V rámci funkčního období je obecnou radou odvolatelný. Pravomoci starosty jsou širší, než jakou disponuje starosta v rámci jihoněmeckého modelu. Historicky tento model vznikl v době napoleonských válek na území hraničících s Francií, k jeho upevnění přispělo též působení francouzských okupačních orgánů po druhé světové válce tzv „rýnský model“.

Magistrátní model (např. Hessensko, Slezvicko-Holštajnsko) je specifický tím, že vytváří kolektivní orgán samosprávy (magistrát). Obecní rada totiž volí nejen starostu, ale i vedoucí odborů jednotlivých úseků místní správy, a ti spolu so starostou, jeho zástupci tvoří magistrát. Obecní rada volí magistrát, určuje cíle a kontroluje činnost. Lze konstatovat, že postavení magistrátu je silné. Starosta je odvolatelný obecní radou. Kořeny tohoto modelu sahají k pruskému královskému ediktu z roku 1808, proto je označován tzv. „pruský model“.

Orgány svazů obcí jsou sněm, výkonný výbor a poradce.

Sněm svazů obcí je volený přímo obyvateli obcí tvořících svaz, zpravidla na období 5 let. Svaz rozhoduje o všech zásadních otázkách samosprávy svazu, zvláště schvaluje normativní právní akty svazu.

Výkonný výbor svazu obcí je volený členy svazu obcí, nezřizuje se ve všech spolkových zemích Německa. Funguje jako nejvyšší výkonný orgán svazové samosprávy.

Poradce svazu obcí je volený sněmem svazu, je nejvyšším výkonným orgánem svazové samosprávy tam, kde není zřízen výkonný výbor.

5.3 Závěr

KONTROLNÍ OTÁZKY



1. Co víte o organizaci státní správy v Německu?
2. Charakterizujte modely obecní samosprávy v Německu.



OTÁZKA K ZAMYŠLENÍ

Prvky, kterého modelu německé obecní samosprávy nacházející uplatnění ve struktuře orgánů (jejich tvorbě a vztahů mezi nimi) místní samosprávy v České republice. Rozved'te.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Organizace veřejné správy v Spolkové republice Německo je značné různorodé až složité, to je dáno historickými okolnostmi, ale též i současnou ústavně právní úpravou. Centralisticky působící německý federalismus dává spolkovým zemím jako subjektům federace zjevnou volnost právě při organizování veřejné správy, zvláště územní samosprávy na úrovni obcí, resp. svazů obcí. Na druhé straně tato volnost je promítnutá v pozitivním smyslu slova do uplatnění práva obcí na samosprávu, které je vymezeno z úrovně Spolku, resp. jeho Ústavy a znamená rozvíjení demokratických prvků nejen v organizování obecní samosprávy, ale je zároveň prostředkem rozvoje účasti obyvatel v obcích na správě veřejných věcí. Ne náhodou se modely německé samosprávy staly zdrojem zkušeností a jejich následného využití i v jiných státech Evropské unie, Českou republiku nevyjímaje.

6 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V RAKOUSKU

6.1 Úvod

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Rakousko je složeným (federativním) státem uplatňujícím germánský model veřejné správy, oproti tomu se organizací veřejné správy diametrálně odlišuje od Německa. Centralizovaný federalismus se projevuje i v oblasti administrativně teritoriálního členění Rakouska, včetně podrobné úpravy místní státní správy a místní samosprávy v těchto jednotkách, ikdyž spolkové země upravují některé otázky samosprávy odlišně. Pozoruhodný je i fakt, že pozice obecní samosprávy se opírají o Ústavu Rakouska z roku 1970, která v tomto směru zaznamenala jen minimální úpravy. Rakousko má jen obecní úroveň samosprávy, na úrovni okresu působí jen místní orgány státní správy.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování a zvládnutí této kapitoly studenti dokážou kvalifikovaně zhodnotit organizaci veřejné správy v Rakousku a porovnat ji nejen se sousedním Německem, ale též pojmenovat v čem je specifické ve vztahu k jiným státům Evropské unie.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Spolkový stát (federace), spolkové země, státní správa, územní samospráva, obec, okres.

6.2 Výkladová část

Jak již bylo uvedeno, v rakouských podmínkách je místní samospráva jedinou úrovní územní samosprávy. V této souvislosti je na místě uvést na dvě skutečnosti. První je fakt, že územní samospráva je nezvyklé podrobně upravená v Ústavě Rakouska z roku 1920, což svědčí o obsahové kvalitě a preciznosti ústavního zákona státu, protože ustanovení dotýkající se místní samosprávy se za celé období účinnosti Ústavy (více než sto let) měnily minimálně. Smyslem relativně detailních ustanovení o místní správě a samosprávě je zřejmě snaha zabezpečit v podmínkách spolkového uspořádání státu jednotnou právní

úpravu, především obsahu a rozsahu kompetenci obcí (podle čl. 115 Ústavy totiž postavení obcí upravuje zemské zákonodárství).

Druhá skutečnost související s organizací místní samosprávy v Rakousku má podobu úspěšně se rozvíjející místní a regionální úrovně politického, sociálního, hospodářského a ekonomického života, že je možné bez existence vyšších územních samosprávních celků, resp. jejich orgánů.

Státní zřízení a územní členění

Rakousko je spolkový stát s 9 samostatnými zeměmi, včetně hlavního města Vídeň, s pozicí spolkové země.

Z ústavní koncepce rakouského spolkového uspořádání vyplývá, že jde o federalismus značně centralizovaný, přičemž tato se **výrazněji projevuje hlavně v třech směrech**. Především **ve vymezení kompetencí mezi státem a zeměmi**, která vychází z preference státu.

Druhou skutečností centralizace je ústavní možnost státních orgánů poměrně výrazně **zasahovat do činnosti a fungování zemských orgánů** (např. zemský sněm může být rozpuštěn prezidentem na návrh vlády se souhlasem Státní rady).

Určitým prvkem centralizace je i Ústava Rakouska s administrativně-teritoriálním členěním rakouského státu, včetně podrobné úpravy územní státní správy a samosprávy, ikdyž je pravdou, že **země mohou vlastním zákonodárstvím upravit některé otázky místní samosprávy**, např. volbu starosty, délku volebního období zastupitelstev a pod.

Každá země rakouské federace má svou zemskou ústavu, kterou schvaluje zemský sněm. **Ústava se může měnit zemský sněm ústavním zákonem**, nesmí však být v rozporu s Ústavou Rakouska.

Z hlediska organizace místní správy se **Rakousko člení na obce a okresy**. Toto členění je ve všech spolkových zemích stejné.

Obec je v Ústavě charakterizována jako **územní korporace** s právem na samosprávu, obec **je současně správním obvodem, má právo na samosprávu** z hlediska ekonomického

i finančního. Obec je samostatným hospodářským subjektem, v má právo vlastnit a získávat majetek, disponovat s ním, zakláda právnické osoby a stanoví místní poplatky.

V čl. 116 Ústavy Rakouska je uvedeno, že obec, která má min. 20 000 obyvatel se může stát městem s vlastním statutem, (tzv. **statutárním městem**), které zároveň vykonává činnost okresu. V roce 2021 bylo v Rakousku 15 statutárních měst.

Vyšší územní správní jednotky jsou **okresy**. Mezi ně patří též 15 statutárních měst, které plní funkci okresů. Na úrovni okresů nejsou samosprávné orgány.

Organizace státní správy

Představitelem výkonné moci a tím i rozhodujícím článkem organizace a řízení státní správy na úrovni Rakouska je **spolková vláda**. V čele stojí kancléř, kterého jmenuje prezident Rakouska, zpravidla je jím předseda politické strany, která vyhrála parlamentní volby.

Pravomoci spolkové vlády má faktický dopad na ekonomický, sociální, hospodářský i politický život v Rakousku. Děje se tak hlavně prostřednictvím zákonodarství, v rámci kterého má vláda rozhodující postavení a většina jejich předložených návrhů zákonů přechází zákonodárným procesem v podobě, jak je vláda předložila.

Kancléř má zásadní pozici v rámci personálního složení a fungování vlády Rakouska. Formuluje principy vnitřní i zahraniční politiky, má rozhodující postavení při praktickém uskutečňování plnění úkolů. Jeho ústavní i faktické postavení je však podstatně slabší, než má německý kancléř.

Ústředními orgány státní správy v Rakousku jsou spolková ministerstva, které řídí určené oblasti státní správy. Působí hlavně v těch oblastech, které patří do výlučné působnosti vlády Rakouska resp. vykonávají státní správu v těch oblastech, kteréžto kompetence výslovně zakotvuje Ústava.

Výkonnými orgány a tím i orgány státní správy zemí jsou **zemské vlády** v čele s **zemským hejtmanem** (předseda). Před nástupem do funkce skládá slib do rukou spolkového kancléře, **členové zemských vlád skládají slib do rukou zemského hejtmána** (předsedy). Pravomoci a odpovědnost je realizována ve dvou rovinách. V některých věcech se

z činnosti odpovídají vládě Rakouska, v jiných pak zemskému sněmu (zemskému parlamentu).

Ústředními orgány státní správy na úrovni zemí jsou **zemská ministerstva**, které vykonávají státní správu ve svěřených oblastech.

Představitelem státní správy a rozhodujícím orgánem v okrese je **okresní úřad** (okresní hejtmanství) v čele s hejtmanem (přednosta), kterého jmenuje do funkce zemská vláda, té je z činnosti odpovědný. Hejtman (přednosta) okresního úřadu má široké pravomoci, v tomto ohledu má významné postavení.

Zajímavě je řešena odpovědnost starosty obce za přenesený výkon státní správy na **obec**. Za plnění úkolů přenesených státem na obec se zodpovídá starosta zemskému hejtmanovi (předsedovi územní vládě). Výkonem přenesených úkolů, které realizuje na základě pokynů hejtmana anebo zemské vlády, může starosta pověřit i jiný orgán obce, avšak odpovědnost nese sám. Pokud by ze strany starosty došlo k porušení pokynu uloženého hejtmanem anebo zemskou vládou, může to být důvodem na jeho odvolání.

