

EVROPSKÁ LOKÁLNÍ POLITIKA 2

EVROPSKÁ LOKÁLNÍ POLITIKA 2

Petr Jüptner, Martin Polinec a kol.

Recenzenti: Doc. PhDr. Vlastmil Fiala, CSc.

Doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.

Tato publikace byla zpracována a vydána v rámci grantového projektu GAČR č. 407/06/P077, výzkumného záměru Univerzity Karlovy MSM 0021620841 a za finanční podpory FSV UK (projekt specifického výzkumu „Analýza politických institucí evropských obcí 2“).

© Petr Jüptner, Martin Polinec a kol., 2009
Edition © Institut politologických studií FSV UK, 2009
Cover © Soňa Vopatová, 2009

ISBN: 978-80-254-3510-6

OBSAH

1. Směrem na východ (Petr Jüptner)	7
2. Občanská participácia v rámci politických procesov na lokálnej úrovni (Daniel Klimovský)	11
3. Typologie komunálních systémů (Zuzana Ringlerová)	37
4. Island (Martin Polinec)	55
5. Spojené království Velké Británie a Severního Irsku (Martin Polinec)	85
6. Nizozemí (Linda Flanderová a Kamil Švec)	141
7. Maďarsko (Klára Marková)	169
8. Slovensko (Petr Jüptner a Monika Ezechiášová)	197
9. Polsko (Michal Trojan)	233
10. Litva (Jan Andrlík)	253
11. Estonsko (Kamil Švec)	277
12. Rusko (Anna Ivanova)	307
13. Ukrajina (David Příhoda)	321

14. Chorvatsko (Magdaléna Hladová)	349
15. Kosovo (Vladimír Šnidl)	372
16. Místo závěru – kudy dále ve výzkumu lokální politiky (Petr Jüptner)	393
Rejstříky	407

SMĚREM NA VÝCHOD

Ihned po vydání kolektivní monografie „Evropská komunální politika“ se objevila možnost pokračovat v týmovém výzkumu, kterou se autorský tým rozhodnul využít. Na mapě Evropy zůstala z hlediska naší dosavadní práce řada bílých míst, která má být předloženou publikací zaplněna. Ze západoevropských zemí můžeme zmínit zejména Velkou Británii, která představuje zcela svébytný model obecní samosprávy, případně Nizozemí, kterému se vzhledem ke specifickému způsobu nominace starostů věnovala již dříve i řada českých autorů (za všechny můžeme zmínit zejména Vlastimila Fialu z Univerzity Palackého v Olomouci). Hlavní výzva však ležela na východě. Mantinely samosprávy obcí se v řadě středoevropských a východoevropských zemí staly ohniskem konfliktu mezi vládními a opozičními stranami, v řadě dalších zemí potom formálně dostatečné kompetence samospráv neodpovídají jejich finanční závislosti na státních dotacích. Z tohoto důvodu je lokální politika v těchto zemích velmi obtížně uchopitelná, ačkoli se touto badatelskou výzvou již úspěšně zabývala řada autorů, vedle publikace „Local democracy in post-communist Europe“ kolektivu kolem Haralda Baldersheima, Michala Illnera a Hellmuta Wollmanna můžeme vybrat i obdivuhodný počín „The Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia“, který byl sestaven japonskými politology pod vedení Osamu Iedy. Významnou inspiraci pro autory představovala rovněž konference *České obce v evropském vývoji*, která se v rámci výzkumného záměru „Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika“ konala 28. listopadu 2008 na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Garantujícím pracovištěm konference se stala katedra politologie. Řada konferenčních příspěvků korespondovala s naším tématem komparativní analýzy komunální politiky v evropských zemích a Daniel Klimovský a Jan Andrlík na své příspěvky dokonce volně navazují v předložené kolektivní monografii.

Publikace je výstupem specifického výzkumu Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy „Analýza politických institucí evropských obcí 2“, grantem GAČR č. 407/06/P077 „Europeizace české komunální politiky. Analýza evropských legislativních trendů z politologického hlediska“ a výzkumným záměrem MSM0021620841 „Rozvoj

české společnosti v EU: výzvy a rizika“. Participace hned tří projektů ukazuje i na rozšíření autorského kolektivu, do kterého se vedle magisterských studentů Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (IPS FSV UK) zapojili i doktorandi z katedry politologie IPS, mezinárodní rozměr dodal autorskému týmu Daniel Klimovský z Technické univerzity v Košicích.

Část statí vycházející ze specifického výzkumu bezprostředně navazuje na výuku kurzu *Evropská komunální politika*, jenž je realizován katedrou politologie IPS na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Některé kapitoly vycházejí ze seminárních prací, které byly na základě projektového zadání během roku 2008 rozšířeny do podoby případových studií zahrnujících – stejně jako ostatní statě – institucionální rámec lokální politiky se zahrnutím lokálního stranického systému ve vybraných evropských zemích. Řada titulů cizojazyčné odborné literatury byla pořízena z prostředků výzkumného záměru MSM0021620841 „Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika“ a postdoktorského grantu GAČR č. 407/06/P077 „Europeizace české komunální politiky. Analýza evropských legislativních trendů z politologického hlediska“. Knihovna Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Jinonicích se tak po nákupu z uvedených projektových prostředků v letech 2006–2008 stala z hlediska politologické „komunální“ literatury patrně nejlépe vybavenou v celé České republice.

Obsah knihy je uveden dvěma teoretickými kapitoly, které svým obsahem přesahují jednotlivé země zahrnuté do naší komparativní analýzy. Již zmíněný Daniel Klimovský z Technické univerzity v Košicích se na úvod zabývá občanskou participací v rámci politických procesů na lokální úrovni, tématem studentky Purdue Graduate School Zuzany Ringlerové jsou typologie komunálních systémů, jejichž chronologický vývoj nám pomůže porozumět rozdílům mezi jednotlivými skupinami zemí. Na tuto stať následně navazují studie jednotlivých evropských zemí. Jednotlivé kapitoly jsou mezi sebou plně komparabilní, obsahují úvodní část s vymezením obcí a jejich vztahu ke státu a vyšším správním celkům, model veřejné správy a samozřejmě historický vývoj obecního pořádku včetně jeho současné podoby. Přes jednotlivé exekutivní a legislativní instituce obcí se autoři dostávají k volebním systémům pro volby orgánů samosprávy, stranou pozornosti nezůstávají ani prvky přímé demokracie. Významnou roli hraje analýza stranického systému na lokální úrovni, jehož podoba je

zpravidla výrazně ovlivněna politickou kulturou a zejména mírou fragmentace sídelní struktury. Úvodní kapitoly jsou věnovány těm západoevropským zemím, které nebyly součástí publikace *Evropská lokální politika*. Doktorand IPS FSV UK Martin Polinec představuje Island, kterým navazuje na své předchozí skandinávské studie a čtenářům oživí skandinávský, resp. severoevropský model vymezení obcí a podoby jejich samospráv. Stejný autor následně analyzuje Velkou Británii jako snad hlavní výzvu předložené publikace a zástupce anglosaského pojetí veřejné správy odlišujícího se od všech hlavních „kontinentálních“ modelů. Se západoevropskými zeměmi se rozloučíme případovou studií Nizozemí, které je v obou dílech kolektivní monografie jediným zástupcem Beneluxu. Jeho zpracování bylo vzhledem k dosavadní vysoké pozornosti českých politologů nutné zahrnout, realizace se společnými silami ujali studentka magisterského cyklu oboru politologie Linda Flanderová a doktorand IPS Kamil Švec. Středoevropský blok zemí orámovaly analýzy lokální politiky v Maďarsku a Polsku z pera studentů IPS Kláry Markové a Michala Trojana. Do tohoto bloku Visegrádských zemí zahrnul autorský tým rovněž Slovensko, jež má z českého pohledu zajímavou komparativní hodnotou – příslušná kapitola vznikla jako společný výstup několika projektů. Do typové studie metodického koordinátora specifického výzkumu a odborného asistenta IPS Petra Jüptnera se podařilo zakomponovat vyčerpávající analýzu dopadů volebního systému pro volby zastupitelstev slovenských obcí zpracovanou doktorandkou London School of Economics and Political Science Monikou Ezechiášovou. Blok zemí bývalého Sovětského svazu otevíráme v Pobaltí, jehož zpracování navazuje na případovou studii Lotyšska zveřejněnou v několikrát skloňovaném prvním díle *Evropské komunální politiky*. Litvu představí student magisterského cyklu politologie Jan Andrlík, pobaltské země následně Estonskem zkompletuje doktorand katedry politologie IPS Kamil Švec. Podobně jako významnou část zmíněných kapitol zpracovali i poslední čtyři komparativní statě studenti politologie zahrnutí do specifického výzkumu IPS. Jedná se v první řadě o zpracování dvou hlavních evropských zemí bývalého Sovětského svazu, Rusko zpracovala Anna Ivanova, sousední Ukrajinu David Příhoda. Předloženou publikaci uzavírají dvě země bývalé Jugoslávie. Autoři ponechali stranou Slovinsko, kterému se v české politologii úspěšně věnuje Ladislav Cabada ze Západočeské univerzity v Plzni, a rozhodli se pro zahrnutí od řady dalších „jugoslávských“ zemí se odlišu-

jícího Chorvatska, pod studií je podepsána Magdaléna Hladová. Kuriozitou je kapitola Vladimíra Šnídla o lokální politice v Kosovu, které získalo nezávislost teprve v průběhu projektu specifického výzkumu a jehož obecní samosprávu významně ovlivnil mezinárodní protektorát. Celou publikaci uzavírá stať Petra Jüptnera, která shrnuje zjištěné poznatky a snaží se uchopit jejich přínos pro další směřování výzkumu lokální politiky.

Evropská lokální politika 2 je stejně jako její předchůdkyně určena politologům a studentům politologie stejně jako dalších oborů s přesahem směrem k lokální politice – zejména sociologie, ekonomie nebo regionalistiky.

OBČIANSKA PARTICIPÁCIA V RÁMCI POLITICKÝCH PROCESOV NA LOKÁLNEJ ÚROVNI

Daniel Klimovský¹

1. Občianska participácia ako predmet vedeckého záujmu

Problematika občianskej participácie prežíva z hľadiska vedeckého záujmu „renesanciu“, ktorá súvisí predovšetkým s otázkami narastajúcej občianskej apatie a s tým súvisiacimi legitimačnými pochybnosťami. Navyše, v súčasných politicko-administratívnych systémoch dominuje koncepcia dobrého spravovania, respektíve vládnutia (*good governance*)², ktorej integrovanou

¹ Autor pôsobí ako odborný asistent na Katedre sociálnych vied Fakulty verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach a ako odborný asistent na Katedre regionálnych vied a manažmentu Ekonomickej fakulty Technickej univerzity v Košiciach. Zároveň je externým doktorandom Katedry politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave v odbore Teória politiky a interným doktorandom Katedry politickej sociológie Fakulty kultúrnych vied Bayreuthskej univerzity v Bayreuthe v odbore Politická sociológia.

² Koncepcia *governance* (v slovenských podmienkach sa tento pojem prekladá ako spravovanie, respektíve vládnutie) bola po prvýkrát zmienená v roku 1989. Stalo sa tak v správe Svetovej banky *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth (A Long-term Perspective Study)*, ktorá pojednávala o vývoji a možných riešeniach existujúcich problémov v oblasti sub-saharskej Afriky. Od svojho uvedenia do života sa pojem *governance* stal hlavným cudzím výrazom používaným v súvislosti s rozvojom zameranými verejnými politikami a ich tvorbou [DEMMEERS, FERNÁNDEZ, HOGENBOOM & HOGENBOOM 2004: 1]. V relatívne krátkom období od svojho uvedenia do života bola táto koncepcia podrobená rozsiahlej revízii a v rámci nej došlo k formulácii ďalších viac či menej „samostatných“ sub-koncepcií, napríklad *global governance, economic governance, local governance, urban governance, corporate governance, participative governance, sectoral governance, network governance, multi-level governance, democratic governance* či *public governance* [STEINICH 2001: 157], čo ale nič nemení na fakte, že sa stala veľmi úspešnou a medzinárodne uznávanou koncepciou, ktorá je venovaná správe vecí verejných. Okrem iného to však súviselo aj s tým, že Svetová banka uviedla túto koncepciu do života kvôli tomu, aby

súčasťou je aj prvok občianskej participácie. I preto sa občianskej participácii prisudzuje v súčasnosti veľký význam – dôkazom toho môže byť veľký počet prác zahraničných autorov publikovaných v posledných rokoch [napríklad ADAMS 2004; AUER-RIZZI, REBER & SZABO 2005; BARNES 2005; BEIERLE & KONISKY 2000; BESLEY, MCCOMAS & TRUMBO 2006; BINGHAM, NABATCHI & O'LEARY 2005; BIRDSALL ET AL. 2006; BISHOP & DAVIS 2002; BRODY, BURBY & GODSCHALK 2003; BRYER, COOPER & MEEK 2006; CALLAHAN & YANG 2005; CALLANAN 2005; COOK, DELLI CARPINI & JACOBS 2004; CREIGHTON 2005; CREWE 2001; CUTHILL 2002; FARRELL 2000; FUNG 2006; GRAAF 2008; GRAMBERGER 2001; HALVORSEN 2003; HELD 2002; HUDSPITH 2001; KATT 2000; KUENTZEL & VENTRISS 2005; LAWSON 2003; LOWNDES, PRATCHETT & STOKER 2001a, 2001b; MLINAR 2000a, 2000b; MORSE 2006; POSNER 2003; RENEE & STANSBURY 2004; RIBOT 2002; SAWARD 2003; SCHULMAN, SCHLOSBERG & ZAVESTOSKI 2006; TULER & WEBBLER 2006; VIGODA 2002; WAGLE 2000; YANG 2005]. Pokiaľ ide o skúmanie fenoménu občianskej participácie v českých a slovenských podmienkach, možno konštatovať, že je preň charakteristické výrazné zaostávanie za výskumom, ktorý bol v nedávnom období realizovaný v západnej Európe či severnej Amerike. Aj keď sa v posledných rokoch možno stretnúť s pokusmi o analýzu empirického materiálu (väčšina českých a slovenských autorov sa tejto

ponúkla návod a spôsob, ako dosiahnuť trvalo udržateľný rozvoj. K definitívnemu medzinárodnému politickému uznaniu koncepcie *good governance* došlo 8. septembra 2000, kedy Valné zhromaždenie Organizácie spojených národov prijalo Rezolúciu A/RES/55/2, ktorá nesie označenie *United Nations Millennium Declaration*, a v ktorej sa výslovne v časti III. nazvanej „Rozvoj a odstránenie chudoby“, v bode 13 uvádza, že úspech pri dosahovaní stanovených cieľov závisí aj od úrovne *good governance*. Ku koncepcii *good governance* sa medzičasom prihlásili okrem národných vlád taktiež všetky najvýznamnejšie ekonomické a politické medzinárodné zoskupenia – popri už spomínanej Svetovej banke a Organizácii spojených národov tiež Európska únia, Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, Medzinárodný menový fond, Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, ba dokonca i krajiny združené v zoskupení G8. Napriek týmto skutočnostiam však nemožno strácať zo zreteľa skutočnosť, že vyhlásenia týkajúce sa občianskej participácie (ako prvku koncepcie *good governance*) obsiahnuté v rôznych medzinárodných záväzných dokumentoch či odporúčaniach zvyčajne nerozlišujú medzi diferencovanými významami participácie a takmer vôbec sa nevenujú tomu, ako by daná participácia mala byť zabezpečovaná v praktickej rovine [TAYLOR 1995: 205].

problematike venuje vo svojich prácach v teoreticko-deskriptívnom rámci vzťahujúceho sa k občianskej participácii, jej formám a miere ich využívania, tieto výsledky sa veľmi často týkajú iba volebnej participácie a ich výpovedná hodnota je týmto oslabená. Navyše, chýbajú empiricky podložené štúdie, ktoré by sa venovali vplyvu či súvisu rôznych faktorov s diferenciáciou miery občianskej participácie.

Tento príspevok si nekladie za cieľ rozšíriť počet empirických štúdií venovaných občianskej participácii na lokálnej úrovni. Naopak, je iba pokusom o naznačenie tých súvislostí a javov, ktoré už boli vo väčšej alebo menšej miere skúmané v niektorých iných krajinách a ktoré by tak bolo vhodné skúmať aj v našich podmienkach.

2. Vzťah demokracie, decentralizácie a občianskej participácie

Rozsiahla občianska participácia a konzultácie s občanmi sú všeobecne akceptované ako nevyhnutné elementy rozhodovacieho procesu a to na všetkých úrovniach demokratického administratívno-politického systému a vo všetkých jeho organizačných jednotkách, pričom je málo pravdepodobné, že by došlo v blízkej budúcnosti k oslabeniu tohto trendu [HIGGINS & RICHARDSON 1976: 27]. Ako sa ukazuje, konštatovanie uvedenej dvojica autorov nie je neaktuálne ani dnes. Ba v určitom slova zmysle by sa dalo povedať, že zmysel, respektíve význam participácie stále narastá – dokonca sa začínajú objavovať pokusy o označenie súčasnej demokracie výrazom participatívna demokracia³. V podobnom duchu sa na problematiku dnešné-

³ Takéto označenie sa začalo vo väčšej miere opäť používať len relatívne nedávno [napríklad HELD 2002; SAWARD 2003; HEYWOOD 2004; respektíve ak vezmeme slovenské podmienky, napríklad SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ & STAROŇOVÁ 2006]. Bez ohľadu na uvedené však ide o pojem, s ktorým sa začalo pracovať už v priebehu 60. rokov 20. storočia [napríklad MILBRATH 1966], a ktorý bol v politickej vede používaný predovšetkým v nasledujúcom desaťročí [napríklad PATEMAN 1970; MACPHERSON 1977]. Ide pri tom o pojem, ktorý pomáha vytvoriť novú predstavu o demokracii pri využití klasických demokratických princípov [HELD 2002]. Ide tak o model založený na klasickom modeli priamej demokracie, ktorého podstatu tvorí prvok pluralizmu. K tomuto sa dodáva, že participatívna demokracia nie je nič iné, ako akákoľvek forma demokracie, ktorá umožňuje rozsiahle zapojenie sa všetkých zainteresovaných subjektov do rozhodovacieho procesu [SAWARD 2003].

ho významu participácie v rozhodovacích procesoch pozerajú aj ďalší, keď konštatujú, že účinné zahrnutie občanov do týchto procesov je stále prioritnou snahou súčasných politicko-administratívnych autorít [FARRELL 2000]. Tento argument možno pri tom nájsť už u autorov, ktorý sa touto problematikou zaoberali skôr, pričom títo vyzdvihujú skutočnosť, že výsledky viacerých dovtedy uskutočnených empirických analýz týkajúcich sa roly byrokracie v procese demokratickej tvorby politiky naznačujú dôležitosť občianskej participácie pri rozhodovaní politicko-administratívnych autorít [COLLINS 1980].

Demokracia predstavuje veľmi komplexný a komplikovaný politický systém. Jej motto – *of the people, by the people, for the people* – vyvoláva viacero imperatívov vo vzťahu k realizácii takéhoto systému. Aj keď vláda „ľudu, ľuďom a pre ľud“ signalizuje silné prepojenie na prvok participácie a na jeho realizáciu, nie je vôbec jednoznačne definované, o aký ľud ide, respektíve ktoré subjekty tento ľud tvoria. Navyše „vládca“ musí vedieť, čo ním spravovaný ľud chce – teda musí vedieť rozpoznať jeho preferencie [HOLLER 1982: 15]. Klasická požiadavka demokracie, aby boli všetci jednotlivci zainteresovaní na riešení spoločných problémov, je už v súčasnosti nerealizovateľná [AICH 1977]. Na druhej strane však nemožno zabúdať ani na to, že občianske iniciatívy strácajú svoj politický význam, keď sa politická agenda a v nej obsiahnuté variantné riešenia začínajú formulovať výlučne iba v rámci administratívno-politického inštitucionálneho systému [OFFE 1972].

2.1. Decentralizácia ako predpoklad občianskej participácie na lokálnej úrovni

Pri spomínaní demokracie a lokálnej úrovne nemožno opomenúť ani prvok decentralizácie. Z hľadiska základných decentralizačných cieľov možno pri tom klasifikovať štyri základné formy decentralizácie – politickú, územnú, trhovú a administratívnu [COHEN & PETERSON 1999]. Politická decentralizácia tradične označuje transfer, respektíve presun rozhodovacej právomoci občanom, respektíve ich voleným reprezentantom na nižšie úrovne politiky. Územná decentralizácia je spojená s realizáciou regionálnej či komunálnej politiky na určitom, presne špecifikovanom teritóriu, pretože práve táto forma decentralizácie v konečnom dôsledku určuje, aké cha-

rakteristiky dané teritórium má (na tomto mieste nie je dôležitá iba rozloha a hranice tohto teritória, ale aj jeho ďalšie, predovšetkým sociálno-ekonomické charakteristiky). Trhová decentralizácia pomáha vytvárať také podmienky, ktoré umožňujú producentom výrobkov a služieb identifikovať tovarové preferencie jednotlivcov či komún vzhľadom na miestne podmienky a špecifiká a podľa toho upravovať ich produkciu. Následne dochádza k diverzite, a preto sa možno stretnúť v praxi s tým, že verejné statky (a najmä tie, ktoré sú poskytované na regionálnej alebo lokálnej úrovni) sú poskytované nielen subjektmi patriacimi do systému verejnej správy, ale aj ziskovo orientovanými subjektmi či mimovládnyimi organizáciami, v ktorých sa formulujú záujmy obyvateľov tej ktorej sídelnej jednotky. Poslednou, no nemenej dôležitou formou decentralizácie je administratívna decentralizácia, ktorá je zameraná na distribúciu právomoci a s ňou spojených funkcií, a to tak v hierarchickom, ako aj vo funkčnom poňatí. Najčastejšie je spojená s politickou decentralizáciou, no výnimkou nie je ani jej prepojenie s územnou decentralizáciou.

Teoreticky i prakticky možno rozlíšiť tri základné typy decentralizácie – dekoncentráciu, delegáciu a devolúciu (práve devolúcia je vnímaná ako „klasický“ typ decentralizácie). Každý z týchto typov vyjadruje určitý vzťah medzi politicko-administratívnym centrom a jednotkami, ktoré stoja na nižších úrovniach politiky. Dekoncentrácia predstavuje presun právomocí na nižšie úrovne patriace do jurisdikčnej právomoci politicko-administratívneho centra. Vo svojej podstate ide o to, aby boli kľúčové úlohy a prijímanie na nich naviazaných riešení zachované na centrálnej úrovni, no zároveň, aby sa dosiahol stav, pri ktorom za implementáciu prijatých riešení zodpovedajú vládne dekoncentráty, teda nižšie politicko-administratívne jednotky, priamo podriadené centrálnej vláde, ktoré majú bezprostrednejšiu možnosť poznať miestne pomery a potreby. Pri určitej miere zovšeobecnenia možno potom dekoncentráciu definovať ako situáciu, v rámci ktorej centrálna vláda nesie plnú politickú zodpovednosť, no jednotlivé kroky príslušných politik realizujú rôzne politicko-administratívne jednotky štátneho charakteru, ktoré sú priamo podriadené centrálnej vláde a táto ich následne v plnom rozsahu aj priamo kontroluje. Delegácia zodpovedá situácii, v rámci ktorej dochádza k prenosu právomoci z centrálnej vlády na nižšie politicko-administratívne authority, ktoré nemajú štátny charakter, a tak u nich nemožno hovoriť o priamej podriadenosti voči centrálnej vláde.

Táto ich následne môže kontrolovať iba nepriamo a iba v rámci delegovaných úloh. Najčastejšie sa delegácia využíva vo vzťahu centrálnej vlády k semi-autonómnym agentúram, prípadne k politicko-administratívnym jednotkám územnej samosprávy. Podstatnou črtou delegácie je i to, že delegujúci subjekt vo väčšine prípadov znáša celý objem finančných nákladov spojených s výkonom takto prenesených kompetencií. O devolúcii možno hovoriť, ak dochádza k situácii, kedy politicko-administratívne centrum (centrálna vláda) odovzdáva časť právomocí relatívne autonómnym politicko-administratívnym jednotkám územnej samosprávy, prípadne iným, od centrálnej vlády nezávislým politicko-administratívnym jednotkám. Samotná devolúcia so sebou nesie niekoľko podmienok, bez naplnenia ktorých nie je realizovateľná. Medzi základné patrí to, že jednotky, na ktoré sa v rámci devolúcie prenášajú určité právomoci, musia mať legislatívne upravenú pôsobnosť, musia mať zabezpečenú možnosť získavať vlastné príjmy a ich výšku ovplyvňovať vlastnými zásahmi a taktiež je potrebné zaviesť taký mechanizmus ich kontroly, ktorý síce na jednej strane je nezávislý od centrálnej vlády, no na strane druhej dokáže garantovať nielen zákonnosť, ale aj správnosť (a to predovšetkým z hľadiska hospodárnosti, účinnosti a efektívnosti) ich postupu.

Mierne odlišný pohľad na tieto tri základné typy decentralizácie ponúkajú iní autori [napríklad ILLY 1985]. Dekoncentráciu chápú ako presun určitého balíka kompetencií na nižšie úrovne, ale v rámci existujúcej správy štátu. Politicko-administratívne jednotky, ktoré takto vznikajú na nižších úrovniach, sú priamo podriadené centrálnej vláde, ktorá nielen rozhoduje o ich financovaní, o ich organizačných a personálnych otázkach, ale, navyše zabezpečuje aj ich kontrolu. Delegácia podľa nich predstavuje delegovanie, teda presun zodpovednosti za výkon časti kompetencií do správy takých organizačných jednotiek, ktoré patria do iného administratívno-politického subsystému. Financovanie a kontrola výkonu takýchto kompetencií zostáva v rukách tej organizačnej jednotky, ktorá delegáciu iniciovala. Pod pojmom devolúcia vnímajú vytváranie alebo posilňovanie (politické, ekonomické i legislatívne) subnárodných politicko-administratívnych organizačných jednotiek, aktivity ktorých sú mimo priamej centrálnej vládnej kontroly. Vyznačujú sa vlastnými, originálnymi kompetenciami, vlastným spôsobom ich zabezpečovania a financovania, ako aj vlastným systémom kontroly ich vykonávania.

Každý typ decentralizácie obsahuje popri nesporných výhodách aj určité riziká. I preto sa niekedy decentralizačnou politikou nedarí dosahovať očakávané výsledky. Problém v tejto oblasti spôsobuje skutočnosť, že v súčasnosti stále nie je dostatočne koncepcne a teoreticky rozpracovaná otázka, prečo v niektorých prípadoch decentralizačná politika prináša požadovaný efekt a prečo niekedy zlyháva [MCDOWELL 1998]. Pokiaľ ide o výhody decentralizácie, je vhodné začať jej potenciálom zvyšovať efektívnosť alokácie potenciálnych zdrojov na miestnej úrovni. Po druhé, decentralizácia je zvyčajne spojená s rastom zodpovednosti, a to tak zo strany politicko-administratívnych organizačných jednotiek, ako aj ich zamestnancov. Ďalšou výhodou je to, že miera informovanosti reprezentantov týchto jednotiek na nižších úrovniach politiky je v porovnaní s informovanosťou reprezentantov na centrálnej úrovni vo vzťahu k miestnym problémom výrazne vyššia. Decentralizácia môže viesť aj k tomu, že politické strany sa začnú snažiť o vyššiu ingerenciu do tvorby politiky na regionálnej či lokálnej úrovni a budovanie (na základe systematickej selekcie a prípravy) siete svojich regionálnych či lokálnych (komunálnych) reprezentantov ako potenciálnych kandidátov pre obsadenie rôznych funkcií na týchto úrovniach politiky [MALÍKOVÁ & STAROŇOVÁ 2001]. Tým môže dôjsť aj k politickej revitalizácii regionálneho a lokálneho sociálno-ekonomického rozvoja. V neposlednom rade je výhodou decentralizácie i to, že občania sú zvyčajne oveľa aktívnejší a zaujatejší, ak môžu participovať na riešení problémov, ktoré poznajú a ktoré môžu ovplyvniť ich bezprostredný a každodenný život. Pokiaľ ide o riziká decentralizácie, v súvislosti s ňou vždy musí byť zodpovedaná otázka, nakoľko sú kapacity regionálnych či lokálnych politicko-administratívnych organizačných jednotiek dostatočné, a to predovšetkým z hľadiska personálneho, materiálneho a funkčného. Na tomto mieste sa ako najčastejší problém uvádza nedostatočná daňová základňa, v dôsledku čoho príslušná politicko-administratívna jednotka nie je schopná pokryť potreby a úlohy vlastnými finančnými zdrojmi [KIMBALL 1998]. Po druhé, tvorba politiky v decentralizovaných jednotkách nemôže byť považovaná za nezávislú, pretože tieto jednotky, ak chcú vyvolávať synergický efekt, musia koordinovať svoje politiky, čím obmedzujú vlastnú samostatnosť. Po tretie, decentralizácia so sebou nesie potrebu komplexného a integrovaného riadenia aktivít rôznorodých aktérov – od štátnych organizačných jednotiek cez samosprávne politicko-adminis-

tratívne jednotky a mimovládne organizácie až po súkromné, ziskovo orientované subjekty. V súvislosti s existenciou etnicky heterogénnych území nemožno opomenúť ani riziko etnického napätia, ktoré môžu nacionalisticky orientovaní aktéri viazať na decentralizačnú politiku vo všetkých jej podobách (samozrejme, tomuto riziku sa dá predchádzať napríklad precíznou legislatívou ústavného či zákonného charakteru [HALÁSZ 2004]). Navyše, aj keď decentralizovaná politika a správa zdôrazňujú na regionálnej i lokálnej úrovni existenciu takých skutočností, akými sú blízkosť k problému, orientácia na cieľové skupiny či regionálna a sektorová zameranosť, predsa len je nutné klásť si otázku, či práve lokálna a regionálna úroveň politiky sú tými úrovňami, v rámci ktorých je možné a vhodné motivovať zúčastnených aktérov k inováciám [HESSE 1986].

Mnoho autorov považuje decentralizáciu moci a s tým súvisiacu decentralizáciu mechanizmov rozhodovania na lokálnu alebo regionálnu úroveň aj za podmienku či predpoklad demokracie [napríklad NALBANDIAN 1999]. Skutočnosť je ale taká, že existuje iba málo výskumov, ktorých cieľom je odhalenie odpovedí na otázky súvisiace s tým, ako a v akom rozsahu prispieva decentralizácia k rozvoju demokracie [NYIRI 2001: 474]. Napriek takémuto nedostatku nie je nutné pochybovať o tom, že práve nižšie politické úrovne poskytujú záruku toho, aby bola zabezpečená rovnováha medzi záujmami občanov, lokálnych administratívno-politických jednotiek i regiónu ako celku [SMITHA 1998]. Navyše, vzťah medzi dobrým vládnutím a decentralizáciou možno postrehnúť v tom, že štát, prípadne nejaká aprobovaná politicko-administratívna autorita, uvádza decentralizáciu rôzne možnosti občianskej participácie v rámci rozhodovacích procesov, ktoré následne ovplyvňujú riadenie a s tým spojenú zodpovednosť, čo sú vlastne predpoklady spojené s dobrým vládnutím, ktoré je možné a realizovateľné iba v demokratických podmienkach [CHARLICK 1992]. V tejto súvislosti sa objavila aj snaha [napríklad BEVIR 2006] – o premenovanie koncepcie dobrého vládnutia (spravovania) pojmom demokratické vládnutie (spravovanie). V neposlednom rade je vhodné na tomto mieste spomenúť aj myšlienku, podľa ktorej je lokálna úroveň životne dôležitá pre angažovanie sa občanov. Spája sa v nej pri tom skutočnosť, že na tejto úrovni sú politicko-administratívne authority v každodennej a bezprostrednej interakcii s občanmi, vďaka čomu sa musia správať zodpovedne, s tým, že aj samotní občania majú na tejto úrovni tvorby politiky najviac možností vlastného angažovania sa [POSNER 2003].