Organizace obecní samosprávy

Jak vyplývá z názvu podkapitoly územní samospráva, je v Rakousku organizovaná jen na obecní úrovni. Pozoruhodnější je však fakt, že právní úprava samosprávy obce vychází z Ústavy Rakouska z roku 1920. Ta obsahuje definici tzv. vlastní (samosprávné) kompetence obce, do které patří „záležitosti“, které jsou ve výlučné anebo převážně v zájmu obcí. Ústava následně v jedenácti ustanoveních vymezuje rozsah vlastní působnosti obce (nebývá zvyklostí), kterým je zákonodárce vázaný, t.j. cestou „běžných zákonů“ může tuto působnost rozšiřovat, konkretizovat, avšak ne zužovat, to by bylo možné jen změnou Ústavy.

Ústava specifikuje též právní charakter přenesené působnosti obcí, kterou vykonávají na základě spolkových a zemských zákonův. Ústava též určuje, který orgán obce přenesenou působnost vykonává a zároveň stanoví sankce za porušení.

Samosprávu obce vykonávají tři orgány:

- **obecní zastupitelstvo,**
- **obecní výbor**

➤ **starosta obce.**

Obecní zastupitelstvo je voleno obyvateli obce na období 4 let, kromě Tyrolska, kde je volební období 6 leté. **Zastupitelstvo je nejvyšším orgánem obce**, rozhoduje o všech zásadních otázkách patřících do samostatné působnosti obce, přijímá **obecně závazné nařízení**, vykonává úkoly v rámci přenesené působnosti, pokud je k tomu zmocněné státem nebo zemských zákonodarství. Plní též kontrolní funkci, za činnost patřící do samostatné působnosti obce mu odpovídá starosta i obecní výbor. Zastupitelstvo obce zasedá podle potřeby.

Obecní výbor je volený z členů zastupitelstva na období 4 let, s výjimkou Tyrolska, kde je volený na 3 roky. Počet členů obecního výboru představuje zpravidla třetinu členů zastupitelstva, přičemž se požadováno zachování proporčního zastoupení politických stran působících v zastupitelstvu. Členem výboru je starosta obce. K základním úkolům výboru patří příprava podkladů na zasedání zastupitelstva, i realizace schválených nařízení a usnesení.

Starosta obce je do funkce volen dvěma způsoby. V pěti zemích je volen přímo obyvateli obce, v ostatních zemích je volen obecním zastupitelstvem z řad členů zastupitelstva.

Starosta je výkonným orgánem obce, zastupuje obec navenek, svolává jednání zastupitelstva i jednání obecního výboru, předsedá jim, podepisuje schválená rozhodnutí a usnesení, rovněž odpovídá za jejich realizaci. Za plnění úkolů patřících do samostatné působnosti obce se odpovídá zastupitelstvu.

6.3 Závěr



KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Charakterizujte organizaci státní správy v Rakousku.
2. Charakterizujte ústavní úpravu a fungování místní samosprávy v Rakousku.



OTÁZKA K ZAMYŠLENÍ

Německo a Rakousko jsou státy, ve kterých se uplatňuje germánský model veřejné správy, existují však mezi nimi rozdíly. Uveďte ty, které se týkají organizace místní samosprávy.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Organizace veřejné správy je v Rakousku, co se týče státní správy realizovaná na úrovni státu, zemí, okresů a obcí, po linii místní samosprávy jen na úrovni obcí. Pozitivním poznatkem je fakt, že základem právní úpravy organizace a fungování místní samosprávy je Ústava Rakouska z roku 1920. Ta vymezila okruh samostatné působnosti obcí i právní charakter přenesené působnosti. Pozoruhodné je, a potvrzuje to i ústavní vývoj Rakouska a jeho místní samospráva, že ústavně vymezená samostatná působnost obcí nebyla měněná od přijetí Ústavy, t.j. více než sto let. Zásahy „spolkových zemí“ prostřednictvím jejich zákonodarství do organizace a fungování místní samosprávy jsou minimální. Systém tak vykazuje značný stupeň stability, co je v rámci Evropské unie výjimečný jev.

7 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V MAĎARSKU

7.1 Úvod

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Maďarsko se zařazuje do obsahové stránky předmětu, jako jeden ze států V4, ale zároveň proto, že reprezentuje středoevropský model veřejné správy. Z hlediska formy vlády jde o stát, který převzal některé prvky tzv. racionálního parlamentarismu, výrazně se projevuje v ústavním postavení vlády, který Ústava označuje za nejvyšší orgán veřejné správy.

V 90 létech minulého století, vycházela maďarská ústavní praxe z pojetí práva na samosprávu jako přirozeného práva obce a obyvatel obce na vlastní správu (právo člověka na život). Současná Ústava z roku 2011 uvádí jen právo voličů na místní samosprávu. Prvky centralizace se projevují i v některých záležitostech dotýkajících se místní samosprávy (např. dozor výkonné moci státu nad normotvorbou obcí a žup). Při organizaci a fungování veřejné správy však převažují atributy demokratického charakteru.

Originálním prvkem v maďarské místní samosprávě je institut notáře působící na úrovni obcí i žup.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování kapitoly budou studenti schopni, na požadované úrovni analyzovat organizaci veřejné správy v Maďarsku, poukázat na specifika a souvislosti, a to nejen v rámci zemí V4, ale i v širším kontextu vybraných států Evropské unie.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Státní správa, samospráva, členění státu, obec, župa, notář.

7.2 Výkladová část

Nosnými pilíři současné veřejné správy v Maďarsku, je státní správa a samospráva, mezi kterými se postupem času vyprofilovala dělba výkonu veřejných záležitostí, tj. státní správa zabezpečující průřezové záležitosti, které je potřeba upravit jednotným způsobem pro celé území státu, např. v oblasti obrany státu, hospodářské, finanční i zahraniční politiky. Zatímco činnost samosprávy se zaměřuje na organizování a přímé poskytování veřejných služeb obyvatelstvu.

Organizace státní správy

Státní správa v Maďarsku je po organizační stránce tvořená hierarchicky uspořádaným systémem orgánů státní správy, které jsou v působnosti vlády. Ústava charakterizuje vládu jako vrcholný orgán výkonné moci, ale zároveň též **nejvyšším orgánem veřejné správy**. Vláda je odpovědná Národnímu shromáždění (Parlament), stejně je tomu i u odpovědnosti předsedy vlády, zde se zřetelně projevují prvky parlamentarismu.

Vláda vzniká na základě výsledků voleb, avšak s výrazným vlivem prezidenta. Předsedu vlády volí Národní shromáždění, přičemž s volbou se zároveň rozhoduje o programu vlády. Návrh kandidáta předsedy vlády předkládá prezident (zpravidla je to vítěz politické strany, která vyhrála parlamentní volby). Na rozdíl od německého vzoru, má maďarský prezident mocenský monopol na předložení kandidátů na funkci premiéra (předsedy vlády), tzn., že toto právo je zachováno i po příp. první (i dalších) neúspěšné volbě (v SRN toto právo po první neúspěšné volbě přechází na poslance Spolkového sněmu), přičemž, v případě, že Parlament do 40 dní od předložení návrhu na prvního kandidáta nezvolí předsedu vlády, prezident může Národní shromáždění rozpustit.

Předseda vlády má zvláštní postavení, z hlediska personálního složení ostatních členů vlády, je to on, kdo určuje linii vládní politiky a v toto ohledu nese odpovědnost za její plnění. Ústava Maďarské republiky nezná institut vyslovení nedůvěry jednotlivým ministrům prostřednictvím Parlamentu, ministry odvolává na návrh premiéra (předsedy vlády), prezident.

Odpovědnost vlády vůči Parlamentu je založená na institutu konstruktivního vyslovení nedůvěry, t.j. Národní shromáždění musí s vyslovením nedůvěry vládě, resp. premiérovi,

zvolit nového předsedu vlády. Parlament v této situaci rozhoduje absolutní většinou všech poslanců.

Klasickým ústředním orgánem státní správy je **ministerstvo** v čele s ministrem. Toho zastupuje státní tajemník, přičemž oba jsou považováni za politické funkcionáře. **Zajímavosti** je, že na každém ministerstvu může působit i státní tajemník pro veřejnou správu, je považován za odborného funkcionáře (pokud není vytvořený, jeho agendu vykonává „řádný“ státní tajemník).

Soustavu ústředních orgánů státní správy tvoří:

- zákonem (např. Statistický úřad, Národní daňový a celní úřad). V čele stojí vedoucí úřadu jmenovaný předsedou vlády, kontrolu jejich činností vykonává příslušné ministerstvo;
- jiné ústřední orgány státní správy **zřízené nařízením vlády** (např. Úřad pro vzdělávání);
- autonomní orgány státní správy s celostátní působností zřízené zákonem. Jsou nezávislé státní orgány, nicméně působnost vykonávají v součinnosti s vládou (např. Protimonopolní úřad);
- nezávislé regulační orgány, ty plní roli patriace do působnosti výkonné moci. V čele stojí vedoucí, kterého jmenuje a odvolává předseda vlády anebo na jeho návrh prezident republiky (např. Národní úřad pro média a zpravodajství).

Místní státní správy se v Maďarsku dělí na:

- **župy,**
- **okresy,**
- **obce (města).**

V čele **župního úřadu** stojí vládní zmocněnec jmenovaný vládou. Představitelem **okresního úřadu je** vedoucí, jmenuje ho ministr vnitra na návrh vládního zmocněnce. Oba dva musí mít vysokoškolské vzdělání magisterského typu a alespoň 5 letou praxi ve veřejné správě příp. alespoň 3 letou praxi v řídicí funkci ve veřejné správě.

Zřízením okresních úřadů se podstatným způsobem zúžil okruh úloh, které obce zabezpečovaly v režimu přenesené působnosti při výkonu státní správy. Za plnění úkolů výkonu státní správy, odpovídají na úrovni obcí – **notář a starosta obce.**

Organizace územní samosprávy

Území Maďarska se dělí na dva stupně územní samosprávy:

- **obce (města),**
- **župy.**

Na úrovni **obcí** působí dva samosprávné orgány – **obecní zastupitelstvo a starosta obce.**

Poslanci **obecního zastupitelstva** volí občané obce na období 5 let. Zastupitelstvo se schází na zasedání (řádné zasedání), koná se nejméně 6 krát ročně, svolává a vede starosta obce. Zastupitelstvo přijímá normativní právní akty, nařízení obce, které je oprávněn přezkoumat župní úřad. Dojde-li k názoru že je zde pochybení v obsahové stránce nařízení, požádá zastupitelstvo o nápravu. Spor mezi zastupitelstvem a župním úřadem rozhodne příslušný soud.

Zastupitelstvo obce si pro oblasti činnosti **zřizuje komise**, členy mohou být občané. V obci, kde je méně občanů než 100 občanů, plní funkci komisí zastupitelstvo. V obcích od 100 do 1000 občanů může úkoly komisi zabezpečovat jedna komise.

Obecní zastupitelstvo je povinné alespoň jednou za rok zorganizovat veřejné slyšení, na kterém občané obce i další zástupci místních spolků mohou klást otázky a předkládat návrhy dotýkající se místní správy. Zastupitelstvo (poslanci a starosta obce), se na předložené návrhy, náměty, otázky vyjadřují přímo na veřejném slyšení, příp. písemně nejpozději do 15 dnů ode dne veřejného slyšení.

Tzv „malé“ obce, které s katastrálním územím sousedí, **mohou vytvářet sdružené obecní zastupitelstvo a společný obecní úřad**. Sdružené zastupitelstvo řeší věci stanovené zákonem, anebo dohodou sdružených obcí (místní zastupitelstva dotčených obcí vykonávají svoji činnost). Společný obecní úřad musí zahrnovat nejmeně 7 obcí, příp, i nižší počet, podmínkou však je, aby celkový počet občanů byl nejméně 2 000.

Starostu obce volí občané obce na období 5 let, na základě většinového volebního systému s relativní většinou zúčastněných voličů. Pravomoci starosty jsou poměrně široké, kromě zákonem určených pravomocí, má právo veta vůči rozhodnutím zastupitelstva, může

pozastavit (tzv. sistační právo) rozhodnutí komisí obecního zastupitelstva a zastupitelstva místní části obce.

Na úrovni **žup** působí dva samosprávné orgány:

- župní zastupitelstvo,
- předseda župního zastupitelstva (župan).

Župní zastupitelstvo volí občané župy na období 5 let, počet jeho poslanců se pohybuje v rozpětí 40 až 80 podle velikosti župy a počtu občanů. Zastupitelstvo je nejvýznamnější kolektivní orgán župy s legislativní pravomocí. Ve věcech samostatné působnosti vydává závazné právní předpisy, nařízení župy.

Župan, resp. předseda župního zastupitelstva reprezentuje župu navenek. Volí ho zastupitelstvo ze svých členů. Jeho funkční období je 5 leté.

Notář územní samosprávy

Notář je institutem, který má svoje historické kořeny v období Uherska, nicméně i dnes patří mezi výrazné atributy maďarské územní samosprávy.

Obecní notář je kvalifikovaný administrativní zaměstnanec obce, který zabezpečuje zákonnost a odbornost obecní správy. **Jmenuje ho starosta obce na základě výběrového řízení, na dobu neurčitou.** Předpokladem pro výkon funkce je vysokoškolské vzdělání z oboru veřejné správy, příp. vysokoškolské vzdělání právnického nebo ekonomického zaměření doplněné nejméně 5 letou praxí ve veřejné správě. Notář může funkci vykonávat v rámci jednoho úvazku pro více obcí. Je veřejným představitelem.

Do působnosti obecního notáře patří mj.:

- vedení a organizace činnosti obecního úřadu,
- připravuje normativní akty vydané zastupitelstvem obce, dbá o jejich soulad s právními předpisy státu (nařízení spolupodpisuje),
- je odborný garant pro starostu a obecní zastupitelstvo tam, kde jejich rozhodnutí má pro obec povinnost, nebo závazek (např. ve věcech finančních),
- spolupodílí se na plnění úkolů státu v rámci přenesené působnosti při výkonu státní správy obce.

Hlavní notář župy stojí v čele župního úřadu. Z hlediska plnění úkolů má na úrovni župy totožné úkoly jako obecní notář na úrovni obce. Hlavního notáře do funkce ho volí župní zastupitelstvo na dobu neurčitou.

7.3 Závěr



KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Charakterizujte organizaci státní správy v Maďarsku.
2. Orgány obce, definujte je.



OTÁZKA K ZAMYŠLENÍ

1. Pokuste se aplikovat podmínky maďarské veřejné správy v prvcích: historické tradice, demokracie, racionalita, odbornost.



SHRNUTÍ KAPITOLY

Maďarská veřejná správa a její organizace kombinují historické aspekty (existence krajů a krajských úřadů, instituce notářů v místní správě) se současnými demokratickými prvky, které přibližují veřejnou správu, a zejména místní správu blíže ke svému zdroji – obyvatelům obcí a měst (veřejná slyšení na úrovni obcí, společné obecní rady, společné obecní úřady). Tuto skutečnost nemění ani některé centralizační prvky, které jsou koneckonců přítomny ve veřejné správě mnoha dalších evropských zemí. Na maďarské veřejné správě, zejména na místní správě, je třeba ocenit zejména požadavek odbornosti – kombinace vysokoškolského vzdělání a určité délky praktických zkušeností – zakotvený v právních předpisech stanovujících požadavky na obsazování pozic ve veřejné správě (notář v místní samosprávě, vyšší úředníci na úrovni okresní a krajské místní samosprávy atd.). Kombinace historických tradic s demokratickými a racionálními prvky a požadavek odbornosti je nepochybně krokem správným směrem.

8 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY NA SLOVENSKU

8.1 Úvod

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Slovenská republika, stejně jako Maďarsko, uplatňuje středoevropský model (typ) veřejné správy a po mnoho desetiletí byla spolu s Českou republikou součástí společného československého státu. Podobnosti mezi těmito dvěma nástupnickými státy jsou patrné v mnoha oblastech, včetně organizace veřejné správy (např. forma vlády podobná klasickému parlamentarismu, územní členění, velký počet obcí, zejména malých, atd.).

Na druhé straně se v průběhu let stále prohlubovaly rozdíly, např. způsob vytváření a pravomoci orgánů místní samosprávy, organizace státní správy na místní úrovni, prvky decentralizace ve veřejné správě atd.

Organizace veřejné správy na Slovensku se jeví jako stabilní (v některých oblastech spíše konzervativní), i když by nepochybně pomohla větší kreativita a převzetí zkušeností jiných evropských zemí, zejména zemí V4.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování kapitoly budou studenti schopni analyticky zhodnotit organizaci veřejné správy na Slovensku, porovnat ji s jinými státy v rámci EU, např. v rámci států V4.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Území, státní správa, územní samospráva, obec, spolupráce obcí, samosprávný kraj.

8.2 Výkladová část

Organizace veřejné správy ve Slovenské republice odpovídá standardním principům uplatňovaným v demokratickém a ústavním státě. Funguje na základě vzájemné spolupráce mezi jejími dvěma složkami – státní správou a samosprávou. Z hlediska legislativního základu představuje samospráva větší problém. Přestože prošla řadou legislativních změn a reforem, dosud nedošlo k žádné komplexní reformě obcí, zejména reformě obecního systému, ani alespoň k vymezení pravomocí obcí.

Zásadním problémem slovenské obecní samosprávy je velký počet malých (a ještě menších) obcí, které nejsou schopny vykonávat pravomoci, které jim svěřuje zákon, a to ani z personálního, ani z finančního hlediska. To má zvláště negativní dopad na jejich rozhodování a poskytování základních sociálních služeb. V některých malých obcích je ohroženo plnění funkcí místní správy. Koncepce „nefunkční obce“, která byla zavedena zákonem v roce 2018 a měla řešit tyto problémy (obec, která po dvou po sobě jdoucích volbách do obecních orgánů nemá obecní radu nebo starosty, se podle zákona stává nefunkční obcí a vláda ji může nařízením připojit k sousední obci nacházející se ve stejném okrese jako nefunkční obec, pokud s tím sousední obec souhlasí), se v praxi ukázal jako nepoužitelný.

Organizace státní správy

Ústava charakterizuje vládu jako nejvyšší výkonnou moc, která vykonává veškeré vládní a výkonné pravomoci vyplývající z legislativních pravomocí parlamentu.

Jako nejvyšší výkonná moc vláda zajišťuje dodržování zákonů Národní rady Slovenské republiky, sjednokuje, řídí a kontroluje činnost ministerstev a dalších orgánů státní správy, sleduje a zajišťuje dodržování svých předpisů a usnesení. Řídí a kontroluje činnost obcí a samosprávných krajů v rámci delegovaného výkonu státní správy, řídí a kontroluje činnost okresních úřadů a řeší zásadní otázky týkající se výkonu státní správy okresními úřady.

Vláda je sestavena na základě výsledků voleb do Národní rady Slovenské republiky, přičemž prezident republiky obvykle pověří sestavením vlády předsedu politické strany,

kteřá zvítězila v parlamentních volbách. Programové prohlášení vlády musí být schváleno Národnou radou Slovenské republiky.

Vláda je kolektivním orgánem složeným z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Rozhoduje kolektivně a jedná na základě většinového hlasování všech svých členů. Pravomoci vlády jsou nepřímo definovány ústavou, která stanoví případy, v nichž vláda rozhoduje kolektivně, a tím vymezuje rozsah jejích pravomocí. V zásadě lze říci, že vláda rozhoduje o všech důležitých otázkách domácí a zahraniční politiky a v souvislosti se správou státu rozhoduje o všem, co Ústava nepřisuzuje do pravomoci jiného státního orgánu.