2.2. Demokratické vládnutie ako participatívne vládnutie

Kvalita vládnutia, respektíve spravovania⁴ je v súčasnom období často konfrontovaná s otázkou legitimacy. Táto je svojou podstatou úzko prepojená s mierou otvorenosti a (aspoň potenciálnej) participácie⁵. Klesajúca dôvera vo verejnú inštitúciu, nárast počtu sociálnych hnutí, zmeny vo verejnom sektore i nové očakávania spojené s kvalitou verejných služieb spôsobili, že volení reprezentanti politicko-administratívnych autorít sa stali oveľa opatrnejší vo vzťahu k legitimitosti ich aktivít. Občianska participácia sa pri tom pre nich stala atraktívnou stratégiou, a to nielen s cieľom zlepšiť celý proces tvorby politiky, ale tiež s úmyslom príviesť „znechutených“ občanov

⁴ Existuje šesť faktorov, ktoré dokážu priamo i nepriamo pôsobiť na kvalitu vládnutia. Patria medzi ne: transparentnosť rozpočtovania; prístup a príležitosti pre občiansku participáciu; občianske iniciatívy; zodpovednosť vlády, respektíve spravujúcej politicko-administratívnej autority voči verejnosti; voľný tok myšlienok aj informácií; pravidelný a otvorený mechanizmus výberu lídrov (vládcov, respektíve spravujúcich) [SALEM & VENGROFF 1992].

⁵ Viacero autorov [napríklad ARNSTEIN 1969; BISHOP & DAVIS 2002; BOGUMIL 2001; BRODY, BURBY & GODSCHALK 2003; BURKE 1979; DAY 1997; FAINSTEIN & FAINSTEIN 1985; GODSCHALK & MILLS 1966; IANCU & KLIMOVSKÝ 2008; KATT 2000; KLIMOVSKÝ 2006a, 2006b, 2007a, 2007b, 2007c, 2008a; PALÚŠ 2004; ŘEHŮŘEK 1997; ŠPAČEK 2006] konštatuje, že medzi základné princípy demokratického vládnutia (spravovania) patria aj právo jednotlivcov na informácie, právo jednotlivcov vyjadrovať sa k verejným záležitostiam a podobne. Jednotlivci si tieto práva neuplatňujú iba samostatne, ale často aj vďaka združovaniu v rôznych organizáciách občianskeho sektora, ktoré motivujú občanov k participácii na tvorbe politiky [BŮTORA & FRÍČ 2005: 169]. Organizácie občianskeho sektora tak tvoria nevyhnutný inštitucionálny rámec, ktorý umožňuje občanom združovanie a spoločné ovplyvňovanie verejných záležitostí v role partnerov inštitúcií štátu a trhu [POTŮČEK 2005: 104]. Inými slovami, občianska spoločnosť reprezentovaná organizáciami, ktoré do nej patria, vyplňa priestor medzi súkromným životom človeka (jedince) a ekonomickými i politickými makroštruktúrami [URBANOVÁ & VEČEŘA 1996: 122]. Súhlasné stanovisko k tomu zastávajú aj iní autori [napríklad ČAMBÁLIKOVÁ & MALOVÁ 1998], podľa ktorých vytvárajú rôzne nezávislé združenia a záujmové skupiny mechanizmus, prostredníctvom ktorého môžu občania ovplyvňovať aktuálne politické rozhodovanie, a tým obmedziť a kontrolovať tých, ktorí dosiahli mocenské pozície v štáte [ČAMBÁLIKOVÁ & MALOVÁ 1998: 4] alebo inej politickej komunite. Navyše komunikácia politicko-administratívnych autorít s občanmi, ako jeden z typických prejavov občianskej participácie, môže byť v niektorých situáciách vnímaná ako rovnako významný politický nástroj porovnateľný s legislatívou či alokáciou finančných prostriedkov [KADERÁBKOVÁ 2006].

späť k nadobudnutiu pocitu politickej dôvery [BISHOP & DAVIS 2002: 15]. Konkretizáciu súvisu medzi občianskou participáciou a legitimačným procesom ponúka názor, ktorý vyzdvihuje predovšetkým účasť občanov vo voľbách a označuje ju za základný predpoklad pre to, aby voľby a ich výsledky mohli byť považované za legitímne [UCAKAR 1985]. Podobne sa k tejto problematike vyjadrujú aj ďalší autori [napríklad CARROLL & CARROLL 1999], ktorí navyše dodávajú, že takto získaná legitimita sa následne prenáša aj na konkrétne osoby – teda reprezentantov dotknutých politicko-administratívnych autorít. Ak túto argumentáciu posunieme do všeobecnejšej roviny, môžeme využiť prístup, ktorý zdôrazňuje, že verejná politika a jej aktivity sú legitímne, a teda i demokratické v tom prípade, ak majú občania dôvod rešpektovať ich, prípadne ich aj priamo podporovať [FUNG 2006].

Faktom je to, že participatívne vládnutie (spravovanie) ako špecifická forma dobrého vládnutia (spravovania) je v súčasnosti súčasťou hlavného myšlienkového prúdu zaoberajúceho sa touto problematikou, a to takmer vo všetkých krajinách, ktoré sa hlásia k demokratickým princípom. Vzhľadom na to, že zdroje verejného sektora, ako aj jeho kapacity, sú neadekvátne miere problémov verejného charakteru, riešenia vyžadujú mobilizáciu zdrojov pochádzajúcich zo súkromného ziskového sektora i z tretieho sektora [LOVAN, MURRAY & SHAFFER 2005: 250]. Pri takomto prístupe sa centrálna vláda nevníma ako poskytovateľ všetkých verejných služieb, ale skôr ako subjekt, ktorí umožňuje „život“ v rôznych politických komunitách. V tejto súvislosti sa komunitné angažovanie nepovažuje za ohrozovanie pozície centrálnej vlády, ale naopak, za aktivitu smerujúcu k jej posilneniu [CAVAYE 2005: 100]. Participatívne vládnutie (spravovanie) môže byť definované niekoľkými prvkami, ktoré poukazujú na to, ako proces angažovania prispieva k zefektívňovaniu mechanizmu prijímania verejných rozhodnutí:

- Participatívne vládnutie (spravovanie) má integrujúci charakter pretože orientuje rozhodovací mechanizmus na vytváranie vertikálneho i horizontálneho prepojenia rôznorodých aktérov.
- Participatívne vládnutie (spravovanie) je považované za strategický nástroj, pretože strategické plánovanie je nevyhnutne spojené s posilňovaním všetkých potenciálnych aktérov, vďaka čomu sa zvyšuje pravdepodobnosť dosiahnutia plánovaných výstupov.

- Participatívne vládnutie (spravovanie) pozostáva z kooperatívnych aktivít, pretože verejné rozhodovanie si vyžaduje skôr začlenenie všetkých potenciálnych aktérov a ich spoluprácu, než vstup jednotlivých aktérov do týchto procesov na individuálnej báze.
- Participatívne vládnutie (spravovanie) je multidimenzionálne, pretože verejné rozhodovanie sa môže dotýkať širokej škály problémov na všetkých úrovniach tvorby politiky.
- Participatívne vládnutie (spravovanie) je založené na učiacich mechanizmoch, pretože jeho podstata spočíva na analýze predchádzajúcich skúseností a na posudzovaní diferencovaných podmienok s cieľom dosiahnuť plánované výstupy v čo najvyššej miere.
- Jedným z najväčších kladov participatívneho vládnutia (spravovania) je schopnosť zapájať do verejného rozhodovania aktérov pôsobiacich v štruktúre občianskej spoločnosti, a to nielen z hľadiska alokácie potrebných zdrojov, ale aj z hľadiska potrebných informácií, skúseností a schopností.
- Participatívne vládnutie (spravovanie) uprednostňuje autentický dialóg, v ktorom sa objavujú diferencované perspektívy. [LOVAN, MURRAY & SHAFFER 2005: 245–249].

3. Občianska participácia a proces tvorby politiky

Na občiansku participáciu sa zvyčajne nazerá ako na kľúčový komponent procesu plánovania [BRODY, BURBY & GODSCHALK 2003: 245]. Proces plánovania sa v tejto súvislosti dá vnímať ako súčasť procesu tvorby politiky. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) predstavuje tri hlavné argumenty pre využívanie občianskej participácie, respektíve jej nástrojov v rámci procesu tvorby politiky [GRAMBERGER 2001]:

- zlepšovanie a zvyšovanie účinnosti politických programov – zahrnutie občanov do procesu tvorby politiky umožňuje nielen využiť myšlienky a zdroje občanov, ale zároveň aj zvýšiť efektívnosť celého tohto procesu;
- zvyšovanie dôvery vo vládu a jej aktivity – umožnenie občianskej participácie je zo strany vlády (na akejkoľvek úrovni) prejavom jej otvorenosti a zvyčajne vyvoláva tak zvýšenie miery stotožnenia sa

občanov s konkrétnou politikou, ako aj miery legitímácie danej politiky;

- posilňovanie demokracie – občianska participácia spôsobuje na jednej strane to, že vláda sa stáva zodpovednejšou, no na druhej strane tiež povzbudzuje občanov k aktívnejšiemu využívaniu ich práv (túto skutočnosť ozrejmuje koncepcia aktívneho občianstva, ktorá okrem iného vysvetľuje príčiny a dôsledky aktívnejšieho zapájania sa občanov do procesov prebiehajúcich vo verejnej sfére).

Na základe analýzy empirických dát je demonštrované, že všetky nástroje začleňovania občanov do tvorby politiky možno rozdeliť do štyroch dimenzií:

- nástroje smerujúce k začleňovaniu jednotlivcov do vytvárania možností pre takéto začleňovanie;
- nástroje smerujúce k začleňovaniu jednotlivcov do rozhodovania;
- nástroje smerujúce k začleňovaniu jednotlivcov do poskytovania služieb;
- nástroje smerujúce k začleňovaniu jednotlivcov do riadenia [CALLAHAN & YANG 2005].

Uvádza sa pri tom, že tradičné nástroje začleňovania občanov sú využívané v oveľa väčšom rozsahu, než je to v prípade modernejších nástrojov. Taktiež je zdôrazňované, že rovnaký nepomer je aj medzi nástrojmi vyvolávajúcimi kolektívnu aktivitu a nástrojmi vyvolávajúcimi individuálnu aktivitu, pričom oveľa častejšie sa využívajú práve nástroje, ktoré vyvolávajú kolektívnu aktivitu [CALLAHAN & YANG 2005].

V súvislosti s využívaním nástrojov občianskej participácie v rámci tvorby politiky je potrebné prihliadať na to, že vzťahy medzi občanmi a politicko-administratívnymi autoritami možno v najvšeobecnejšom rámci klasifikovať do troch veľkých skupín:

- informovanie – ide o vzťahy jednocestnej komunikácie smerujúcej od politicko-administratívnych autorít k občanom;
- konzultovanie – ide o skupinu dvojcestných vzťahov, v rámci ktorých občania poskytujú politicko-administratívnym autoritám spätnú väzbu (určovanie problémových tém pripadá politicko-administratívnym autoritám);
- aktívna účasť – je to skupina vzťahov založená na partnerstvách a spolupráci, v rámci ktorých občania nielen prezentujú svoje postoje

k problémovým oblastiam, ale prichádzajú priamo s novými témami a taktiež s potenciálnymi riešeniami [GRAMBERGER 2001].

V rámci jednotlivých fáz procesu tvorby politiky je potom možné vyselektovať v každej fáze také nástroje, aby naplnili všetky uvedené skupiny vzťahov medzi občanmi a politicko-administratívnymi autoritami⁶.

3.1. Bariéry občianskej participácie

Niektorí autori si kladú polemickú otázku, či občianske chápanie a využívanie participačných možností v rámci procesov tvorby politiky nezakrýva také isté množstvo pohnútok či motívov, aké zároveň odhaľuje [KUENTZEL & VENTRISS 2005]. Tu je potrebné zdôrazniť, že občianska participácia sa zvyčajne chápe ako súhrn možností, respektíve príležitostí, ktoré sú poskytované občanom, aby sa títo mohli zapojiť do rozhodovania o verejných záležitostiach [GLASS 1979]. Príležitosť zúčastniť sa na rozhodovaní však nemusí viesť k reálnej participácii, pretože občania nemusia mať o to záujem alebo to dokonca môžu a priori odmietajú, a to predovšetkým kvôli pocitu vlastnej nekompetentnosti či nechoty prevziať na seba časť zodpovednosti [MAIER 2001]. Toto je však iba jedna z potenciálnych bariér, ktoré môžu prekážať v rozvíjaní participačných aktivít, pretože je potrebné uvedomiť si, že mnoho participačných nástrojov neprináša také výstupy, aké očakávajú ich nositelia, prípadne prinášajú výstupy, ktoré sú neadekvátne vstupom [KWEIT & KWEIT 1991; STRANGE 1972].

K tomuto iní autori [napríklad ENGLISH 1972; ROSENBAUM 1976] dodávajú, že občianska participácia nie je všeliekom, pretože jej stoja v ceste mnohé bariéry. Pokus o systematizáciu týchto bariér vypracovala

⁶ Participácia v rámci iniciácie problému je spojená s identifikovaním problému a s jeho včlenením do politickej agendy. Participácia v rámci estimácie politiky súvisí s aktivitou účastníckych subjektov pri vypracovaní variantných návrhov riešenia existujúcich problémových situácií alebo javov. Participácia v rámci selekcie politiky sa prejavuje účasťou rôznorodých subjektov pri výbere konkrétneho programu či návrhu politického riešenia. Participácia v rámci implementácie politiky spočíva v zapájaní účastníckych subjektov do realizácie schváleného návrhu politiky, respektíve schváleného návrhu riešenia daného problému. Podstata participácie v rámci evaluácie politiky tkvie v hodnotení či posudzovaní politiky a jej realizácie účastníckymi subjektmi. Participácia v rámci ukončovania politiky je tou participačnou formou, ktorá umožňuje, respektíve prispieva k ukončeniu konkrétnej politiky [KLIMOVSKÝ 2008a].

iná autorská dvojica, ktorá v tejto súvislosti hovorí o troch typoch limitov efektívnej občianskej participácie v rámci procesu tvorby politiky:

- limity na strane občanov:
 - možné náklady alebo úžitky;
 - prístup k oficiálnym alebo technickým informáciám;
 - prístup k rozhodujúcim fázam v rámci cyklu tvorby politiky;
- limity na strane garanta príslušnej politiky (teda na strane kompetentnej politicko-administratívnej autority):
 - nedostatok zhody v oblasti cieľov občianskej participácie;
 - záujmy legitímne poverených subjektov a ich kolízia so zájmami občanov;
 - hodnota verejnej mienky;
- limity dizajnu (podoby) participácie:
 - participujúci (účastnícke subjekty);
 - počet participujúcich (množstvo účastníckych subjektov);
 - spôsob integrácie občianskej participácie a jej výstupov do celkového cyklu tvorby politiky [KATHLENE & MARTIN 1991].

Niektorí autori – často sa opierajúci o výsledky vlastných výskumov [napríklad LOWNDES, PRATCHETT & STOKER 2001a, 2001b; BOX 1996; THOMAS 1995] – potvrdzujú myšlienku, že verejnosť je vo veľkej miere vo vzťahu k lokálnym problémom univerzálne apatická (univerzálnosť vyjadruje to, že títo občania nemajú záujem zapojiť sa do riešenia žiadneho problému). Podobne sa k tejto téme vyjadrujú aj ďalší, keď poukazujú na to, že tí jednotlivci, ktorí sú informovaní o politike a zaujímajú sa o ňu, respektíve ktorí sú aktívni vo verejných záležitostiach, predstavujú vo väčšine politických systémov dneška nevelkú časť príslušnej populácie (zvyčajne jej menšinu, ktorá je navyše zo štatistického hľadiska často na hranici zanedbateľnosti) [MALOVÁ 1998].