Vláda se za svojí činnost zodpovídá **Národní radě SR**, která ji kdykoli může vyslovit nedůvěru. Musí pro to souhlasit nadpoloviční většina volených poslanců.

Mezi **ústřední orgány státní správy** patří mj.:

- ministerstva, jde o ústřední orgány státní správy se specializovanou věcnou působností, v čele stojí ministr odpovědný za jejich řízení a činnost,
- jiné ústřední orgány státní správy, v čele, kterých stojí vedoucí jmenovaný vládou, např. **Statistický úřad SR, Úřad pro veřejné činnosti**,
- orgány státní správy s celorepublikovou působností, např. **Úřad na ochranu osobních údajů. Úřad pro dohled nad zdravotnickou péčí**,
- orgány státní správy s celorepublikovou působností v podřízenosti příslušného ministerstva, např. **státní pokladna – ministerstvo financí, úřad pro Slováky žijící v zahraničí – ministerstvo zahraničních věcí**,
- místní orgány státní správy se samostatným řídicím orgánem pro celé území SR, např. **Daňové ředitelství SR a daňové úřady**.

Pro účely výkonu státní správy na místní úrovni, se území Slovenska dělí na dvě územní-správné jednotky:

- **obec**
- **okres.**

Na úrovni okresu vykonává státní správu **okresní úřad**, který reprezentuje **přednosta**, jmenovaný vládou. Přednosta má tzv. imperativní mandát, tj. vláda Slovenské republiky ho může z funkce kdykoliv odvolat.

Na úrovni **obce** za plnění úkolu státu v režimu přenesené působnosti (výkon státní správy svěřenou státem) odpovídá **starosta** obce.

Organizace územní samosprávy

V souladu s Ústavou SR působí na úrovni obce dva samosprávné orgány:

- **obecné zastupitelstvo**
- **starosta obce.**

Obecní zastupitelstvo je zastupitelským orgánem obce a zároveň základem veřejné moci v rámci obce. **Skládá se z poslanců**, jejich počet zákon určuje v rozpětí od 3 – 41. Speciální zákony určují počet poslanců zastupitelstev v hlavním městě Bratislava a ve městě Košice. Poslance volí občané obce na 4 roky. Za občana obce se považují občané SR a cizinci, kteří mají v obci trvalý pobyt. Poslanci obcí mají tzv. volný mandát, nelze jim dávat příkazy ani je z funkce odvolat.

Působnost zastupitelstva, která se v podstatě prolíná se samostatnou působností obce, **vymezuje zákon o obecním zřízení**. Jde o tzv. vyhrazenou působnost zastupitelstva, z čehož vyplývají dvě skutečnosti:

- o věcech patřících do výhradní působnosti může rozhodovat jen zastupitelstvo,
- rozhodování o těchto otázkách nemůže zastupitelstvo přenést na jiný orgán obce,
- do působnosti zastupitelstva patří právo přijímat **všeobecné závazné nařízení obce**, ty mají povahu normativního právního aktu.

Zastupitelstvo se schází na zasedání, **ustanovující** (musí se uskutočnit do 30 dní od vyhlášení výsledků voleb obce), **řádné** (koná se 1x za 3 měsíce) a **mimořádné** (koná se na základě požadavku nejméně 1/3 poslanců zastupitelstva).

Zastupitelstvo si volí dva svoje orgány:

- **obecní radu**
- **komise.**

Obecní rada je iniciativním, výkonným a kontrolním orgánem zastupitelstva a zároveň poradním orgánem starosty obce. Volí ji zastupitelstvo z řad svých členů, přičemž počet členů rady tvoří 1/3 členů zastupitelstva. V tzv. malých obcích se obecní rada netvoří.

Komise obecního zastupitelstva se tvoří jak z poslanců, tak i členů komisí mohou být též obyvatelé obce. Předsedou komise je zpravidla poslanec zastupitelstva.

Starosta obce je nejvyšším výkonným orgánem obce. Volí ho přímo občané obce na 4 roky. Do jeho působnosti patří mj.:

- vykonávat správu obce,
- uplatňovat svoji pravomoc ve vztahu k obecnímu zastupitelstvu a obecní radě,
- zastupovat obec navenek (např. podepisuje smluvy o pronájmu majetku).

Starosta může být odvolaný z funkce formou místního referenda, které mohou iniciovat občané obce na základě petice, tu musí podepsat nejméně 30 % oprávněných občanů obce (voličů).

Vyšší územní-správnou jednotkou je **samosprávný kraj**. Ústava SR ho vnímá jako součást územní samosprávy a přiznává mu právo samostatně rozhodovat v autonomních oblastech vymezených Ústavou SR a zákony, a to buď přímo anebo prostřednictvím zvolených zástupců. Samosprávný kraj je právnickou osobou, která za podmínek vymezených zákonem, samostatně hospodáří s vlastní majetkem a vlastními prostředky, zabezpečuje a chrání práva a oprávněné zájmy svých občanů.

Postavení samosprávného kraje vychází z premisy, podle které jsou záležitosti samosprávy dvojí:

- které je potřeba svěřit kolektivnímu orgánu,
- které je potřeba svěřit do působnosti orgánu individuálního charakteru.

V souladu s touto koncepcí působí na úrovni kraje dva orgány:

- **zastupitelstvo samosprávného kraje**
- **předseda samosprávného kraje.**

Zastupitelstvo samosprávného kraje tvoří poslanci volení v přímých volbách občany samosprávného kraje na období 4 let. Počet poslanců určí příslušné zastupitelstvo na celé

volební období tak, aby na jednoho poslance připadalo 12 000 až 15 000 občanů. Volebními obvody jsou území okresů v rámci kraje.

Zastupitelstvo rozhoduje o všech věcech spadajících do samostatné působnosti kraje, a to buď samostatně anebo v součinnosti s předsedou samosprávného kraje. V rámci normotvorné **pravomoci přijímá všeobecné závazné nařízení**, které se vztahuje na území samosprávného kraje.

Zastupitelstvo kraje se schází na zasedání - ustavující, řádné a mimořádné, které svolává a řídí předseda samosprávného kraje.

Předseda samosprávného kraje je nejvyšším výkonným orgánem kraje. Volí ho přímo občané kraje na období 4 let.

Předseda zastupuje samosprávný kraj navenek. V této souvislosti vystupuje jako statutární orgán v majetkovo-právních vztazích, pracovně-právních vztazích a jiných stanovených zákonem. Rozhoduje ve věcech, ve kterých zákon svěřuje kraji rozhodování o právech a povinnostech právnických osob a fyzických osob v oblasti veřejné správy.

Předsedu mohou odvolat občané kraje formou referenda z důvodů a v případech, které určuje zákon (např. jak hrubě anebo opakovaně porušuje povinnosti předsedy a tím způsobuje újmu samosprávnému kraji).

Spolupráce obcí

Velký počet tzv. malých obcí, který je pro Slovensko typický (z celkového počtu obcí, který činí přibližně 2 900, má 40 % méně než 500 obyvatel, přičemž mnoho z nich má pouze několik desítek obyvatel), poskytuje prostor pro spolupráci mezi nimi, což se odráží i ve slovenské ústavě. Obce mají právo sdružovat se s jinými obcemi za účelem zajištění záležitostí společného zájmu. Účelem tohoto ústavního práva není pouze vzájemná spolupráce, ale také výměna zkušeností a společné jednání při zajišťování určitých záležitostí, které tvoří obsah obecní samosprávy, jakož i vytvoření platformy pro společnou obranu zájmů souvisejících s fungováním obecní samosprávy. V tomto smyslu nabývá analyzované obecní právo význam politického práva.

Podle zákona o obcích mohou obce spolupracovat na základě:

- smlouvy uzavřené za účelem provedení konkrétního úkolu nebo činnosti (např. výstavba společného vodovodu),
- smlouvy o založení sdružení obcí (např. sdružení obcí v konkrétním regionu),
- založení nebo ustavení právnické osoby podle zvláštního zákona.

Všechny tři typy možné spolupráce jsou založeny na principu dobrovolnosti, ale faktem zůstává, že obce nevyužívají formy možné spolupráce v dostatečné míře. To je zvláště překvapivé v případě malých obcí, které nejsou schopny plnit své úkoly v oblasti samosprávy na požadované úrovni, poskytovat základní sociální služby a jen s obtížemi zvládají převedené úkoly státní správy.

8.3 Závěr

KONTROLNÍ OTÁZKY



1. Charakterizujte nejvyšší správní orgány v SR
2. Definujte orgány obecní samosprávy

KORESPONDENČNÍ OTÁZKA



1. Na základě dostupné literatury vypracujte v rozsahu 3–4 stran porovnání organizací územní samosprávy v ČR a na Slovensku. Zaměřte se na rozdílné znaky (prvky) a vyhodnoťte je (pozitivně-negativně) a argumentačně zdůvodněte.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Organizace veřejné správy na Slovensku vychází z klasické struktury státní správy a samosprávy. Obě složky jsou územně organizovány na dvou úrovních – obec, okres (státní správa), obec – samosprávný kraj (samospráva).

Ve státním správním systému zaujímá vláda prioritní postavení, organizuje a řídí celý systém státních orgánů patřících do této skupiny, zatímco místní správa, její orgány a jejich fungování vycházejí z tradičních principů struktury a organizace místní správy. I přes

některé legislativní nedostatky je fungování místní samosprávy jednoznačně pozitivní, což se plně projevilo během pandemie Covid-19, kdy tato složka veřejné moci fungovala v zemi nejúčelněji a nejefektivněji.

9 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V POLSKÉ REPUBLICE

9.1 Úvod

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Polsko je zemí s veřejnou správou baltského typu, která však má jasné vazby na středoevropské prvky. Je to unitární stát s hierarchicky organizovanou státní správou řízenou vládou (Radou ministrů) v kombinaci s třístupňovým systémem místní správy. Ústava Polské republiky výslovně prohlašuje (článek 15 odst. 1), že územní organizace Polska je založena na decentralizaci veřejné moci. Ústava proto zaručuje místní správě právo podílet se na výkonu veřejné moci a zdůrazňuje, že podstatnou část veřejných úkolů stanovených zákonem plní místní správa svým jménem a na vlastní odpovědnost. Zásada decentralizace však neznamená pouze nutnost fungování struktur místní správy, ale vzhledem k existenci centrální moci znamená tato zásada také fungování decentralizovaných orgánů státní správy, které nezávisle vykonávají veřejné funkce. Naš další výklad bude také sledovat tuto linii uvažování.

CÍLE KAPITOLY



Studenti si po osvojení poznatků obsažených v kapitole dokáží náležitým způsobem objasnit organizaci veřejné správy v polském prostředí, poukázáním na její specifika a zvláštnosti v porovnání s jinými státy, které jsou součástí studijního předmětu.

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Decentralizace veřejné moci, státní správa, územní samospráva, obec, okres, vojvodstvo.

9.2 Výkladová část

Než se zaměříme na organizaci státní správy a místní samosprávy, rádi bychom upozornili na dominantní postavení jednotek místní samosprávy v oblasti místní veřejné správy, které lze vyvodit z článku 163 Ústavy, podle kterého „místní samospráva vykonává veřejné úkoly, které nejsou Ústavou a zákony vyhrazeny jiným orgánům veřejné moci“. Někteří polští odborníci na veřejnou správu interpretují toto ustanovení tak, že ostatní veřejné orgány mají v oblasti místní samosprávy výrazně omezené a přesně vymezené pravomoci. Jinými slovy, pokud v této oblasti vzniknou spory, je třeba vycházet z toho, že v záležitostech, které nejsou upraveny zákonem, jsou příslušnými orgány orgány místní samosprávy.

Je třeba dodat, že organizace a výkon veřejné správy se uskutečňuje v rámci parlamentní formy vlády, v níž je patrný vliv tzv. kabinetního principu (tvorba a odvolávání vlády, postavení předsedy vlády), ale také náznaky prezidentského parlamentarismu (ústavní postavení prezidenta republiky).

Územní členění státu

Pro účely veřejné správy je **Polsko rozděleno do tří správně-územních celků: obce, okresy a kraje.**

Obec – polská legislativa a praxe místní samosprávy rozlišuje tři typy obcí: městské obce (nejmenší počet), městske-venkovské obce a venkovské obce (největší počet).

V následujícím vysvětlení budeme používat jednotný termín „obec“. Obce plní všechny úkoly místní správy, pokud nejsou zákonem vyhrazeny okresům a vojvodstvím.

Okres – představuje střední úroveň územně-správního členění státu. Okresy byly zřízeny zákonem na základě vyhlášky předsedy vlády. Některá města (v současné době 66) mají také status okresu.

Provincie – jedná se o historickou (od středověku) jednotku regionální veřejné správy (v současné době je v zemi 16 provincií).

Organizace státní správy

Vláda (v Ústavě PR také označovaná jako Rada ministrů) je v Polsku nezávislým výkonným orgánem, který vykonává moc společně s prezidentem republiky. Její specifické postavení ve vztahu k otázce našeho výkladu vyplývá ze dvou skutečností, které přímo vyplývají z ústavy. Prvním je skutečnost, že vládě je věnována samostatná kapitola ústavy s názvem „Rada ministrů a státní správa“; druhým je výslovné ústavní ustanovení, že vláda má řídicí úlohu v oblasti státní správy („vláda řídí státní správu“ – čl. 146 odst. 3 ústavy).

Polsko je parlamentní republikou, ale ústavní zakotvení vlády, pokud jde o její vytvoření, ukončení pravomocí a postavení předsedy vlády, jasně ukazuje, že do polského parlamentarismu byly začleněny prvky kancléřského principu.

Proces sestavování vlády je poměrně neobvyklý (a složitý), přičemž ústava stanoví tři postupy – jeden hlavní a dva záložní. V hlavním postupu prezident jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh jmenuje vládu, která musí do 14 dnů požádat Sejm (dolní komoru polského parlamentu) o vyslovení důvěry na základě programového prohlášení. Sejm tak musí souhlasit většinou všech svých členů. Pokud nelze vládu sestavit tímto způsobem, je zahájen první záložní postup, v jehož rámci Sejm volí předsedu vlády a na jeho návrh také volí členy vlády. Prezident formálně jmenuje takto sestavenou vládu. Pokud i tento postup selže, nastupuje druhý rezervní postup, při kterém prezident opět jmenuje předsedu vlády, jmenuje vládu na jeho návrh a vláda vypracuje své programové prohlášení, které musí být schváleno pouze většinou přítomných členů Sejmu.

Odpovědnost vlády vůči Sejmu je založena na instituci tzv. konstruktivní nedůvěry, jejíž podstatu jsme vysvětlili v předchozích kapitolách (Německo, Maďarsko).

Ústava neobvykle posiluje postavení předsedy vlády, který na tomto základě může být považován za nezávislý orgán státní správy s širokými pravomocemi (nejenže de facto rozhoduje o složení vlády, řídí a koordinuje její činnost, ale také dohlíží na místní samosprávu a je nadřízeným všech státních úředníků).

System orgánů státní správy na ústřední úrovni zahrnuje především tři typy orgánů:

Ministerstva jako monokratické orgány v čele s ministrem, které působí v jednotlivých oblastech státní správy. Mohou vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona nebo

na základě a v mezích vládních nařízení. Zajímavé a pozitivní je, že Polsko má samostatné ministerstvo veřejné správy;

- další ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí ředitel jmenovaný vládou;
- orgány státní správy s celostátní působností, které jsou řízeny příslušným ministerstvem.

Orgánem státní správy v rámci provincie je guvernér provincie jmenovaný vládou. Jeho pravomoci lze definovat takto:

- je zástupcem státu v provincii a v této funkci odpovídá za provádění vládní politiky na úrovni provincie na základě zásad stanovených v jednotlivých zákonech;
- je nejvyšším zástupcem státní správy v provincii, kterou řídí, koordinuje a kontroluje, a je odpovědný vládě za výsledky její činnosti
- vojvoda má status správního orgánu, který rozhoduje o právech a povinnostech spravovaných subjektů, včetně přijímání regulačních nařízení v zájmu zachování pořádku a veřejné bezpečnosti,
- vojvoda je také dozorčím orgánem veřejné správy v provincii. V tomto smyslu vykonává kontrolu nad všemi decentralizovanými orgány státní správy

v provincii, jakož i nad činností orgánů místní správy, pokud vykonávají úkoly státní správy.

Na úrovni **okresu** samostatný orgán územní státní správy nepůsobí. Orgány a organizace v rámci územní státní správy okresu řídí a koordinuje úřad vojvodství vedený vojvodem.

Na úrovni **obce** vykonává přenesený výkon státní správy obecní úřad pod vedením starosty obce, který je za plnění úkolů v tomto režimu zodpovědný.

Organizce územní samosprávy

Místní samospráva je rovněž organizována v rámci tří úrovní územního členění státu. Základní jednotkou je obec.

Na obecní úrovni existují tři orgány místní samosprávy: obecní rada, obecní výbor a starosta.

Obecní rada je zastupitelským orgánem obce, voleným obyvateli obce. Ze svých členů volí předsedu, který organizuje a řídí její činnost. Pravomoci rady se v zásadě překrývají s nezávislými pravomocemi obce, tj. rada rozhoduje o všech zásadních otázkách spadajících do této kompetence.

Výkonným orgánem obce je obecní výbor, v jehož čele stojí starosta a jehož členy jmenuje a odvolává obecní rada.

Starosta je volen přímo obyvateli obce, přičemž k získání mandátu je zapotřebí většina hlasů odevzdaných účastníky se voliči. Pokud žádný kandidát tuto většinu nezíská, koná se druhé kolo, ve kterém soutěží dva nejlepší kandidáti z prvního kola a vítězí kandidát, který získá nejvíce hlasů. Pokud nelze starostu zvolit tímto způsobem nebo pokud se žádný kandidát neuchází o zvolení, volí starostu obecní rada. Pokud to není možné provést do dvou měsíců, vlada jmenuje správce, který vykonává povinnosti starosty, dokud není řádně zvolen starosta. Jedná se o skutečně neobvyklý postup, proto jsme mu věnovali zvláštní pozornost.

Zajímavé je také to, že kandidát na starostu nemusí být trvalým obyvatelem obce, ale musí být polským občanem.

Starosta může být odvolán z funkce buď místním referendem, nebo na návrh ministra vnitra předsedou vlády v případě opakovaného porušení zákona (původní návrh však musí předložit vojvoda).

Na úrovni okresu existují dva orgány – okresní rada a okresní výbor (okresní představenstvo).

Okresní rada je rozhodovacím a dozorčím orgánem okresu, voleným obyvateli okresu na funkční období čtyř let. Výkonným orgánem okresní správy je okresní výbor, volený okresní radou, který má 3 až 5 členů. Výbor volí ze svých členů okresního předsedu

(starostu), který řídí a organizuje jeho činnost. Členové výboru pracují na principu imperativního mandátu, tj. rada je může kdykoli odvolat z funkce.

Rozhodovacím a kontrolním orgánem krajské samosprávy je krajský sněm (sejmik), volený obyvateli kraje na základě poměrného volebního systému. Výkonným orgánem krajské samosprávy je krajský výbor (krajská rada). Skládá se z pěti členů v čele s hejtmánem. Hejtmana volí krajský výbor ze svých řad a na jeho návrh volí také zástupce hejtmana a další členy výboru, kteří nemusí být členy krajského výboru. Odvolání maršála členy regionální rady má konstruktivní charakter, tzn. že pokud regionální rada chce maršála odvolat, musí také zvolit nového maršála. Konstruktivní odvolání maršála má za následek rozpuštění výboru.