Ak sa napríklad organizuje verejné zhromaždenie, podstatná časť príslušnej populácie sa ho nezúčastňuje. Podľa empirických zistení možno všetkých jednotlivcov, ktorí sa nezúčastňujú takýchto zhromaždení, rozdeliť do štyroch veľkých skupín. Prvú, najväčšiu skupinu tvoria neinformovaní – teda jednotlivci, ktorí argumentujú tým, že o predmetnom zhromaždení

neboli informovaní. Druhá skupina, skupina indiferentných, sa nezúčastňuje takýchto zhromaždení kvôli tomu, že ich považuje za nerelevantné vo vzťahu k ich problémom. Tretou skupinou sú zaneprázdnení, teda jednotlivci, ktorí sa nemôžu zúčastniť verejného zhromaždenia, pretože majú pracovné alebo iné povinnosti. Poslednú skupinu tvoria znechutení – možno ich charakterizovať ako osoby, ktoré majú vlastnú či sprostredkovanú negatívnu skúsenosť s verejným zhromaždením a na základe nej odmietajú zúčastňovať sa ďalších takýchto zhromaždení [BESLEY, MCCOMAS & TRUMBO 2006].

Prekonaním problému univerzálnej apatie sa však problémy súvisiace so začleňovaním občanov do procesov tvorby politiky na lokálnej úrovni nevyčerpávajú. Časť autorov síce explicitne uvádza, že občianska participácia napomáha tomu, aby jednotlivé verejné politiky boli efektívnejšie alebo aspoň účinnejšie [WAGLE 2000; CREIGHTON 1992], no v reálnom živote sa pomerne často objavujú aj situácie, ktoré vyvolávajú takzvaný NIMBY (*Not-In-My-BackYard*) syndróm [DEAR 1992; CLARY & KRAFT 1991; FISCHER 1993; KLIMOVSKÝ, D. 2008b]. Ide o situácie, pri ktorých si jednotlivci uvedomujú existenciu nejakého problému, požadujú jeho riešenie, no zároveň toto riešenie spájajú s teritóriom, ktoré sa nezhoduje (ba niekedy ani nesusedí) s oblasťou, v ktorej žijú. Ide o také skutočnosti, ako výstavba väzníc, zberných ubytovní pre bezdomovcov, liečebných zariadení pre narkomanov, jadrových elektrární, spaľovní a skládok komunálneho odpadu, a podobne [DEAR 1992].

V neposlednom rade, opomenúť nemožno ani zavádzanie moderných informačných či iných technológií. Aj keď takéto technológie (napríklad internet) majú potenciál zvýšiť mieru začlenenia občanov do procesov tvorby politiky, zvýšiť transparentnosť celého systému a rozšíriť počet spokojnejších občanov, predsa len platí, že snahy implementovať tieto technológie do celého procesu tvorby politiky sa nie vždy stretávajú s pozitívnymi účinkami [SHULMAN, SCHLOSBERG & ZAVESTOSKI 2006]. Jednou z najväčších slabín moderných informačných technológií je totiž fakt, že aj keď sú potenciálne určené celému okruhu účastníckych subjektov, v skutočnosti slúžia iba relatívne nízkemu počtu týchto subjektov, v dôsledku čoho sa niektoré ďalšie skupiny politických aktérov môžu cítiť frustrované.

4. Záver

Občania i záujmové skupiny majú, respektíve by mali mať eminentný záujem o garanciu práva na účinné ovplyvňovanie politiky, ak táto môže bezprostredne ovplyvniť ich individuálne či skupinové záujmy [MAIER 2001: 709]. Lokálna úroveň je pri tom tou politickou úrovňou, kde dochádza k bezprostredným interakciám medzi politicko-administratívnymi autoritami a občanmi, v dôsledku čoho nadobúda fenomén občianskej participácie na tejto úrovni aj ďalší rozmer. Nech sú však vnímané možnosti zapájania občanov do procesov tvorby politiky akokoľvek pozitívne, je potrebné mať neustále na pamäti i to, že ani fenomén občianskej participácie nie je vždy funkčný. Navyše, existuje veľké množstvo bariér či prekážok, ktoré buď deformujú výsledky takéhoto zapájania občanov, prípadne ho úplne znemožňujú. V tejto súvislosti je nevyhnutné venovať jednotlivým javom spojeným o občianskou participáciou zvýšenú pozornosť aj v našich podmienkach, pretože tak, ako tomu je aj pri iných spoločensko-politických fenoménoch, výsledky a zákonitosti platné v iných krajinách nemusia úplne korešpondovať s našimi podmienkami.

Pramene a literatúra

- ADAMS, B. (2004): Public Meetings and the Democratic Process. *Public Administration Review*, roč. 64, č. 1, s. 43–54.
- AICH, P. (1977): *Wie demokratisch ist Kommunalpolitik? Gemeindevverwaltung zwischen Bürgerinteressen und Mausehelei. Sozialgeschichten aus vertraulichen Kommunalakten*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag.
- ARNSTEIN, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, roč. 35, č. 4, s. 216–224.
- AUER-RIZZI, W.; REBER, G.; SZABO, E. (2005): Governance-Strukturen und Führungsverhalten: Symptome von Entsolidarisierung in Deutschland und Österreich. *Industrielle Beziehungen*, roč. 12, č. 3, s. 231–251.
- BARNES, M. (2005): The Same Old Process? Older People, Participation and Deliberation. *Ageing and Society*, roč. 25, č. 2, s. 245–259.
- BEIERLE, T. C.; KONISKY, D. M. (2000): Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning. *Journal of Policy Analysis and Management*, roč. 19, č. 4, s. 587–602.
- BESLEY, J. C.; MCCOMAS, K. A.; TRUMBO, C. W. (2006): Why Citizens Do and Do Not Attend Public Meetings about Local Cancer Cluster Investigations. *The Policy Studies Journal*, roč. 34, č. 4, s. 671–698.
- BEVIR, M. (2006): Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives. *Public Administration Review*, roč. 66, č. 3, s. 426–436.
- BINGHAM, L. B.; NABATCHI, T.; O'LEARY, R. (2005): The New Governance: Practice and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, roč. 65, č. 5, s. 547–558.
- BIRDSALL, J. H.; CIESLUK, S.; GARLETT, L. M.; HERMIAS, J. J.; MENDENHALL, E.; MOON, B. E.; SCHMID, P. D.; WONG, W. H. (2006): Voting Counts: Participation in the Measurement of Democracy. *Studies in Comparative International Development*, roč. 41, č. 2, s. 3–32.
- BISHOP, P.; DAVIS, G. (2002): Mapping Public Participation in Policy Choices. *American Journal of Public Administration*, roč. 61, č. 1, s. 14–29.

- BOGUMIL, J. (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- BOX, R. C. (1996): The Institutional Legacy of Community Governance. *Administrative Theory and Praxis*, roč. 18, č. 2, s. 84–100.
- BRODY, S. D.; BURBY, R. J.; GODSCHALK, D. R. (2003): Mandating Citizen Participation in Plan Making. Six Strategic Planning Choices. *Journal of the American Planning Association*, roč. 69, č. 3, s. 245–264.
- BRYER, T. A.; COOPER, T. L.; MEEK, J. W. (2006): Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, roč. 66, č. 6, č. 76–88.
- BURKE, E. M. (1979): *A Participatory Approach to Urban Planning*. New York: Human Science Press.
- BÚTORA, M.; FRIČ, P. (2005): Role občanského sektoru ve veřejné politice. In: POTŮČEK, M. A KOLEKTIV: *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 153–185.
- CALLAHAN, K.; YANG, K. (2005): Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments. *Public Performance & Management Review*, roč. 29, č. 2, s. 191–200.
- CALLANAN, M. (2005): Institutionalizing Participation and Governance? New Participative Structures in Local Government in Ireland. *Public Administration*, roč. 83, č. 4, s. 909–921.
- CARROLL, B. W.; CARROLL, T. (1999): Civic Networks, Legitimacy and the Policy Process. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, roč. 12, č. 1, s. 1–28.
- CAVAYE, J. (2005): Governance and Community Engagement: The Australian Experience. In: LOVAN, W. R.; MURRAY, M.; SHAFFER, R. (eds.): *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Aldershot: Ashgate, s. 85–101.
- CLARY, B. B.; KRAFT, M. (1991): Citizen Participation and the NIMBY Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal. *Western Political Quarterly*, roč. 44, č. 2, s. 299–328.

- COHEN, J. M.; PETERSON, S. B. (1999): *Administrative Decentralization. Strategie for Developing Countries*. West Hartford: Kumarian Press.
- COLLINS, W. P. (1980): Public Participation in Bureaucratic Decision-Making: A Reappraisal. *Public Administration*, roč. 58, č. 4, s. 465–477.
- COOK, F. L.; DELLI CARPINI, M. X.; JACOBS, L. R. (2004): Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, roč. 7, č. 1, s. 315–344.
- CREIGHTON, J. L. (1992): *Involving Citizens in Community Decision Making: A Guidebook*. Washington: Program for Community Problem Solving.
- CREIGHTON, J. L. (2005): *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- CREWE, K. (2001): The Quality of Participatory Design. The Effects of Citizen Input on the Design of the Boston Southwest Corridor. *Journal of American Planning Association*, roč. 67, č. 4, s. 437–455.
- CUTHILL, M. (2002): Exploratory Research: Citizen Participation, Local Government and Sustainable Development in Australia. *Sustainable Development*, roč. 10, č. 2, s. 79–89.
- ČAMBÁLIKOVÁ, M.; MALOVÁ, D. (1998): *Čo vieme a nevieme o reprezentácii záujmov na Slovensku?* Bratislava: Friedrich-Ebert-Stiftung. On-line at: http://www.fes.sk/arch_sk/1998_covieme.pdf [overené ku dňu 12. 1. 2005].
- DAY, D. (1997): Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? *Journal of Planning Literature*, roč. 11, č. 3, s. 421–434.
- DEAR, M. (1992): Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *Journal of the American Planning Association*, roč. 58, č. 3, s. 288–300.
- DEMMERS, J.; FERNÁNDEZ, A. E.; HOGENBOOM, B.; HOGENBOOM, J. (2004): Good Governance and democracy in a world of neoliberal regimes. In: DEMMERS, J.;
- FERNÁNDEZ, A. E.; HOGENBOOM, B.; HOGENBOOM, J. (eds.): *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism. Conflict and depoliti-*

- sation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa. New York: Routledge, s. 1–37.
- ENGLISH, G. (1972): The Trouble with Community Action. *Public Administration Review*, roč. 32, č. 3, s. 224–231.
- FAINSTEIN, N. I.; FAINSTEIN, S. S. (1985): Citizen Participation in Local Government. In: JUDD, D. R. (ed.): *Public Policy Across States and Communities*. Greenwich: JAI Press, s. 223–238.
- FARRELL, C. M. (2000): Citizen Participation in Governance. *Public Money & Management*, č. 1, s. 31–37.
- FISCHER, F. (1993): Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences*, roč. 26, č. 2, s. 165–187.
- FUNG, A. (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, roč. 66, č. 6, s. 66–75.
- GLASS, J. J. (1979): Citizen Participation in Planning: the Relationship between Objectives and Techniques. *Journal of the American Planning Association*, roč. 45, č. 2, s. 180–189.
- GODSCHALK, D. R.; MILLS, W. (1966): A Collaborative Approach to Planning Through Urban Activities. *Journal of the American Institute of Planners*, roč. 32, č. 1, s. 86–95.
- GRAAF, L. J. DE (2008): *Local Democratic Capacity in Eindhoven*. Príspevok prezentovaný na Výročnej medzinárodnej vedeckej konferencii EGPA, Rotterdam 2008. On-line at: http://www.eur.nl/fileadmin/ASSETS/fsw/Tufan/EGPA2008/Papers/PSG4/de_Graaf.pdf [overené ku dňu 10. 10. 2008].
- GRAMBERGER, M. (2001): *Citizens as Partners*. *OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- HALÁSZ, I. (2004): Ethnicity and Territory in the Central and Eastern European Status Laws. *Central European Political Science Review*, roč. 5, č. 16, s. 57–67.
- HALVORSEN, K. E. (2003): Assessing the Effects of Public Participation. *Public Administration Review*, roč. 63, č. 5, s. 535–542.

- HELD, D. (2002): *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- HESSE, J. J. (1986): Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. In: HESSE, J. J. (eds.): *Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag, s. 11–25.
- HEYWOOD, A. (2004): *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia.
- HIGGINS, G. M.; RICHARDSON, J. J. (1976): *Political Participation*. London: The Politics Association.
- HOLLER, M. J. (1982): An Introduction to the Analysis of Power, Voting, and Voting Power. In: HOLLER, M. J. (eds.): *Power, Voting, and Voting Power*. Würzburg: Physica-Verlag, s. 15–30.
- HUDSPITH, R. (2001): Using a Consensus Conference to Learn about Public Participation in Policymaking in Areas of Technical Controversy. *Political Science & Politics*, roč. 34, č. 2, s. 313–317.
- CHARLICK, R. (1992): *The Concept of Governance and Its Implications for A.I.D. Development Assistance Program in Africa*. Washington: ARD.
- IANCU, D.-C.; KLIMOVSKÝ, D. (2008): European Perspectives on Participation to Decision-Making Process: The Case of Slovak Republic. In: MATEI, L. (ed.): *Proceedings. International Conference: The Impact of Europeanization on the Public Administration*. Bucharest: Economica Publishing House, s. 285–308.
- ILLY, H. F. (1985): Decentralization as a Tool for Development? Notes on the Current Debate. In: HEPER, M. (eds.): *Dilemmas of Decentralization. Municipal Government in Turkey. Analysen*. Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, s. 107–128.
- KADERÁBKOVÁ, J. (2006): Komunikační strategie územní samosprávy v regionálním rozvoji. In: GROSPÍČ, J.; LOUDA, T.; VOSTRÁ, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 298–310.
- KATHLENE, L.; MARTIN, J. A. (1991): Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation. *Journal of Policy Analysis and Management*, roč. 10, č. 1, s. 46–63.

- KATT, K. (2000): *Bürgerinnenbeteiligung in der Kommune*. Herbolzheim: Centaurus Verlag.
- KIMBALL, J. D. (1999): Introduction. In: KIMBALL, J. D. (eds.): *The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 1–5.
- KLIMOVSKÝ, D. (2006a): Spokojnosť obyvateľov slovenských obcí s komunálnymi politikmi na príklade obcí košického regiónu. *Politologická revue*, roč. 12, č. 1, s. 101–137.
- KLIMOVSKÝ, D. (2006b): Komunikácia občanov a politikov na komunálnej úrovni ako predpoklad vzdelávania a informovania občanov a jej dopad na občiansku participáciu. In: GBÚROVÁ, M.; MAŇKA, V. A KOLEKTÍV: *Európska únia a Slovensko na ceste k vedomostnej spoločnosti. Zborník z odborných seminárov*. Prešov: Prešovská univerzita & Friedrich-Ebert-Stiftung, s. 78–85.
- KLIMOVSKÝ, D. (2007a): Občianska participácia ako fenomén lokálnej tvorby politiky. *Public Policy News*, roč. 2, č. 2, s. 2–5.
- KLIMOVSKÝ, D. (2007b): Občianska participácia a jej aktéri v teoretickej reflexii s osobitným zreteľom na komunálnu a regionálnu politickú úroveň. *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 8, č. 2, s. 64–74.
- KLIMOVSKÝ, D. (2007c): O niektorých problémoch so začleňovaním občanov do procesov tvorby politiky na lokálnej úrovni. In: KOLEKTÍV: *Systém plánovania v územných subjektoch na Slovensku. Zborník z konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 33–43.
- KLIMOVSKÝ, D. (2008a): Občianska participácia v procese tvorby verejnej politiky a jej formy a nástroje v slovenských podmienkach s osobitným zreteľom na komunálnu a regionálnu úroveň. In: KRÁĽOVÁ, Ľ. (eds.): *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku*. Prešov: KM-Systém, s. 131–186.
- KLIMOVSKÝ, D. (2008b): NIMBY syndróm v slovenských podmienkach na príklade riešenia problému existencie rómskej osady v Letanovciach. *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 9, č. 1–2, s. 65–76.
- KUENTZEL, W.; VENTRISS, C. (2005): Critical Theory and the Role of Citizen Involvement in Environmental Decision Making: A Re-examina-

- tion. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, roč. 8, č. 4, s. 520–540.
- KWEIT, M. G.; KWEIT, R. W. (1981): *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society*. New York: Praeger.
- LAWSON, C. T. (2003): Citizen Participation: Freight Community-Style. *Transportation Quarterly*, roč. 57, č. 3, s. 131–152.
- LOVAN, W. R.; MURRAY, M.; SHAFFER, R. (2005): Interactive Public Decision-Making in Civil Society. In: LOVAN, W. R.; MURRAY, M.; SHAFFER, R. (eds.): *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Aldershot: Ashgate, s. 241–252.
- LOWNDES, V.; PRATCHETT, L.; STOKER, G. (2001a): Trends in Public Participation – Part 1: Local Government Perspectives. *Public Administration*, roč. 79, č. 1, s. 205–222.
- LOWNDES, V.; PRATCHETT, L.; STOKER, G. (2001b): Trends in Public Participation – Part 2: Citizens' Perspectives. *Public Administration*, roč. 79, č. 2, s. 445–455.
- MACPHERSON, C. B. (1977): *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- MAIER, K. (2001): Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? *European Planning Studies*, roč. 9, č. 6, s. 707–719.
- MALÍKOVÁ, Ľ. – STAROŇOVÁ, K. (2001): Politico-Administrative Relations: The Slovakian Case. In: JABES, J.: *Ten Years of Transition Prospects and Challenges for the Future of Public Administration*. Bratislava: Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, s. 52–76.
- MALOVÁ, D. (1998): Politická analýza. In: KUSÝ, M. A KOLEKTÍV: *Politológia. Vybrané kapitoly*. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 7–25.
- MCDOWELL, G. R. (1999): Some Communities Are Successful, Others Are Not: Toward and Institutional Framework for Understanding Why. In: KIMBALL, J. D. (eds.): *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, s. 109–124.