Dvě další poznámky týkající se všech zastupitelských orgánů místní samosprávy. První se týká pravidla tzv. zlatého parlamentního mandátu, které v praxi znamená, že funkce obecního (městského) zastupitele je neslučitelná s funkcí krajského zastupitele nebo regionálního zastupitele a že není možné zastávat současně funkci krajského zastupitele a regionálního zastupitele. Stručně řečeno, jedna osoba v rámci zastupitelských orgánů místní samosprávy může zastávat pouze jeden mandát (považujeme to za velmi moudré a chvályhodné pravidlo).

Druhá poznámka se týká tvorby právních předpisů v místní samosprávě. Orgány místní samosprávy mohou vydávat nařízení na základě zákonů a v jejich mezích. Tato nařízení musí být vyhlášena zákonným způsobem, což je podmínkou jejich platnosti. O zákonnosti nařízení místní samosprávy rozhoduje v případě potřeby Nejvyšší správní soud.

9.3 Závěr



KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Uveďte specifické polské prvky týkající se organizace územní samosprávy a objasněte jejich podstatu.
2. Charakterizujte pozici vlády v Polsku.

KORESPONDENČNÍ OTÁZKA



1. Vypracuje v rozsahu 3 stran tematiku: „Vlády ve státech V4 – jejich postavení v rámci státní správy, společné a rozdílné“.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Vláda hraje důležitou roli v organizaci veřejné správy v Polsku, a to nejen z hlediska organizace a řízení státní správy na centrální a místní úrovni, ale také z hlediska fungování místní samosprávy, zejména s ohledem na pravomoci předsedy vlády v souvislosti s ukončením funkčního období starosty.

Organizace veřejné správy na místní úrovni je třístupňová. V rámci místní státní správy je třeba zdůraznit silnou pozici vojvody, připomínající rozsah jeho pravomocí ve vztahu k orgánům místní státní správy a orgánům místní samosprávy, pozici prefekta ve francouzském departementu.

Organizace místní samosprávy má některé specifické rysy, které jsou pro Polsko jedinečné. Patří mezi ně například dvoukolové volby starosty a přísné právní předpisy, které zabraňují tomu, aby obec zůstala bez starosty. Dalším pozitivním rysem je, že starosta nemusí být trvalým obyvatelem obce, ve které vykonává svou funkci.

Zvláště pozitivní je pravidlo tzv. zlatého parlamentního mandátu, které je nejen chválné, ale také hodné napodobení. Souhrnně lze říci, že kombinace baltského typu veřejné správy s prvky středoevropského typu je prospěšná.

10 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY VE ŠVÉDSKU

10.1 Úvod



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Švédsko je parlamentní monarchie, v níž je idea demokratického státu založena na historických tradicích, podle nichž „švédská demokracie spočívá na svobodném utváření názorů“, což se odráží v ústavním systému a praktickém provádění politik, kde jsou rovněž dodržovány zásady právního státu. Švédsko se již mnoho let prezentuje jako sociální stát kladoucí důraz na princip sociální spravedlnosti a nutnost reforem k zajištění jeho životaschopnosti. Tyto cíle musí sledovat každá komunita, což ve Švédsku znamená nejen stát, ale také jeho územní správní jednotky (obce a regiony).

Na základě těchto skutečností se státní správa a místní samospráva rozvíjejí a fungují jako součásti organizace veřejné správy. Obě části veřejné správy jsou organizovány v rámci dvoustupňového systému správně-územního členění státu. Z pohledu naší interpretace je Švédsko unitární stát, kde se uplatňuje skandinávský typ veřejné správy, který vykazuje určité specifické rysy, které jej odlišují od jiných států, které jsme zkoumali. Snad nejvýraznějším rysem je reforma obecního systému, která vedla k radikálnímu snížení počtu obcí z 2 500 na počátku reformy v roce 1952 na přibližně 280 na počátku tohoto století.



CÍLE KAPITOLY

Po nastudování a věcném zvládnutí kapitoly budou studenti schopni na požadované úrovni analyzovat organizaci veřejné správy i územní samosprávy ve Švédsku z pohledu všeobecných charakteristik i z hlediska specifík vlastních této krajiny.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Sociální stát, státní správa, územní samospráva, územní členění státu, obec, oblast.

10.2 Výkladová část

Právní úprava místní správy, zejména místní samosprávy, je založena na přiznání práva místním orgánům spravovat své vlastní záležitosti. Toto právo je vykládáno tak, že orgány místní samosprávy mohou jednat pouze ve veřejném zájmu (což zahrnuje zájmy obcí a regionů), jejich činnost nesmí být spekulativní nebo nespravedlivá a nesmí být v rozporu s platným právním řádem. Vznik těchto principů místní správy (v širším smyslu místní veřejné správy) byl podmíněn dvěma okolnostmi: za prvé, místní samospráva byla historicky realizována ve spolupráci s místním farním systémem státní církve, a za druhé, většina občanů je přesvědčena o výhodách ústavnosti, zákonnosti a demokracie, uznává tyto hodnoty a respektuje je (i když v posledních letech se toto tvrzení do jisté míry relativizovalo). Místní samospráva je proto švédskou veřejností uznávána a respektována. Průměrný švédský občan se nezabývá otázkou, kdo vládne (na centrální i místní úrovni), ale mnohem více se zajímá o to, jak vládne.

Organizace státní správy

Vláda je dominantním prvkem švédského parlamentarismu, ale také rozhodujícím orgánem pro organizaci a řízení státní správy. Převzala značné pravomoci od hlavy státu (krále) a po revizi ústavy posílila své postavení vůči parlamentu jak v legislativní, tak v kontrolní oblasti. Pravomoc vlády v oblasti legislativy spočívá v původním vymezení legislativních pravomocí mezi vládou a parlamentem, což následně činí vládu rozhodujícím faktorem v procesu delegované legislativy, která je ve Švédsku založena na ústavním a zákonném delegování. Vláda může dokonce přenést právní úpravu určitých záležitostí na podřízený orgán státní správy.

Silné postavení vlády podtrhují také některé nekonvenční pravomoci, které jsou pro vládu v parlamentní formě vlády neobvyklé. Vláda má pravomoc nad kancléřem spravedlnosti a státním zástupcem, jmenuje členy Nejvyššího soudu a soudce obecných soudů. Kromě toho uděluje amnestii v trestních věcech.

Silná pozice vlády přímo souvisí se silnou pozicí předsedy vlády, což do jisté míry připomíná princip německého kancléřství. To je patrné zejména ze skutečnosti, že předseda vlády je volen parlamentem a v této souvislosti sám rozhoduje o jmenování a odvolávání členů vlády a nese plnou odpovědnost za vládní politiku, kterou vytváří.

Ústředními orgány státní správy jsou ministerstva, ale také další ústřední správní orgány, kterých je mnoho a které se liší svým původem, pravomocemi a podřízeností.

V zásadě lze říci, že každé ministerstvo má pod sebou několik takových úřadů, které provádějí právní předpisy přijaté parlamentem a vládou a plní také další úkoly státní správy v rámci resortů, k nimž patří.

Státní správu na regionální úrovni zastupuje regionální úřad, v jehož čele stojí guvernér (hajtman) jmenovaný vládou. Úkolem úřadu je vykonávat úkoly státní správy v regionu a v případě, že v regionu působí pobočky ústředních státních úřadů (agentur), koordinovat jejich činnost. K tomuto účelu mají regionální úřady k dispozici širokou škálu odborných pracovníků.

Obce zajišťují plnění státních úkolů v režimu delegované státní správy, za což odpovídá obecní úřad v čele se starostou. Vzhledem k velikosti obcí (z hlediska rozlohy a počtu obyvatel) a rozmanitosti státních úkolů, které mají být plněny, jsou v některých obcích činnosti obecního úřadu řízeny odborným zaměstnancem, předsedou úřadu. Profesionalizace řídicích funkcí v místní správě se v posledních letech jeví jako jeden z trendů ve fungování obecních samospráv.

Organizace územní samosprávy

Městská rada je zastupitelským orgánem místní samosprávy v obci. Počet zastupitelů je relativně vysoký, pohybuje se od 31 do 61, v závislosti na velikosti obce.

Členové jsou **voleni ve všeobecných volbách na základě systému poměrného zastoupení**, přičemž volby do parlamentu (tj. pravidelné volby), regionálních a obecních rad se konají ve stejný den. Každý člen obecní rady má náhradníka, který je volen ve volbách a zastupuje ho na zasedáních rady nebo jejích orgánů, pokud se člen nemůže z objektivních důvodů zúčastnit.

Podle zákona se musí **každoročně konat nejméně 4 zasedání rady**. V praxi je však jejich počet mnohem vyšší, protože zasedání se obvykle konají podle potřeby. Zasedání jsou veřejná a jejich průběh a závěry jsou předmětem značné pozornosti místních médií, zejména místního tisku. Zájem médií se soustřeďuje především na ekonomické a finanční otázky mj. schvalování rozvojových programů, rozpočtu, daní a poplatků, konečných účtů.

Městská rada je pracovní orgán, což je nejvíce patrné na činnosti a pravomocích výborů, které rada volí ze svých členů. Výbory mají lichý počet členů, nejméně pět, a jejich složení respektuje poměrné zastoupení politických stran v obecní radě.

Předsedové výborů jsou voleni radou, která obvykle vybírá členy nejsilnější strany nebo koalice. Každý člen výboru, včetně předsedy, má náhradníka, který ho v případě potřeby zastupuje. Výbory jsou buď statutární (jejich zřízení je stanoveno zákonem), nebo volitelné (obecní rada je zřizuje podle potřeby).

Nejdůležitějším výborem je výkonný výbor, který se skládá z nejvlivnějších členů rady, obvykle předsedů statutárních výborů. Předsedou výboru je obvykle starosta obce. Výkonný výbor koordinuje činnost všech ostatních výborů a nese konečnou odpovědnost za přípravu a průběh zasedání rady. Jeho zasedání jsou obvykle uzavřena pro veřejnost a týkají se všech důležitých úkolů souvisejících s životem obce, včetně personálních otázek.

Rada volí ze svých členů starostu (předsedu), který má obvykle dva zástupce. Starosta organizuje a řídí činnost rady, je statutárním orgánem obce a zastupuje ji navenek. Jeho postavení a rozsah pravomocí však nejsou tak široké jako u starostů v jiných zemích, na které se vztahuje naše interpretace. V duchu švédské tradice je tento úředník znám spíše jako předseda obecní rady než jako starosta obce. To však nemění nic na skutečnosti, že je důležitou a vlivnou osobou v místní komunitě. Mj. proto, že koordinuje provádění úkolů státní správy na místní úrovni.

Samostatným zastupitelským orgánem v regionu je regionální rada, složená z členů volených na čtyřleté funkční období. Počet členů závisí na počtu obyvatel dané oblasti. V regionálních radách jsou zastoupeny pouze ty politické strany, které získají alespoň 3 % platných hlasů odevzdaných v regionálních volbách (jedná se o uzavírací volební klauzuli platnou pro konkrétní oblast).

Činnost rady organizuje a řídí její předseda, kterého volí radní ze svého středu. **Krajská rada** rovněž působí především prostřednictvím zasedání a činnosti výborů, jejichž zřizování, složení a pravomoci se obecně řídí vším, co jsme řekli o výborech obecních rad.

Ještě několik poznámek k místní samosprávě obecně. Zastoupení žen v místních radách a jejich orgánech je relativně vysoké, kolem 40 %, což přesahuje průměr ostatních zemí, které jsou předmětem našeho zájmu. Na druhou stranu situace ve Švédsku potvrzuje obecný trend relativně nízké účasti mladých lidí na práci a činnostech místní samosprávy. Fluktuace členů místních zastupitelstev (zejména na úrovni obcí) je relativně vysoká, přičemž jen něco málo přes třetinu členů pokračuje ve své práci i v následujícím volebním období.

10.3 Závěr



KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Charakterizujte organizaci státní správy ve Švédsku.
2. Organizace územní samosprávy ve Švédsku, co je podle Vás zajímavé uvést?



SHRNUTÍ KAPITOLY

V systému veřejné správy hraje vláda významnou roli jako nejmocnější prvek švédského parlamentarismu. **Centrální vláda se vyznačuje četnými správními úřady** (agenturami), z nichž mnohé působí také na regionální úrovni prostřednictvím svých poboček.

Místní správa je založena na samosprávě obcí, kterých je v důsledku radikální konsolidace během reformy veřejné správy, která začala v druhé polovině minulého století, v celé zemi méně než 300. Samostatná správa obcí (ale do jisté míry i regionů) se typicky vyznačuje prací a činností výborů obecních zastupitelstev.

Profesionalizace jejích řídicích funkcí se stává charakteristickým rysem místní správy jako celku v důsledku rozmanitosti a počtu úkolů, které musí v praxi plnit. Za zmínku stojí také účast obyvatel na správě veřejných záležitostí na místní úrovni, zejména prostřednictvím místních referend, která mají spíše konzultační než rozhodující charakter.

11 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V NIZOZEMSKO

11.1 Úvod



NÁHLED KAPITOLY

Nizozemsko je **parlamentní monarchie** a z hlediska státní struktury **unitární stát**, ve kterém se uplatňuje typ veřejné správy známý jako beneluxský model. Jedná se o zemi, v níž se prolínají historické prvky veřejné správy s dlouhou tradicí (např. historicky ovlivněný způsob jmenování starostů, dvoustupňová veřejná správa pocházející ze středověku) s prvky reagujícími na přírodní jevy ovlivňující život v Nizozemsku (velká část území leží pod hladinou moře, což vede k častým záplavám a vedlo k vzniku tzv. vodního hospodářství zabývajícího se hospodařením s vodou a jejím využíváním), ale také prvky, které dnes posouvají Nizozemsko vpřed (např. slučování obcí, vynikající orientace země, včetně její veřejné správy, v rámci Evropské unie).

S ohledem na tyto skutečnosti je nutné analyzovat organizaci státní správy a místní samosprávy v Nizozemsku a zdůraznit ty prvky a souvislosti, které ji činí specifickou a jedinečnou ve srovnání s ostatními zeměmi EU, které jsou součástí předmětu studie.



CÍLE KAPITOLY

Studenti po prostudování této kapitoly dokážou kvalifikovaně analyzovat a posoudit organizaci veřejné správy v Nizozemsku z hlediska těch znaků, které jsou společné se státy EU, Upozorní na specifika, kterými se v oblasti organizace veřejné správy, odlišují od jiných států EU.



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Územní členění státu, státní správa, územní samospráva, vodní správa, obec, provincie.

11.2 Výkladová část

Nizozemsko (Nederland), dříve Nizozemí, někdy neoficiálně a nepřesně Holandsko, je stát v severozápadní Evropě se zámořskými územími v Karibiku (tzv. karibské Nizozemsko). **Je největší ze čtyř zemí tvořících Nizozemské království.** Na východě sousedí s Německem, na jihu s Belgií, na severu a západě má pobřeží Severního moře

Veřejná správa v Nizozemsku je organizována **na třech úrovních:**

- **centrální,**
- **provinční,**
- **obecní.**

Je doplněna specifickým nizozemským prvkem známým jako vodní hospodářství. Zatímco **místní správa je založena na nezávislosti obecních a provinčních složek, státní správa funguje na centralizovaném principu**, tj. podřízenosti nižších složek (obcí) vyšším (provinciím) nebo podřízenosti obou složek ústřední vládě a dalším ústředním orgánům státní správy. V tomto smyslu jsou obce a provincie také finančně závislé na ústřední vládě, i když mnoho úkolů, které jim byly svěřeny, plní samostatně a na vlastní odpovědnost. Tato situace vyvolala mezi odborníky diskusi o tom, do jaké míry je systém veřejné správy v Nizozemsku centralizovaný nebo decentralizovaný.

Veřejná správa je organizována na pozadí parlamentní formy vlády (parlamentní monarchie), která zahrnuje **dvoukomorový parlament, vládu a krále jako individuální hlavu státu**. Je třeba poznamenat, že ústavní změny musí být schváleny dvoutřetinovou většinou v parlamentu, respektive v obou komorách, ale stejným způsobem a se stejným kvórem (většinou) musí být ústavní změna schválena také po následujících parlamentních volbách, jinak ztrácí platnost.

Územní členění státu

Pro účely místní správy je Holandsko rozděleno na **obce a provincie**. Toto rozdělení existuje od středověku (přesněji od konce středověku), přičemž původní verze zákonů o obcích a provinciích pocházejí z 19. století (poslední významné změny těchto zákonů proběhly na počátku minulého století).

Základními územní jednotkami jsou obce, jejichž vývoj a počet vykazují dlouhodobý trend ke konsolidaci, který se projevuje postupným slučováním obcí.

Holandsko se vyznačuje vysokou hustotou obyvatelstva, takže slučování obcí probíhá víceméně přirozeně. Počet obcí se v současné době pohybuje kolem 400, s počtem obyvatel kolem 20 000 a více, i když stále existuje několik obcí s méně než 5 000 obyvateli. Jelikož obce představují z hlediska počtu obyvatel velké jednotky, mají širokou škálu kompetencí v oblasti zdravotnictví, školství, kultury, sociálních věcí, ochrany životního prostředí, jakož i bezpečnosti a veřejného pořádku.

Provincie (v současnosti jich je 12) plní spíše koncepční úkoly a jejich pravomoci se týkají především hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje, ale také regionální spolupráce v rámci Evropské unie.

Organizace státní správy

Ústavní úprava postavení a fungování vlády je poměrně strohá. Z toho vyplývá, že vláda je nejvyšší výkonnou mocí a má důležitou úlohu v organizaci veřejné správy, zejména pokud vezmeme v úvahu její jmenovací pravomoci – jmenuje královské komisaře v provinciích, starosty obcí, ale také vybrané úředníky v rámci tzv. vodní správy.

Vláda je sestavována na základě výsledků voleb do (druhé) komory parlamentu. **Předseda vlády a na jeho návrh i ostatní členové vlády jsou jmenováni králem**, který je formálně členem vlády, i když v praxi má jeho vztah k vládě a jejím činnostem formu pracovních konzultací (jednou týdně, nebo častěji, je-li to nutné) s předsedou vlády.

Na centrální úrovni existují **kromě ministerstev i další správní orgány** (např. statistický úřad, úřad pro ochranu hospodářské soutěže atd.), které jsou zřízeny zákonem a fungují relativně nezávisle, i když jejich činnost je v konečném důsledku koordinována a řízena vládou, protože jsou napojeny na státní rozpočet.

Ústřední úroveň státní správy doplňuje řada ministerstevních agentur, z nichž každá podléhá ministerstvu, které ji zřídilo. Tyto agentury fungují jako výkonné orgány státní správy pro své příslušné oblasti.

Orgánem státní správy v provincii je královský komisař, který je jmenován vládou na šestileté funkční období. Vláda jej může kdykoli odvolat z funkce. Jako zástupce státu

komisař koordinuje a řídí činnost orgánů státní správy v provincii, ale podílí se také na koordinaci činnosti poboček ústředních správních úřadů působících v provincii.

Za výkon státní správy, přenesená působnost obce odpovídá **obecní úřad**. Za činnost nese odpovědnost obecní sekretář (tajemník úřadu). Do funkce ho jmenuje obecní rada. V konečném důsledku však za výkon státní správy je odpověď starosta obce.

Organizace územní samosprávy

Zastupitelským orgánem obce je obecní zastupitelstvo, které volí obyvatelé obce na 4 leté funkční období. Zasedání zastupitelstva předsedá starosta, který má však pouze poradní hlas.

Pravomoci rady se překrývají s nezávislými pravomocemi obce, což znamená, že rada rozhoduje o všech zásadních otázkách týkajících se chodu obce a jejího rozvoje.

V rámci svých legislativních pravomocí přijímá obecně závazné obecní vyhlášky ve formě normativních právních aktů. Rada plní další úkoly v rámci svých samosprávných pravomocí přijímáním usnesení, která jsou svým obsahem závazná jak pro obecní orgány, tak pro obyvatele.