- MILBRATH, L. W. (1966): *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally.
- MLINAR, Z. (2000a): Developmental Changes and Space Management in the Koper Municipality. In: MLINAR, Z. (eds.): *Local Development and Socio-Spatial Organization. Trends, Problems and Policies: The Case of Koper, Slovenia*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative & Open Society Institute, s. 17–29.
- MLINAR, Z. (2000b): Conclusion. Shaping the Living Environment: Past and Future Perspectives. In: MLINAR, Z. (eds.): *Local Development and Socio-Spatial Organization. Trends, Problems and Policies: The Case of Koper, Slovenia*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative & Open Society Institute, s. 87–90.
- MORSE, R. S. (2006): Proplet of Participation: Mary Parker Follett and Public Participation in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, roč. 28, č. 1, s. 1–32.
- NALBANDIAN, J. (1999): Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers. *Public Administration Review*, roč. 59, č. 2, s. 187–196.
- NYIRI, Z. (2001): Decentralization and Good Governance: Hungary's Ten-Year Experience. In: JABES, J. (eds.): *Ten Years of Transition: Prospects and Challenges for the Future of Public Administration. Proceedings from International Conference*. Bratislava: Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe & Hungarian Institute of Public Administration, s. 474–492.
- OFFE, C. (1972): Zum politischen Stellenwert von Bürgerinitiativen. In: GRAUHAN, R.-R. (eds.): *Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie*. Gütersloh: Bertelsmann Fachverlag, s. 237–249.
- PALÚŠ, I. (2004): Realizácia základných práv a slobôd vo verejnej správe. In: LOVAŠ, L. (eds.): *Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, s. 345–351.
- PATEMAN, C. (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- POSNER, P. W. (2003): *Local Democracy and Popular Participation: Chile*

- and Brazil in Comparative Perspective. *Democratization*, roč. 10, č. 3, s. 39–67.
- POTŮČEK, M. (2005): Trh, stát a občanský sektor jako regulátory života společnosti. In: POTŮČEK, M. A KOLEKTIV: *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 85–120.
- RENEE, A. I.; STANSBURY, J. (2004): Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, roč 64, č. 1, s. 55–62.
- RIBOT, J. C. (2002): *Democratic Decentralization of Natural Resources. Institutionalizing Popular Participation*. Washington: World Resources Institute.
- ROSENBAUM, W. A. (1976): The Paradoxes of Public Participation. *Administration & Society*, roč. 8, č. 3, s. 355–383.
- ŘEHŮŘEK, M. (1997): *Právo účasti občanov na správe vecí verejných*. Bratislava: Veda.
- SALEM, H. B.; VENGROFF, R. (1992): Assessing the Impact of Decentralization on Governance: a Comparative Methodological Approach and Application to Tunisia. *Public Administration & Development*, roč. 12, č. 5, s. 473–492.
- SAWARD, M. (2003): *Democracy*. Cornwall: Polity Press.
- SHULMAN, S.; SCHLOSBERG, D.; ZAVESTOSKI, S. (2006): Democracy and the Environment on the Internet: Electronic Citizen Participation in Regulatory Rulemaking. *Science, Technology & Human Values*, roč. 31, č. 4, s. 383–395.
- SICÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.; STAROŇOVÁ, K. (eds.) (2006): *Veřejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania. Praktická príručka*. Bratislava: ADIN & Ústav verejnej politiky.
- SMITH, P. J. (1998): Local Government: Introduction. In: HOWLETT, M.; LAYCOCK, D. H. (eds.): *The Puzzles of Power. An Introduction to Political Science*. Oxford: Oxford University, s. 393–403.
- STEINICH, M. (2001): Governance als Ansatz der GTZ. In: ADAM, M.; KÖNIG, K. (eds.): *Governance als Entwicklungspolitischer Ansatz*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, s. 157–176.

- STRANGE, J. H. (1972): The Impact of Citizen Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, roč. 32, č. Special Issue – September, s. 457–470. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth (A Long-term Perspective Study)*. (1989) Washington: World Bank.
- ŠPAČEK, D. (2006): Princip otevřenosti veřejné správy: význam jeho realizace, koordinace a průběžného monitoringu. In: GROSPÍČ, J.; LOUDA, T.; VOSTRÁ, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 141–167.
- TAYLOR, C. R. (1995): The right of participation in development projects. In: DENTERS, E.; GINTHER, K.; WAART, P. J. I. M. DE (eds.): *Sustainable Development and Good Governance*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, s. 205–229.
- THOMAS, J. C. (1995): *Public Participation in Public Decision*. San Francisco: Jossey-Bass.
- TULER, S.; WEBBLER, T. (2006): Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision Making: Combined Results from 10 Case Studies. *The Policy Studies Journal*, roč. 34, č. 4, s. 699–722.
- UCAKAR, K. (1985): *Demokratie und Wahlrecht in Österreich: zur Entwicklung von politische Partizipation und staatlicher Legitimationspolitik*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik. *United Nations Millennium Declaration*. (2000) New York: United Nations.
- VIGODA, E. (2002): From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, roč. 62, č. 5, s. 527–540.
- WAGLE, U. (2000): The Policy Science of Democracy: The Issues of Methodology and Citizen Participation. *Policy Sciences*, roč. 33, č. 3, s. 207–223.
- YANG, K. (2005): Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, roč. 65, č. 3, s. 273–285.

TYPOLOGIE KOMUNÁLNÍCH SYSTÉMŮ

Zuzana Ringlerová

Způsob obecního uspořádání se v jednotlivých zemích liší. Lze však hledat určité společné rysy a vytvářet skupiny zemí s podobným typem komunálních systémů. Termín komunální systém v sobě zahrnuje obecní pořádek v horizontální dimenzi, to znamená orgány obce, jejich kompetence a politickou relevanci. Zároveň v sobě tento termín obsahuje obecní uspořádání ve vertikální dimenzi. Tím se myslí postavení obce vzhledem k národní (případně regionální) vládě. Tato dimenze zahrnuje například rozsah kompetencí obcí či stupeň jejich politické a finanční nezávislosti. Právě různé způsoby typologizace komunálních systémů jsou předmětem zájmu v této kapitole.

Při vytváření jakékoliv typologie je zásadní to, jaká kritéria zvolíme. Jednotlivé komunální systémy se shodují a odlišují v různých aspektech. Výběr kritérií tak významně ovlivňuje výslednou podobu typologie. V této kapitole se proto zaměříme nejen na samotný výčet skupin a zemí, které obsahují, ale velký důraz bude kladen i na kritéria, podle kterých autoři své typologie vytvářeli.

V první části se práce zaměří na to, jakými způsoby je možné na jednotlivé typologie komunálních systémů nahlížet. V rámci výkladu hledisek budou některé významnější typologie podrobněji vysvětleny. Druhá část bude věnována typologii Page a Goldsmitha, která představuje významný příspěvek na poli komparativní analýzy komunálních systémů. Prolomila do té doby přetrvávající legalistický přístup a stala se východiskem pro mnohé typologie vypracované po roce 1990. Poslední část této práce se věnuje právě typologiím vycházejícím z práce Page a Goldsmitha. Nejnovější z nich, typologie Heinelta a Hlepase, zahrnuje i nově demokratizované země střední a východní Evropy.

1. Přístupy k typologiím komunálních systémů

Typologie komunálních systémů lze chápat z mnoha hledisek. V následujícím textu budou představena kritéria, podle kterých lze dělit studie, jež vyvíjejí typologie komunálních systémů. Tato kapitola zde vychází zejména z práce Anderse Lidströma *The Comparative Study of Local Government Systems – A Research Agenda* [LIDSTRÖM 1999].

Lidström v první řadě rozděluje studie na induktivní, deduktivní a vytvářející ideální typy. Induktivní studie postupují od specifických případových studií k teorii. Deduktivní přístup vychází z teorie, na jejímž základě formuluje hypotézy. Ty pak na empirických příkladech ověřuje. Studie vytvářející ideální typ stojí poněkud stranou dělení induktivní / deduktivní. Narozdíl od těchto dvou nepracují s reálnými příklady, ale vytváří ideální typy. To umožňuje jednak lépe pochopit rozdíly mezi existujícími systémy a jednak navrhovat jejich alternativy.

Zatímco deduktivních přístupů je ve studiu komunálních systémů poskrovnu (a rovněž také studií vytvářejících ideální typ)⁷, induktivní studie převažují. Právě jim bude věnován nejširší prostor i zde. Typologie komunálních systémů rozdělují státy do skupin na základě kritérií a právě podle povahy těchto kritérií lze rozdělit do skupin samotné typologie:

- 1) Typologie mohou vycházet z kritérií ukotvených v historickém vývoji komunální systémů či mohou přihlížet pouze k současným znakům komunální politiky.
- 2) Kritérium determinující zařazení v příslušné typologii může být formováno více faktory nebo pouze jedním faktorem.
- 3) Typologie může vycházet z komunálního systému jako celku nebo jen z jednoho jeho aspektu.

Podle Lidströma právě volba mezi dvojicí kritérií rozhoduje o povaze dané typologie. Zároveň upozorňuje, že volba v dané rovině kritérií je nezávislá na výběru v další dvojici kritérií. Lze si tedy například zvolit historický přístup, a pak libovolně vybírat z dvojic v dalších dvou skupinách kritérií [LIDSTRÖM 1999: 105].

⁷ Typologie vytvořené deduktivním způsobem se podle Lidströma téměř nevyskytují. Stejně tak typologie vytvářející ideální typy. Do této kategorie by patřila například níže zmiňovaná Goldsmithova typologie [GOLDSMITH 1992].

První typ výběru kritérií pro typologii rozlišuje mezi hledisky opřenými o historický vývoj komunálních systémů a hledisky opřenými o zkoumání znaků současných podob systémů. Toto oddělení nemusí být vždy přesně dodrženo, protože mnohé studie kombinují obojí – sledují jak současné znaky systémů, tak jejich historický vývoj [např. PAGE 1991]. Lze však najít i čisté typy, které vycházejí pouze z jednoho přístupu. Takovým případem je Benettova typologie, která vychází primárně z historických kritérií [LIDSTRÖM 1999: 100]. Bennett ve své práci z roku 1993 zkoumá, jak se v čase proměňovaly vztahy mezi centrem a lokalitou. Zdůrazňuje, že společné základy systémů mají tendenci přetrvávat i pokud jsou vystaveny odlišnému vývoji v různých státech. Bennett vytváří tři skupiny evropských komunálních systémů:

1) Systémy s duální strukturou (*dual structure systems*), kde místní úroveň centrální správy a komunální vláda existují vedle sebe a mají odlišné kompetence. Jde o systémy vzniklé v anglosaském prostředí a Bennett sem řadí Velkou Británii a Irsko.

2) Sloučené systémy (*fused systems*), kde je státní správa na lokální úrovni ovlivňována jak samosprávou, tak centrální vládou. Tyto systémy vycházejí z dědictví změn zavedených Napoleonem. Do této skupiny patří Francie, Itálie, Španělsko, Nizozemsko, Německo, Rakousko či Švýcarsko.

3) Smíšené systémy (*mixed systems*), do této kategorie řadí Bennett Dánsko a Švédsko. [LIDSTRÖM 1999: 100, HEINELT, HLEPAS 2006: 21–22]

Pro středoevropské země vytvořil Bennett dodatečně novou kategorii: Směřující ke sloučenému systému (*moving towards fused systems*).

Tato typologie je zajímavým příspěvkem do diskuse, ale jak Lidström, tak Heinelt a Hlepas [LIDSTRÖM 1999, HEINELT, HLEPAS 2006], se shodují, že nepatří mezi nejvhodnější. Většina evropských zemí totiž patří do skupiny *sloučené systémy* či *směřující ke sloučenému systému*, čímž se tato skupina stává značně heterogenní. Benettova typologie tedy neposkytuje příliš přesný nástroj k uchopení problematiky komunálních systémů.

Na opačném pólu na ose historická – současná kritéria stojí studie A. Bourse [BOURS 1993], který zkoumal pozici komunální vlády v devatenácti evropských zemích. Postavení komunální vlády posuzoval podle

těchto kritérií: populace, podíl výdajů komunální vlády na HDP, její podíl na veškerých státních výdajích a důležitost místních daní pro rozpočet komunální vlády. Vznikly tak čtyři skupiny zemí:

1) nejsilnější komunální vláda (Velká Británie, Irsko, Švédsko, Nizozemí, Dánsko),

2) průměrně silná komunální vláda s „pozitivním“ vývojem (Finsko, Západní Německo, Belgie, Polsko),

3) průměrně silná komunální vláda, tradiční typ (Lucembursko, Rakousko, Švýcarsko, Španělsko, Maďarsko, Francie),

4) slabá komunální vláda (Itálie, Portugalsko, Řecko, Československo).

Boursova typologie se nedočkala příliš příznivého přijetí. Jak poukazuje Lidström, irské obce považují na rozdíl od Bourse mnozí jiní autoři za jedny z nejslabších v Evropě. [LIDSTRÖM 1999: 100–101]

Vedle rozdělení kritérií na historická kritéria versus kritéria založená na současných rozdílech, je možné typologie rozdělit podle toho, zda jsou jejich kritéria determinována jedním faktorem či více faktory. Příkladem přístupu, který využívá více faktorů, je studie Alana Nortona [NORTON 1994]. Norton zkoumal devět komunálních systémů (evropských, severoamerických a Japonsko). Na základě třinácti faktorů (například ústavní pozice samosprávy, volební systém, pozice z hlediska financí) rozdělil země do pěti „světových“ skupin: *jihoevropské* (Francie, Itálie), *severoevropské* (Švédsko, Dánsko), *britská skupina*, *severoamerické* (USA, Kanada), *japonská skupina*. Německo leží podle Nortona na pomezí severních a jižních zemí. Z tohoto příkladu je zřejmé, že použití mnoha kritérií může vést k příliš specifickému rozčlenění, které vytváří neúměrně mnoho kategorií (a zároveň některé země neumožňuje vůbec zařadit – například Německo).

Příkladem studie, která vytváří typologii jen na základě jediného kritéria je práce Michaela Goldsmitha z roku 1992. Vytvořil čtyři ideální typy komunálních systémů podle „primárního účelu či ethosu, který je podtrhuje“ [GOLDSMITH 1992: 395, cit. dle LIDSTRÖM 1999: 102]. Jednotlivé země se pak těmito ideálními typům více či méně přibližují:

1) *Clientelistic/Patronage Model* (model založený na vztahu patron-klient) – vrcholný představitel komunální politiky chrání své občany a lobbuje za ně u centrální vlády (často je i členem některého z centrálních orgánů). Na oplátku jej občané podporují ve volbách. Jednotky komunální

správy jsou spíše menší. Do této skupiny patří například Francie, Itálie či Řecko.