Obecní rada zřizuje výbory pro jednotlivé oblasti své činnosti, pro které je typické, že alespoň jeden člen musí být členem rady, zatímco ostatní členové jsou voleni radou z řad obyvatel obce, kteří nejsou členy rady, s přihlédnutím k jejich odborným znalostem v dané oblasti. **Členem výboru může být i osoba, která v obci nebydlí** (není jejím obyvatelem), pokud má potřebné znalosti a bude přínosem pro práci konkrétního výboru.

Starosta je výkonným orgánem obce. Způsob jeho jmenování je neobvyklý, protože se zcela liší od toho, s čím jsme se dosud setkali v našem výkladu. Zprvė, není voleným obecním úředníkem, i když vliv obce, jejích orgánů a samotných obyvatel na jmenování starosty je nepopíratelný. **Starosta je jmenován vládou,** nebo v případě obcí s méně než 15 000 obyvateli ministrem vnitra. Postup pro tento poslední krok je v zásadě dvojitý.

Kandidáti na pozici starosty se ucházejí o výběrové řízení vyhlášené obecní radou. Po uzavření výběrového řízení má obec dvě možnosti: zprvė jmenuje zvláštní komisi,

která na základě kritérií stanovených obecní radou vybere dva nejvhodnější kandidáty z řad uchazečů; zadruhé obecní rada vyhlásí místní referendum, v němž obyvatelé obce rozhodnou o dvou nejvhodnějších kandidátech.

Městská rada poté předloží dva nejvhodnější kandidáty královskému komisaři, který předloží své stanovisko a návrh vládě k finálnímu rozhodnutí (v případě obce s maximálně 15 000 obyvateli se návrh předkládá ministrovi vnitra). Vláda nebo ministr vnitra přijme konečné rozhodnutí a jmenuje starostu na funkční období šesti let. Je třeba dodat, že i osoby, které nemají trvalé bydliště v obci, se mohou ucházet o výběrové řízení a následně se stát starostou.

Ačkoli **starosta má v obecní radě pouze poradní hlas, má právo vetovat rozhodnutí**, která považuje za protiprávní. Postup při řešení takové situace je však zajímavý a neobvyklý. Starosta vyjádří svůj nesouhlas oznámením krajské radě, která jej postoupí vládě, která může dané rozhodnutí zrušit. Je neobvyklé, že o jednání zastupitelského orgánu rozhoduje jeho zrušení výkonnou mocí. To také potvrzuje silnou pozici vlády vůči orgánům místní samosprávy.

Zastupitelským orgánem provincie je provinční rada, volená obyvateli provincie na 4 leté funkční období. Počet členů provinčních rad se pohybuje od 40 do 50, v závislosti na počtu obyvatel provincie.

Výkonným orgánem provincie je výkonný výbor volený provinční radou z řad jejích členů. Obvykle má šest členů. **Výkonný výbor je veden královským komisařem**, což znamená, že tento výkonný orgán provincie spojuje místní samosprávu se státní správou.

Vodní samospráva

Zvláštním typem veřejné správy je vodní hospodářství, které je jednou z nejstarších forem přímé demokracie v Nizozemsku. Funguje **na úrovni provincií**, i když v některých případech nebere ohled na hranice provincií. Jeho primárním úkolem je **spravovat hráze, čerpací stanice (slavné holandské větrné mlýny), vodní kanály a kvalitu vody** – zkrátka chránit území Nizozemska, z něhož polovina leží pod hladinou moře.

V současné době je **vodní hospodářství zastoupeno 22 vodními radami** (tento počet se podle zdrojů liší), z nichž každá je navenek zastupována reprezentativním orgánem

vytvořeným na čtyřleté funkční období. Jsou v něm zastoupeny různé subjekty – vlastníci pozemků, vlastníci budov, nájemci, podnikatelé, zástupci různých environmentálních sdružení, ale také obyvatelé provincií.

Tento orgán **vede předseda jmenovaný vládou, kterému pomáhá výkonný výbor zastupujícího orgánu**. I v tomto případě existuje vazba mezi vodním hospodářstvím a státní správou, což mimo jiné odráží skutečnost, že mnoho činností prováděných v rámci vodního hospodářství je financováno ze státního rozpočtu.

11.3 Závěr

KONTROLNÍ OTÁZKY



1. Charakterizujte organizaci územní samosprávy v Nizozemsku.
2. Co znamená pojem vodní samospráva.
3. Jak je to s pojmem Nizozemsko a Holandsko

KORESPONDENČNÍ ÚLOHA



1. Seznámili jste se s organizací územní samosprávy v 9 státech EU. Pokuste získané vědomosti využít ke splnění úkolu v dvou prvcích:
 - které prvky a instituty z problematiky Vás nejvíce zaujaly a proč?
 - doporučili by jste některé z prvků územní samosprávy ve vybraných státech EU, uplatnit v prostředí ČR? Pokud ano, které by to byly, uveďte důvody.

Svoje stanovisko předložte písemně v rozsahu 2 – 3 stran.

SHRNUTÍ KAPITOLY



Veřejná správa je organizována pod záštitou vlády, která má neobvykle silnou pozici ve vztahu k místní (obecní) samosprávě (jmenuje starostu a může zrušit rozhodnutí přijatá obecní radou). Zástupcem státu v provincii je královský komisař, který spojuje funkce státní správy a provinční samosprávy.

Místní samospráva se vyznačuje pracovní povahou obecních rad, které mají výbory pro každou oblast své činnosti, v nichž převládají nečlenové parlamentu. Starosta je jmenován

vládou, předsedá zasedáním obecní rady, ale nemá hlasovací právo, má však právo vetovat její rozhodnutí. Zvláštním typem veřejné správy je vodní samospráva, která historicky vznikla v zájmu ochrany území státu, jehož téměř polovina leží pod hladinou moře.

ZDROJE

Barański, M.(red.).2012.Władza państwowa i administracja w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek. ISBN 978 83 76LL 221 3.

Chandler, J.A. 1998. Místní správa v liberálních demokraciích. Brno: MU (český překlad). ISBN 807 239 023 6.

Halásková, M. 2009. Veřejná správa v Evropské unii. Opava: Optys. ISBN 978 80 858 19779.

Kaczmarek, T. 2005. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach Europejskich. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM. ISBN 978 83 2321 501 1.

Klíma, K. 2020. Ústavní právo srovnávací. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978 80 7598 883 6.

Klimovský, D. 2010. Samospráva v EÚ – Holandsko. In: Územná samospráva, roč. 6, č.3, s. 44-49. ISSN 1336 647.

Klokočka, V. 2006. Ústavní systémy evropských států. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde. ISBN 80 7201 606 7.

Konečný, S. 2014. Etapy a metódy komunálnych reforiem v krajinách Európskej únie. Verejná správa a spoločnosť, roč. 8, č. 1, s. 18-28 . ISSN 13 35 7182.

Konečný, s. 2016. Verejná správa v členských štátoch Európskej únie. Bratislava: Mayor. ISBN 978 809 691 338 1.

Kukliš, P. – Virová, V. 2012. Vybrané problémy miestnej smosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie). Bratislava: EUROKÓDEX. ISBN 978 80 7598 883 6.

Palůš, I. 2009. Miestna správa vo vybraných štátoch Európskej únie. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 80 890 893 305.

Palůš, I. 2021. Deľba moci ako princíp fungovania obecnej samosprávy (v Českej republike a Slovenskej republike). Štát a právo, roč. 08, č.2-3, s 111-120. ISSN 1339 7753.

Palůš, I. 2021. Verejná správa v strednej Európe. Studijní opora. Opava: Fakulta veřejných politik.

Pomahač, R.-Vidláková, O. 2021. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck. ISBN 978 80 7400 447 6.

Vidláková, O. 2002. Aktuální přehled veřejné správy a veřejné služby v českých zemích EU. Veřejná správa, č. 18. ISSN 0027-8009.

SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY

Tato studijní příručka má studentům pomoci osvojit si (a případně využít v budoucí praxi) obsah kurzu „Organizace veřejné správy ve vybraných zemích Evropské unie“. Její obsah vychází z použití obecných a specifických vědeckých metod. První dvě kapitoly jsou věnovány rozdělení států podle formy vlády a státní struktury, jakož i modelům veřejné správy v nich uplatňovaným. V souladu s tím jsou následující kapitoly věnovány organizaci veřejné správy ve vybraných zemích, které společně představují základní modely veřejné správy v současné Evropě.

Studijní průvodce zdůrazňuje specifické rysy jednotlivých států z hlediska organizace státní správy a místní samosprávy, které jsou pro ně typické nebo kterými se od sebe liší. Na základě takto získaných znalostí budou studenti schopni definovat postavení České republiky z hlediska organizace její veřejné správy v rámci evropského správního prostoru.

PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON

	Čas potřebný ke studiu		Cíle kapitoly
	Klíčová slova		Nezapomeňte na odpočinek
	Průvodce studiem		Průvodce textem
	Rychlý náhled		Shrnutí
	Tutoriály		Definice
	K zapamatování		Případová studie
	Řešená úloha		Věta
	Kontrolní otázka		Korespondenční úkol
	Odpovědi		Otázky
	Samostatný úkol		Další zdroje
	Pro zájemce		Úkol k zamyšlení

Pozn. Tuto část dokumentu nedoporučujeme upravovat, aby byla zachována správná funkčnost vložených maker. Tento poslední oddíl může být zamknut v MS Word 2010 prostřednictvím menu Revize/Omezit úpravy.

Takto je rovněž omezena možnost měnit například styly v dokumentu. Pro jejich úpravu nebo přidávání či odebírání je opět nutné omezení úprav zrušit. Zámek není chráněn heslem.

Igor Palůš - Veřejná správa ve vybraných státech Evropské unie

Název: Veřejná správa ve vybraných státech Evropské unie

Autor: Igor Palůš

Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě
 Fakulta veřejných politik v Opavě

Určeno: studentům SU FVP Opava

Počet stran: 100

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.