2) *Economic-Development Model* (model ekonomického rozvoje) – základním úkolem samosprávy je zajistit ekonomický rozvoj obce. Tomuto modelu odpovídají zejména obce v USA.

3) *Welfare-State Model* (model sociálního státu) – primárním úkolem komunálních jednotek je poskytovat sociální služby. V této skupině jsou obce většinou velké a úředníci jsou dobře placení profesionálové. Lze sem zařadit Německo, Nizozemí, Velkou Británii a skandinávské země.

4) *Market-Enabling Model* nebo *Consumerist Model* (model umožňující tržní prostředí) – zde se role lokální vlády redukuje na minimum a poskytování služeb je zadáváno soukromým subjektům. [podle LIDSTRÖM 1999: 103]

Goldsmithova typologie trpí několika nedostatky. Například, velké aglomerace jihoevropských států pravděpodobně plně neodpovídají modelu, do kterého jsou státy zařazeny. Jak ale podotýká Lidström [LIDSTRÖM 1999: 103], lze tuto typologii dobře využít k popsání dynamiky vývoje jednotlivých komunálních systémů, neboť ideální typy poskytují širší využití než typy více svázané s empirickými příklady.

Poslední Lidströmův způsob rozdělení typologií komunálních systémů rozlišuje, zda se příslušná studie zabývá komunálními systémy jako celky či zda se zaměřuje na jeden jejich aspekt. Příklady náležející k první kategorii už byly zmíněny. Nortonova či Goldsmithova typologie patří do této kategorie. Mezi typologie, jež jsou vytvořeny na základě studia komunálních systémů jako celků, patří rovněž typologie Hesseho a Sharpeho [HESSE, SHARPE 1991]. Hesse a Sharpe vytvářejí tyto tři skupiny států: *Franco-skupina*, *Anglo-skupina* a *severo- a středoevropská skupina*. Jde o poměrně široce přijímanou typologii, a proto jí bude věnován větší prostor v poslední části kapitoly.

Příkladem typologie, jež sleduje pouze jeden aspekt komunálních systémů je práce Pickvance a Preteceillea [PICKVANCE, PRETECEILLE 1991]. Autoři se zaměřili jen na finanční stránku komunální politiky⁸ a identifikovali tři skupiny zemí: 1) Velká Británie a Dánsko, 2) USA a Kanada, 3) Francie. Německo zařadili na pomezí prvních dvou skupin.

⁸ Konkrétně, zda komunální vlády zažily finanční krizi a do jaké míry v takovém případě omezily poskytované služby. Dalším kritériem bylo v jaké fázi se nachází a jakým směrem se ubírá decentralizace pravomocí. [LIDSTRÖM 1998: 104]

Na jeden aspekt komunální politiky se zaměřují také Page a Goldsmith [PAGE, GOLDSMITH 1987], konkrétně na vztahy centrum – komunální úroveň. Page a Goldsmith přicházejí se dvěma odlišnými skupinami zemí: 1) *severoevropské systémy* (Švédsko, Norsko, Dánsko, Velká Británie; a 2) *jihoevropské systémy* (Francie, Itálie, Španělsko). I tato typologie patří mezi významnější, a proto bude podrobněji vysvětlena v následující podkapitole.

Typologie komunálních systémů lze ale posuzovat ještě podle dalších kritérií. Alternativu k Lidströmovu dělení nabízejí Heinelt a Hlepas. [HEINELT, HLEPAS 2006] Autoři rozlišují typologie podle toho, zda se zaměřují na vertikální či horizontální mocenské vztahy. Vertikální mocenské vztahy představují vztahy mezi municipalitou a vládou (vládami) na vyšší úrovni. Horizontální dimenze moci představuje vztahy mezi zastupitelstvem (council), starostou a administrativním aparátem radnice [HEINELT, HLEPAS 2006: 21].

Mezi typologie vycházející z vertikálních vztahů řadí Heinelt a Hlepas práce Bennetta, Page a Goldsmitha, Hesseho a Sharpeho. Na horizontální dimenzi představují autoři Wollmannovu typologii, která rozlišuje mezi dualistickými a monistickými systémy. V dualistických systémech je legislativa a exekutiva na komunální úrovni oddělena. V monistických systémech jsou naopak obě složky moci sloučeny. [HEINELT, HLEPAS 2006: 29]

Z Wollmannovy typologie dále vychází Henry Bäck, který ji zkomboval s tradičními formami vlády na národní úrovni a vytvořil vlastní typologii:

1) *Vláda shromáždění (Assembly Government)* – znamená, že exekutivní moc je v rukou proporčně složeného výboru. Tento typ představuje kombinaci monismu a konsociačního prostředí (*konsociationalism*).

2) *Parlamentarismus* představuje kombinaci monismu a většinového principu (*majoritarianism*). Prakticky to znamená, že exekutivní orgán je volen shromážděním na základě většinového principu.

3) *Presidencialismus* představuje přímo volený starosta, který si vybírá vlastní „kabinet“ nezávisle na shromáždění. Legislativa má také svoji vlastní legitimitu. V tomto případě jde o kombinaci dualismu a většinového principu.

4) *Semi-presidencialismus* představuje přímo volený starosta obklopený výborem spolupracovníků, které mu vybralo shromáždění. Zde se dualismus kombinuje konsociačním či většinovým principem. [HEINELT, HLEPAS 2006: 30]

Do typologií, které vycházejí ze zkoumání vztahů na horizontální úrovni patří také typologie Mouritzena a Svary [MOURITZEN, SVARA 2005]. Na základě tří kritérií vydělují čtyři typy komunální vlády, které se od sebe odlišují povahou exekutivy. Tato typologie bude rovněž podrobněji popsána v poslední části kapitoly.

2. Page & Goldsmith – severoevropské a jihoevropské systémy

Následující podkapitola pojednává o typologii vypracované Page a Goldsmithem v knize *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States* [PAGE, GOLDSMITH 1987]. Autoři rozdělili zkoumané země do dvou skupin: severoevropské systémy (zahrnující Velkou Británii, Dánsko, Norsko a Švédsko) a jihoevropské systémy (Francie, Itálie, Španělsko). Následující text se věnuje podrobnému rozboru této studie – jak kritériím, se kterými pracuje, tak výsledkům, k nimž práce Page a Goldsmitha vedla.

Page a Goldsmith se ve své studii zaměřili na zkoumání vztahu centrum – lokalita. Podnětem k novému rozpracování komparativního zhodnocení tohoto vztahu byla terminologická nejednoznačnost. Podle jejich názoru neexistoval v době zpracovávání studie vhodný nástroj ke komparaci vztahu centrum – lokalita. Autoři argumentují, že dosavadní pojmy jako decentralizace, lokální autonomie, centrální kontrola, které se dosud užívaly, neposkytují adekvátní nástroj pro komparativní analýzu vztahu centrum – lokalita. Tyto pojmy nevyjadřují dostatečně přesně, „který konkrétní aspekt v procesu vládnutí je ‚decentralizovaný‘“. [PAGE, GOLDSMITH 1987: 3] Problém lze ilustrovat na příkladu komparace Francie a Velké Británie. Francie byla obecně považována za centralizovanější v tom smyslu, že francouzská místní správa nemá příliš pravomocí. Zároveň však lze podle Page a Goldsmitha tvrdit, že britská místní správa je centralizovaná,

protože schopnost místní správy vzepřít se politice centrální vlády je oproti Francii rozhodně nižší. Která země je pak tedy centralizovanější? [PAGE, GOLDSMITH 1987: 3]

Vědomi si těchto nedostatků navrhuji Page a Goldsmith zpřesnění rámce pro komparativní analýzu vztahu centrum – lokalita. Rozlišuji tři dimenze pro hodnocení pozice místní správy: *funkce (functions)*, *přístup (access)* a *samostatnost v rozhodování (discretion)*. Pod pojmem *funkce* se skrývá jednoduše to, jaké funkce místní správa plní. *Přístup* pak vyjadřuje „povahu kontaktů mezi představiteli centrální vlády a místní samosprávou“ [PAGE, GOLDSMITH 1987: 7]. Samostatnost v rozhodování představuje „schopnost (*ability*) představitelů místní správy rozhodovat o typu a úrovni služeb [...] a o tom, jak jsou tyto služby poskytovány a financovány“. [PAGE, GOLDSMITH 1987: 5].

Dimenze pro analýzu, které Page a Goldsmith definovali, nejsou jedno-
rozměrným nástrojem pro analýzu vztahů centrum – lokalita. Každá z nich
v sobě zahrnuje několik aspektů, které je třeba vzít v úvahu. V rovině funk-
cí představuje úskalí nesmírná variabilita funkcí, které místní správy plní.
Například poskytované služby se liší co do obsahu, způsobu poskytování
i samotného pojmenování. Za jedním pojmem – například podpora bydlení –
se může skrývat diametrálně odlišný způsob poskytování této služby.
[PAGE, GOLDSMITH 1987: 4]

Rovinu *samostatnosti v rozhodování* ovlivňují čtyři aspekty. Prvním
jsou základní principy právního rámce, ve kterém místní správa funguje.
Pak je třeba přihlédnout k tomu, zda jsou funkce vykonávané místní správou
mandatorní – tedy předepsané centrem – či zda si je obce volí samy. Třetím
aspektem je možnost omezení funkcí neformální cestou. Za nerespektování
formálně nezávazných doporučení z centra může následovat finanční dis-
kriminace či jiný trest. A začtvrté – samostatnost v rozhodování místní sprá-
vy je určována její finanční samostatností. Tento bod se týká nejen daní, ale
i dotací, které jsou obcím poskytovány centrem. *Samostatnost v rozhodování*
obce je ovlivňována tím, zda jsou dotace vázány na poskytování určité
služby či zda s nimi může obec volně nakládat [PAGE, GOLDSMITH
1987: 5–7]

V rovině možnosti přístupu místní správy k centrálním orgánům je
důležitý poměr přímých a nepřímých⁹ kontaktů s centrálními orgány.

⁹ tzn. prostřednictvím organizací sdružujících obce

Druhým aspektem je, zda některá z těchto forem přístupu umožňuje představitelům místní správy vstupovat do rozhodovacích procesů na centrální úrovni.¹⁰ [PAGE, GOLDSMITH 1987: 8]

S použitím výše zmíněného rámce analýzy identifikovali Page a Goldsmith dva soubory zemí: *severoevropské systémy* (Velká Británie, Norsko, Dánsko, Švédsko) a *jihoevropské systémy* (Francie, Itálie Španělsko). Jaké jsou charakteristiky jednotlivých skupin? Jižní systémy mají obce s malými kompetencemi, nízkou samostatností v rozhodování a dobrým přístupem lokálních politiků na centrální vládní úrovni. Lokální představitelé reprezentují slabé obce, ale jsou silní na národní úrovni. Severoevropské systémy naopak charakterizuje silná decentralizace funkcí, vysoká míra samostatnosti v rozhodování a nízká úroveň přístupu lokální elity do centrálních orgánů. [PAGE, GOLDSMITH 1987: 156–162]

Pokud se podrobněji podíváme na funkční dimenzi, ukazuje se, že v severoevropských zemích nesou formální odpovědnost za některé nejdražší veřejné služby přímo obce (například školství, zdravotnictví, sociální podpory, policie, silnice). Platí to sice i o některých jižních zemích, ale ty odpovědnost za financování a chod těchto veřejných služeb sdílejí s vládními agenturami. [PAGE, GOLDSMITH 1987: 156] Rozdíl je dobře viditelný, pokud porovnáme podíl obcí na celkovém zaměstnávání ve veřejném sektoru. Dalším vhodným ukazatelem je také podíl rozpočtů obcí na celkových veřejných výdajích. Podrobněji to ukazuje následující tabulka:¹¹

¹⁰ Tento aspekt není příliš podstatný pro námi rozebíranou typologii, ale je velmi podstatný pro citovanou knihu Page a Goldsmithe. Představuje totiž *puzzle* (tedy jakousi hlavní otázku) celé knihy.

¹¹ Tabulka ukazuje údaje z roku 1984. Autoři ale k tomu poznamenávají, že základní tendence přetrvaly i po reformách v osmdesátých letech.

Tabulka 1: Podíl obcí na veřejných výdajích a zaměstnávání ve veřejném sektoru v roce 1984

	Podíl rozpočtů obcí na celkových veřejných výdajích (v procentech)	Podíl obcí na celkovém zaměstnávání ve veřejném sektoru (v procentech)
Norsko	61	64
Dánsko	57	57
Švédsko	42	54
Velká Británie	26	38
Itálie		
– obce	14	10
– regiony, provincie	7	2
Francie		
– obce	12	10
– regiony, departmenty	5	1
Španělsko		
– obce	9	10
– regiony, provincie	13	14

Zdroj: Autorka dle [PAGE, GOLDSMITH 1987: 157]

Co se týče samostatnosti v rozhodování, konstatují autoři, že nelze země striktně rozdělit podle právního rámce, který mají obce pro své rozhodování, ani podle charakteru služeb, které poskytují. V těchto aspektech vykazují skupiny značnou různorodost. Lze však vystopovat rozdíly mezi skupinami v tom, jakým způsobem je samostatnost v rozhodování omežována ze strany centra. V severních zemích je regulace samostatnosti v rozhodování blíže *statutární regulaci*, která znamená, že stát určuje zákonem obecný prostor, ve kterém se obce mohou volně pohybovat. V jižních zemích má omezování blíže k *administrativní regulaci*, v rámci které stát omezuje rozhodování obcí případově specifickými direktivami.

Ohledně přístupu lokálních politiků do rozhodovacích orgánů na centrální úrovni platí, že v jižních zemích zastává tuto funkci představitel obce osobně. Stává se tak jakýmsi patronem své obce a snaží se pro ni lobbo-

vat v centru. [HEINELT, HLEPAS 2006: 23] Dobře to ilustruje například, ještě v osmdesátých letech platná, praxe slučování mandátů ve Francii. V severoevropských systémech naopak obce prosazují své zájmy v centru zprostředkovaně. Podílejí se na tom jak organizace reprezentující přímo obce, tak také například organizace sdružující zaměstnavatele v regionu.

V roce 2001 se k typologii Page Goldsmitha vrátil Peter John ve své publikaci *Local Governance in Western Europe* [JOHN 2001]. John doplnil skupiny severních a jižních zemí ještě o další státy. K jihoevropským systémům přidal Belgie, Řecko a Portugalsko. K severoevropským systémům doplnil Finsko, Irsko, Nizozemsko. Zároveň se zabýval normativní dimenzí této typologie. Mimo jiné uvádí, že způsob reprezentace lokality v centru, který stojí na osobních kontaktech – tak jako je tomu v jižních zemích, usnadňuje politickou a personální korupci. [JOHN 2001: 30–31]

Pageova a Goldsmithova typologie ale není všude bez výhrad přijímána. Kritici jejím autorům vytýkají zejména to, že příliš úzce vybrali případy pro svou studii. Všechny vybrané státy jsou unitární. Do typologie, která má zahrnovat západoevropské státy, se tak nedostaly nejen federace jako Německo nebo Švýcarsko, ale i unitární státy jako například Nizozemsko. Některé z unitárních států přiřadil k typologii Peter John [JOHN 2001], ale i tak zůstávají stranou této typologie federace. Proč je nezahrnují do své studie, vysvětlují Page a Goldsmith v úvodu publikace. Cílem jejich práce bylo zkoumat vztah centrum – lokalita, a proto by mohla střední úroveň v podobě subjektů federace působit jako zkreslující prvek. Slovy autorů: „V této počáteční fázi vytváření [...] teorie vztahů centrum – periferie zavádí federální struktura stupeň complexity, kterému nemíníme čelit.“ [PAGE, GOLDSMITH 1987: 3] Na to reaguje Peter John, který upozorňuje, že i v unitárních státech působí často mezi centrem a lokalitou ještě třetí úroveň správy, a proto ani zde nelze mluvit o přímém vztahu centrum – lokalita. [JOHN 2001: 32]

Kritici také vyčítají Pageovi a Goldsmithovi, že nelze jednotlivé komunální systémy v Evropě rozdělit pouze do dvou skupin, že je jejich typologie příliš zjednodušující. [JOHN 2001: 32] Heinelt a Hlepas také upozorňují na to, že pokud do typologie zahrneme další země – zejména ty ze střední a východní Evropy, stane se především severní skupina příliš heterogenní. [HEINELT, HLEPAS 2006: 24] Tato výtku je oprávněná, ale v době, kdy Page a Goldsmith svoji studii psali, nemohli tyto výtky předjímat.

Další kritici upozorňují na to, že změny, kterými prošly komunální systémy v devadesátých letech, smazaly řadu rozdílů mezi severními a jižními zeměmi. Toto je do jisté míry pravda, ale jak poukazuje John, mnoho podstatných rozdílů mezi severní a jižní skupinou zůstává i po změnách v devadesátých letech. [JOHN 2001: 34]

I přes výše zmíněné kritiky je Pageova a Goldsmithova typologie oceňována právě pro svou přímočarost a jednoduchost. Svůj význam pro komparativní studium komunálních systémů má ale hlavně díky tomu, že se odpoutala od legalistického přístupu, který do té doby drtivě převažoval. [HEINELT, HLEPAS 2006: 24] Stala se pak východiskem pro další komparativní analýzy a další typologie komunálních systémů. Dvěma z nich se podrobněji věnuje následující podkapitola.

3. Pokračovatelé typologie Page & Goldsmith

Tato podkapitola se zabývá tím, jaký byl osud typologie Page a Goldsmitha v dalších zpracováních. První část popisuje, jak tuto typologii rozvedli Hesse a Sharpe. V druhé části se předmětem výkladu stane nejnovější typologie Heinelta a Hlepase, která jako jedna z mála zahrnuje nově demokraticizované země střední a východní Evropy.

Hesse a Sharpe [HESSE, SHARPE 1991] si za základ své typologie vzali práci Page a Goldsmitha. Mezi kritéria, která autoři brali v úvahu, patří: rozdělení kompetencí týkajících se poskytování služeb, politická síla místní správy ve vztahu k výše postavené úrovni a význam přisuzovaný lokální demokracii. [HEINELT, HLEPAS 2006: 26] Vznikla tak následující typologie:

1) *Franco-skupina*, která odpovídá jižním zemím v typologii Page a Goldsmitha. Název odkazuje na její „napoleonské“ kořeny. Autoři do ní zařazují Francii, Itálii, Belgii, Španělsko, Portugalsko a Řecko.

2) *Anglo-skupina* se vyznačuje malou formální i politickou rolí místní správy. Na druhou stranu má místní správa velký význam při distribuci veřejných služeb. Do Anglo-skupiny patří Velká Británie, Irsko, z mimoevropských zemí též Kanada, Austrálie, Nový Zéland a do jisté míry USA.

3) *Severo- a středoevropská skupina* zahrnuje skandinávské země, Německo a Nizozemí (lze přiřadit ještě Rakousko a Švýcarsko). Podobně jako v anglo-skupině hraje místní správa velkou roli při distribuci veřejných

služeb, ale narozdíl od anglo-zemí jsou zde jednotky místní správy politiky silné a jsou značně politicky i finančně autonomní. [HEINELT, HLEPAS 2006: 26]

Hesse a Sharpe do jisté míry reagovali na kritiku, která Pageovi a Goldsmithovi vyčítala přílišnou heterogenost severní skupiny. Na výjimečnost Velké Británie upozorňuje i Peter John [JOHN 2001], ale jeho závěrem je, že Británie může zůstat členem skupiny severních zemí. Hesse a Sharpe však zachovali pouze jižní skupinu zemí. Británii a jí podobné systémy vydělili do vlastní kategorie.

Přestože je typologie Hesseho a Sharpeho široce přijímaná [LIDSTRÖM 1999], jejím výrazným nedostatkem je, že se nevěnuje nově demokratizovaným zemím střední a východní Evropy. O tento rozměr ji rozšiřuje až příspěvek Heinelta a Hlepase v teoretické kapitole studie *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. [HEINELT, HLEPAS 2006] Autoři se zde inspirovali předchozími pracemi a vytvářejí vlastní typologii, které se podrobněji věnují následující odstavce.

Jak vyplývá z názvu výše zmiňované knihy, Heinelt a Hlepas vytvářeli svoji typologii pro publikaci zaměřující se na starosty evropských zemí. Aby toto téma dobře postihli, rozhodli se zkombinovat typologii zaměřenou na vertikální dimenzi komunální politiky s typologií orientovanou horizontálně.

Ve vertikální dimenzi si vybrali typologii Hesseho a Sharpeho. Přizpůsobili ji nově vzniklé situaci ve střední a východní Evropě a přiřadili k ní čtvrtou skupinu zemí – *středo- a východoevropskou* (Maďarsko, Polsko a Česká republika). V rovině kompetencí či finanční samostatnosti mají tyto státy mnoho společného se severo- a středoevropskou skupinou, ale zároveň se odlišují svým historickým vývojem a nedávnou proběhlou radikální decentralizací. [HEINELT, HLEPAS 2006: 27]

Po přiřazení nové skupiny otestovali Heinelt a Hlepas platnost této typologie. Po vyhodnocení následujících kritérií: odpovědnost obcí za poskytování sociálních služeb, finanční autonomie a podíl výdajů obcí na celkovém HDP; označili autoři takovéto rozdělení zemí do skupin za „vhodné“. [HEINELT, HLEPAS 2006: 27–29]

Mezi horizontálně orientovanými typologiemi si Heinelt a Hlepas vybrali typologii Mouritzena a Svary. [MOURITZEN, SVARA 2002]

Mouritzen a Svava se zaměřují na pozici starosty v komunálním systému. V úvahu berou jak formální tak neformální aspekty ovlivňující jeho pozici. Mouritzen a Svava rozlišují tyto čtyři typy komunálních systémů:

1) *The strong mayor form* (systém silného starosty), kde přímo volený starosta ovládá většinu v zastupitelstvu a drží většinu exekutivních pravomocí. Do této skupiny lze zařadit Francii, Německo (kromě Hesenska), Rakousko (pouze šest zemí z devíti), Řecko, Maďarsko¹², Itálii, Polsko, Portugalsko, Španělsko a britské obce s přímo voleným starostou.

2) *The committee-leader form* (systém vůdce výboru), kde je jedna osoba jasným politickým vůdcem obce (nemusí to být právě starosta). Tento lídr může nebo nemusí mít kontrolu nad zastupitelstvem. Důležité je, že se o exekutivní pravomoci dělí s kolektivním orgánem. Do této skupiny patří Dánsko, Švédsko, zbytek rakouských zemí a některé britské případy.

3) *The collective form* (systém kolektivního vedení), kde má exekutivní pravomoci v rukou kolektivní orgán (výbor), tvořený volenými členy zastupitelstva. V jeho čele pak stojí starosta. Patří sem Belgie, Česká republika, Nizozemsko, Švýcarsko, Hesensko a některé britské případy.

4) *The council-manager form* (systém manažerského výboru), ve kterém jsou všechny exekutivní funkce v rukou profesionální administrativy v čele s manažerem jmenovaným zastupitelstvem. Starosta má pak jen reprezentativní pravomocí. Do této skupiny řadí autoři pouze Irsko. [HEINELT, HLEPAS 2006: 31–33]

Kombinací typologie Hesseho a Sharpeho s členěním Mouritzena a Svavy vytvořili Heinelt a Hlepas vlastní typologii, kterou nazvali *POLLEADER*. Dosáhli tak sloučení horizontálních a vertikálních vztahů v jedné typologii. Komplexní vztahy v tomto členění nejlépe vysvětluje následující tabulka:

¹² Mouritzen a Svava do své typologie nezahrnují nově demokratizované země střední a východní Evropy. Ty, které jsou v tomto přehledu uvedeny, doplnili až Heinelt a Hlepas. [HEINELT, HLEPAS 2006: 33]

Tabulka 2: POLLEADER typologie

	Franco-skupina	Anglo-skupina	Severo-a stře-doevropská skupina	Středo-a vý-chodo-evropská skupina
Strong mayor form	Politický starosta Francie, Řecko, Itálie, Portugalsko, Španělsko	Exekutivní starosta Velká Británie	Exekutivní starosta Německo, Rakousko	Exekutivní starosta Polsko, Maďarsko
Committee-leader form		Kolegiální lídr Velká Británie	Kolegiální lídr Dánsko, Švédsko, (Rakousko)	
Collective form	Kolegiální lídr Belgie	Kolegiální lídr Velká Británie	Kolegiální lídr Nizozemsko, Švýcarsko, (Německo)	Kolegiální lídr Česká republika
Council-manager form		Ceremoniální starosta Irsko		

Zdroj: Autorka dle [HEINELT, HLEPAS 2006: 34]

Typologie Heinelta a Hlepase přinesla dva nové prvky. Za prvé v sobě spojuje horizontální a vertikální vztahy týkající se komunální politiky a za druhé zahrnuje země střední a východní Evropy, které byly dosud ve většině typologií opomíjeny.¹³

¹³ Země střední a východní Evropy zahrnuli ještě Bours a Svava. Obě typologie ale nejsou z výše zmíněných důvodů příliš rozšířené.

Závěr

Rozbor typologií komunálních systémů ukázal, že je pro výsledek velmi podstatné, jaký přístup autor zvolí. Mohou vznikat značně odlišné skupiny zemí, v závislosti na tom, jaká kritéria byla použita. Různorodost přístupů k typologiím komunálních systémů a rozličnost samotných typologií jen ilustrují, jak komplexní je celá problematika. Kombinace horizontální a vertikální dimenze, spolu s rovinou formální a rovinou reálného fungování, představuje to, co činí komunální systémy tak složitým problémem.

V současné době se autoři pracující s nějakým druhem typologie komunálních systémů opírají zejména o práci Page a Goldsmitha. Buď tuto typologii přímo přejímají [John 2001] nebo ji dále rozvíjejí. Druhým jmenovaným způsobem vznikla typologie Hesseho a Sharpeho či nejnovější typologie POLLEADER. Stále však typologie komunálních systémů nenabízejí žádnou, která by byla přijímána většinou autorů, jež se věnují komparativní analýze komunálních systémů.

Prameny a literatura

- BÄCK, H.; HEINELT, H.; MAGNIER, A. (eds.) (2006): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BENNETT, R. J. (eds.) (1993): *Local Government in the New Europe*. London a New York: Belhaven Press.
- BOURS, A. (1993): *Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government*. In Bennett, R. J. (eds.) (1993): *Local Government in the New Europe*. London a New York: Belhaven Press.
- HESSE, J. J.; SHARPE, L. J. (1991): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- GOLDSMITH, M. (1992): Local Government. *Urban Studies*, roč. 29, č. 3, s. 393–410.
- LIDSTRÖM, A. (1999): The Comparative Study of Local Government Systems. A Research Agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, roč. 1, č. 1, s. 97–115.
- MOURITZEN, P. E.; SVARA, J. H. (2002): *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- NORTON, A. (1994): *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Adlershot: Edward Elgar.
- PAGE, E.; GOLDSMITH, M. (1987): *Central and Local Government Relation. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: SAGE.
- PICKVANCE, C.; PERTECEILLE, E. (1991): *State Restructuring and Local Power. A comparative Perspective*. London: Pinter Publishers.

ISLAND

Martin Polinec

Když se řekne Island, tak se možná mnohým vybaví obraz malé země ležící kdesi na okraji Evropy.¹⁴ Bývalý islandský premiér David Oddsson¹⁵ k tématu „odlehlosti“ ostrova poznamenal, že jakkoli je Islandůnů pouhých 280 tisíc, tak země je s okolním světem spojena lépe než některá mnohem lidnatější evropská města. [GOODEVE 2005: 98] Na základě charakteristiky z pera Marguerity Del Giudiceové lze navíc soudit, že obyvatelé tohoto ostrova svoji zemi rozhodně nepovažují za skutečně malou: „*Islandané jsou hrdí na své ságy, poutavé legendy o rané skandinávské a islandské společnosti, které jsou obecně řazeny mezi nejlepší literaturu středověku. Jsou hrdí na svého laureáta Nobelovy ceny za literaturu (Halldór Laxness, 1955), na své tři Miss World, čtyři horolezce na Everestu, nejstarší existující parlament a na první demokraticky zvolenou prezidentku na světě Vigdís Finnbogadóttir, která vykonávala funkci 16 let.*“ [DEL GIUDICEOVÁ 2008: 75] Hlavním zdrojem obživy ostrovních obyvatel bylo dlouhou dobu zemědělství a rybolov. V posledních 25 letech však došlo k rychlému rozvoji průmyslu a služeb. Islandané těží z výhod, které jim poskytuje přístup k bohatým zdrojům obnovitelné energie. Elektřina je získávána z hydroelektráren a geotermální energie – k vytápění domů se ve značné míře používá horká geotermální voda. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 3] Island sice není členem EU, avšak je signatářem Dohody o Evropském ekonomickém prostoru. V rámci severského srovnání se v islandských komunálních volbách nejvíce prosazují nestraničné kandidátky. Island je navíc jedinou ze severských zemí, kde se neuskutečnil experiment se svobodnými komunami. [BALDERSHEIM, STÅHLBERG 1994: 4]

¹⁴ V době vzniku této stati se Island stal také jedním z nevýraznějších symbolů rozsáhlé mezinárodní bankovní krize.

¹⁵ Není bez zajímavosti, že Oddsson strávil deset let na postu primátora Reykjavíku. [KADEČKOVÁ 2001: 256] Na radnici hlavního města získal cenné politické zkušenosti, které mohl později uplatnit ve funkci předsedy vlády.

1. Historický vývoj

1.1. Do roku 1262

Kořeny islandských úřadů místní správy sahají na počátek desátého století, tedy do doby krátce po osídlení ostrova. První písemně zachycené normy týkající se struktury, působnosti a odpovědnosti úřadů místní správy obsahuje *Grágás* – islandská kniha (sbírka) zákonů pocházející z 12. století.¹⁶ *Grágás* například stanovoval, že každá obec musí mít přinejmenším 20 farmářů, respektive 400 obyvatel, což je trochu překvapivé číslo, vezmeme-li v úvahu, že v současnosti ke vzniku obce postačí 50 obyvatel. Součástí *Grágásu* byl také tzv. Desátkový zákon, přijatý na konci 11. století z iniciativy biskupa Gissura Ísleifssona. Tento zákon na obce uvalil povinnost vybírat desátky, přičemž část takto vybraných prostředků směřovala na podporu chudých. Poskytování sociální podpory po staletí přetrvalo jako jedna z hlavních funkcí a povinností obcí. Pro formování místní správy byly důležité ze severské kultury pramenící zkušenosti, které si sebou na ostrov přivezli první osadníci. Původní role místních úřadů vycházela ze snahy pomáhat obyvatelstvu-společenství dané obce. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 6] Míra úspěšnosti při naplňování takto ambiciózní úlohy nepochybně úzce souvisela s mírou nezávislosti, kterou obce v rámci celého systému správy požívaly.

1.2. Od roku 1262

Nezávislost obcí začala být významně redukována počínaje rokem 1262, kdy se země ocitla pod cizí – tehdy norskou – nadvládou. Ačkoliv formálně obce o svoji nezávislost přišly na základě rozhodnutí dánského krále v roce 1809, tak ve skutečnosti se původní forma místní samosprávy vytratila již mnohem dříve. Místní úřady však byly obnoveny v květnu 1872, a to výnosem dánského krále Kristiána IX. Nové hranice obcí se odvíjely od podoby starých místních obvodů.¹⁷ První zákon o místní správě byl přijat v roce 1905. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 6]

¹⁶ Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [[http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local Government](http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local%20Government); ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

¹⁷ Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [[http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local Government](http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local%20Government); ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

Až do poslední dekády minulého století vycházela podoba sídelní struktury především z výše zmiňované direktivy z května 1872. Země tehdy byla rozdělena na 172 obcí.

1.3. Dvacáté století

V první polovině dvacátého století se počet obcí zvyšoval, což bylo způsobeno především osamostatňováním některých částí měst. Počet obcí dosáhl svého vrcholu v roce 1950, kdy jich existovalo 229. V následujících čtyřiceti letech se počet obcí výrazně nezměnil, v roce 1990 jich stále existovalo 204 – z toho 30 měst a 174 venkovských okresů.¹⁸ Po roce 1990 však ministerstvo sociálních věcí spustilo ve spolupráci s Asociací islandských místních samospráv kampaň za slučování obcí. V obcích se následně konaly referenda, ve kterých se občané vyjadřovali k možnosti sloučení s jinou obcí/obcemi. Výsledkem celého procesu byl výrazný pokles počtu obcí. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 13] Mezi lety 1990 až 1994 se počet obcí snížil o 33 – na 171. V období 1994 až 1998 došlo k dalšímu poklesu – na 124 obcí. Pokles pokračoval i v období 1998 až 2002, kdy se celkový počet obcí snížil na 105. Ani toto číslo již však není aktuální, protože od roku 2006 nalezneme na Islandu pouze 79 obcí.¹⁹

2. Sídelní struktura

Velikost jednotlivých obcí se poměrně výrazně liší. Každá obec musí mít minimálně 50 obyvatel. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 6] Nejmenší islandská obec má přibližně 100 obyvatel, zatímco největší obec (hl. město Reykjavík) čítá okolo 108 000 obyvatel. Pouze osm dalších měst má více než 5 000 obyvatel, z toho pouze čtyři města mají více než 10 000 obyvatel. Naproti tomu 47 obcí čítá méně než 1 000 obyvatel. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 13] Počet obyvatel žijících v okresech²⁰ (na venkově)

¹⁸ Municipalities and Unification of municipalities in Iceland since 1950, str. 5. [<http://www.samband.is/template1.asp?id=364>; ověřeno ke dni 25. 4. 2008]

¹⁹ Municipalities and Unification of municipalities in Iceland since 1950, str. 5–16. [<http://www.samband.is/template1.asp?id=364>; ověřeno ke dni 25. 4. 2008]

²⁰ Okres je v podstatě synonymem pro venkov.

trvale klesá, v současnosti zde žije pouze asi 10 procent populace Islandu.²¹ Celkově je Island nejméně osídlenou evropskou zemí – v průměru s přibližně třemi obyvateli na jeden kilometr čtvereční. Skoro čtyři pětiny země jsou neobydlené. Populace se soustřeďuje především podél pobřeží, v údolích a na jihozápadním výběžku ostrova. Nej hustěji zalidněnou oblastí je Reykjavík a jeho okolí.²² V roce 2002 byla průměrná geografická rozloha obce 976 km² a průměrná velikost populace obce přibližně 2 700 obyvatel. V důsledku slučování obcí, a tedy poklesu jejich celkového počtu, se do jara 2006 průměrná geografická rozloha obce zvýšila na 1 300 km² a průměrná velikost populace na 3 800 obyvatel. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 13] Ruku v ruce s poklesem počtu obcí se měnila i jejich úloha – působnost obcí se rozšiřovala.

3. Obce v rámci systému veřejné správy

Islandský systém územní veřejné správy má dvě základní úrovně – státní a lokální. Na úrovni lokální se setkáváme s *městy* a *okresy*. Nutno zdůraznit, že města nejsou součástí okresů. Města i okresy jsou samostatné jednotky s rovnocenným postavením. Z hlediska islandského zákona o místní správě jsou obě zmiňované formy správních jednotek (města i okresy) považovány za obce. Princip místní samosprávy je právně ukotven v islandské ústavě (článek 78) a v zákoně o místní správě (článek 2).

3.1. Rozsah působnosti a povinnosti obcí

Činnosti, které obce vykonávají, lze rozdělit do dvou skupin – na povinné a dobrovolné. Povinné jsou ty činnosti, které obcím předepisují zákony. Do dobrovolných lze zařadit všechny aktivity, které obce vyvíjejí ze své vůle, aniž by to po nich vyžadoval zákon.²³ Vychází se z principu, že obce

²¹ Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [[http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local Government](http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local%20Government); ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

²² Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [<http://www.iceland.is>; ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

²³ Samotný způsob provádění těchto (dobrovolných) aktivit však nesmí být v rozporu s platnými zákonnými normami – tj. obce za žádných okolností nesmějí porušovat zákon.

mohou vykonávat jakékoliv úkoly vztahující se k obyvatelstvu dané obce, pokud tyto úkoly nejsou ze zákona svěřeny jiným entitám. Obce tedy svým jednáním nesmějí omezovat zákonnou působnost jiných institucí a orgánů. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 15]

Mezi hlavní povinnosti obcí patří zajišťování úkolů v oblasti školství (provoz základních, středních a hudebních škol)²⁴, v oblasti sociální péče (péče o stárnoucí a nemohoucí, podpora rodin, školky, jesle a další sociální péče o děti), v oblasti zdravotnictví (částečná odpovědnost za chod zdravotních středisek a nemocnic), v oblasti kultury (činnost knihoven, muzeí, kulturních center a podpora ochotnických sdružení působících v oblasti umění)²⁵, sportu (budování a provoz sportovních zařízení) a dalších volnočasových aktivit (budování a provoz rekreačních oblastí). Ze zákona jsou obce odpovědné za velkou část infrastruktury (silnice a cesty,²⁶ zásobování vodou, dodávky elektrické energie, kanalizace, centrální topné systémy). Do působnosti obcí spadá také územní plánování, bytová výstavba, protipožární ochrana, civilní obrana, zajišťování sběru a likvidace odpadu, v různé míře se podílejí na výstavbě silnic, cest a přístavů. Obce se státem sdílejí odpovědnost také v oblasti ochrany životního prostředí, v oblasti veřejné dopravy a v boji s nezaměstnaností.²⁷ [COUNCIL OF EUROPE 2005: 17–20]

3.2. Dohled nad obcemi a státní správa na lokální úrovni

Dohled nad aktivitami místních samospráv vykonává především ministerstvo sociálních věcí, které sleduje, zdali je činnost obcí ve shodě se zákonem o místní správě a dalšími závaznými právními normami. Pokud ministerstvo odhalí zanedbání povinností, disponuje dvěma hlavními nástroji, jak vymoci nápravu. Tím prvním je možnost pokutovat zodpovědné osoby, druhým

²⁴ Stát odpovídá za organizaci výukového systému a finančně pokrývá mzdy učitelů. Hlavním úkolem obcí je zvolit členy školských výborů a finančně zajišťovat provoz školních budov (vytápění, osvětlení, údržba a úklid). Školní docházka je povinná pro děti od 6 do 16 let.

²⁵ Stát zajišťuje chod Národního muzea, Národní knihovny, Národního divadla a Islandského symfonického orchestru. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 20]

²⁶ Stát je odpovědný za dálnice a cesty ve venkovských oblastech. Obce jsou odpovědné za ostatní cesty a silnice v rámci hranic jednotlivých obcí.

²⁷ Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [[http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local Government](http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local%20Government); ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

pak právo přerušit tok finančních prostředků z vyrovnávacího fondu obcí do pokladny příslušné obce.²⁸ Přířímými zástupci státu na lokální úrovni jsou obvodní komisaři, kteří v jim svěřených územních oblastech vykonávají určité povinnosti státní správy – např. výběr daní, vedení policie a prokuratury, svatby a rozvody. Obvodní komisaři působí v rámci 26 správních obvodů, na které je země rozdělena. Tyto obvody neplní žádné samosprávné funkce, jedná se „pouze“ o jednotky státní správy.

3.3. Další typy územních jednotek

Na Islandu se setkáme i s jiným členěním – například na regiony, kraje či volební obvody. Členění na regiony však slouží především statistickým účelům, v případě krajů se jedná spíše o historické členění. Islandské regiony ani kraje tedy nepředstavují regionální úroveň samosprávy.

4. Spolupráce obcí

Zákon o místní správě říká, že obce mohou při provádění určitých úkolů vzájemně spolupracovat. Důraz na kooperaci je jedním ze základních rysů fungování islandských obcí. Vzájemná spolupráce hraje významnou roli především v případě venkovských obcí, pro které představuje cestu, jak zvyšovat kvalitu občanům poskytovaných služeb. Vzájemná spolupráce obcí se může odehrávat například skrze regionální asociace, regionální rady, regionální federace, v rámci společně vlastněných agentur či na bázi Asociace místních samospráv.²⁹

4.1. Regionální rady, regionální federace, společné agentury a projekty

Způsob fungování regionálních rad a regionálních federací závisí na dohodě zúčastněných obcí. V případě dlouhodobé spolupráce mezi obcemi, jako je

²⁸ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 102, strana 23. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

²⁹ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 81, strana 19. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

spolupráce na provozu škol, zdravotních zařízení a hasičských sborů, mohou obce zřídit společnou agenturu, která v dohodnuté sféře spolupráce realizuje stanovené úkoly. Dohoda o založení společné agentury musí obsahovat vymezení činnosti řídicího orgánu agentury – tj. agenturního výboru, způsob volby členů tohoto výboru, počet jeho členů, délku volebního období a další důležité náležitosti, jako je způsob hlasování agenturního výboru či rozsah mandátu tohoto výboru při přijímání finanční závazků dotýkajících se pokladen zúčastněných obcí.³⁰ V neposlední řadě musí smlouva také stanovit, která rozhodnutí agenturního výboru budou podléhat potvrzení ze strany zastupitelstev zúčastněných obcí. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 23]

Mezi obcemi je vytváření různých společných projektů populární, protože to často vede k vyšší efektivnosti a nižším nákladům. Příklady takové spolupráce nalezneme v mnoha oblastech, jako je sociální péče, školství, kultura, sport, práce s mládeží, veřejná doprava, hospodaření s odpady a předcházení znečišťování. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 23]

4.2. Regionální asociace obcí

Na Islandu působí celkem 8 regionálních asociací obcí, jejichž součástí je většina islandských obcí. Asociacemi pokrývané regiony ve většině případů korespondují s hranicemi volebních obvodů – Sudurnes, Jižní Island, Východní fjordy, Severovýchodní Island, Severozápadní Island, Západní fjordy, Západní Island, Reykjavík. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 15] Regionální asociace usilují o ochranu lokálních a regionálních zájmů, snaží se obcím zprostředkovávat důležité informace a zajišťovat fórum pro diskusi mezi zástupci obcí. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 23] V některých případech byly asociace pověřeny výkonem určitých provozních úkolů místní správy – například provozem školských kanceláří či organizací odvozu odpadků v dané oblasti. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 15] Asociace se těchto úkolů ujaly na základě dobrovolného rozhodnutí sdružených obcí, protože zákon regionálním asociacím žádné povinnosti nestanovuje. Všechny regionální asociace však každoročně dostávají výrazný finanční příspěvek z vyrovnávacího fondu obcí. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 23]

³⁰ Obce jsou individuálně odpovědné za finanční závazky agentur, jejichž jsou součástí. Odpovědnost každé zúčastněné obce je úměrná velikosti dané obce (podle počtu obyvatel).

4.3. Asociace islandských místních samospráv

Hlavní celostátní platformu pro spolupráci mezi obcemi představuje Asociace islandských místních samospráv. Tu v roce 1945 založilo 52 obcí. Od roku 1973 pak tato instituce zahrnuje všechny islandské obce. Členství však stále zůstává dobrovolné. Asociace islandských místních samospráv je podle zákona o místní správě reprezentantem islandských obcí – zastupuje jejich zájmy v jednáních s centrální vládou a dalšími partnery na Islandu i v zahraničí. Asociace formuluje společná stanoviska obcí k nejrůznějším politickým otázkám. Tato stanoviska pak tlumočí dále – nejčastěji směrem k vládě a parlamentu. Vztahy a způsob kooperace mezi Asociací místních samospráv a vládou upravuje speciální smlouva.³¹ V posledních letech se zdatelně zvětšila role asociace v mzdových otázkách, stejně tak se zvýšila míra jejího zapojení do mezinárodní spolupráce, specificky na základě Dohody o Evropském ekonomickém prostoru (EEA). [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 14] Na domácí politické scéně se asociace snaží plnit také roli poradního orgánu – prostřednictvím různých vzdělávacích projektů, konferencí a publikací rozšiřuje informace o jednotlivých aspektech fungování místní správy.³² [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 14]

4.3.1. Orgány Asociace

Každé čtyři roky, po komunálních volbách, se pořádá celostátní sjezd asociace, který má nejvyšší pravomoci v jejích záležitostech. Každá obec má na sjezdu přinejmenším jednoho zástupce. Počet zástupců se zvyšuje v závislosti na počtu obyvatel dané obce – čím více obyvatel, tím více zástupců. Sjezd ze svého středu volí 55 člennou radu, která se schází minimálně dvakrát do roka. Dále je ustavován 9 členný výkonný výbor, jehož předseda je na sjezdu volen v samostatných volbách. Devět členů je voleno také do mzdového výboru, který zastupuje většinu islandských obcí při jednáních s odbory o mzdových otázkách. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 14] Dalšími čtyřmi hlavními odděleními asociace

³¹ Údaje pochází z webových stránek Asociace islandských místních samospráv [http://www.samband.is/template1.asp?id=364; ověřeno ke dni 25. 4. 2008]

³² Například vydává časopis „*Sveitarstjornarmal*“ o událostech v oblasti místní správy a provozuje informační webové stránky Asociace.

jsou Finanční a ekonomické oddělení, Právní oddělení, Informační oddělení a Oddělení pro zahraniční styky a rozvoj.³³ Největší část příjmů asociace pramení z vyrovnávacího finančního fondu obcí. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 24]

4.3.2. Kooperace s regionálními asociacemi obcí

Asociace islandských místních samospráv a regionální asociace spolu úzce spolupracují. Zástupci Asociace islandských místních samospráv se pravidelně účastní plenárních (členských) schůzí regionálních asociací a zástupci regionálních asociací se pro změnu účastní jednání Asociace islandských místních samospráv, na jejímž sjezdu mají právo vystoupit s projevem či předložit návrh. Kromě toho se pravidelně konají i další vzájemná setkání a jednání. Co se týče vymezení sfér působnosti, tak platí dohoda, že Asociace islandských místních samospráv jedná s centrální vládou o legislativě a záležitostech týkajících se všech obcí, zatímco regionální asociace se zabývají regionálními otázkami a tématy.³⁴

4.4. Kooperace v mezinárodním měřítku

Islandské obce a jejich asociace v posledních desetiletích intenzivně rozvíjejí vztahy s obcemi z ostatních severských i dalších evropských zemí. Účastní se například několika projektů EU zaměřených na spolupráci. Islandské zákony neobsahují žádná ustanovení, která by takovou spolupráci či členství v mezinárodních organizacích omezovala. Asociace islandských místních samospráv působí v Kongresu lokálních a regionálních samospráv Rady Evropy (*CLRAE*), v Radě evropských měst a regionů (*CEMR*), v organizaci Spojená města a místní samosprávy (*UCLG*) či v Mezinárodním svazu místních samospráv (*IULA*). [COUNCIL OF EUROPE 2005: 24]

³³ Údaje pochází z webových stránek Asociace islandských místních samospráv [<http://www.samband.is/template1.asp?id=364>; ověřeno ke dni 25. 4. 2008]

³⁴ Údaje pochází z webových stránek Asociace islandských místních samospráv [<http://www.samband.is/template1.asp?id=500>; ověřeno ke dni 25. 4. 2008]

5. Finance

5.1. Zdroje příjmů

Islandské obce jsou financovány ze dvou hlavních zdrojů – z daní a dotací.

5.1.1. Daně

V případě daní se jedná o část výnosů daně z příjmu fyzických osob a daně z nemovitosti. Daň z příjmu fyzických osob má na Islandu dvě části. Jedna část směřuje do státní pokladny, zatímco ta druhá do pokladen obcí.³⁵ Sazba té části daně z příjmu fyzických osob, která náleží státu, je určena pevně – v roce 2008 činí 22,75 %. Naproti tomu místní daň z příjmu fyzických osob nemá jednu pevnou sazbu, nýbrž „pouze“ pevné rozpětí sazby. Zákon stanovuje, že sazba nesmí být vyšší než 13,03 % a menší než 11,24 %. V rámci tohoto rozpětí si pak každá obec určuje konkrétní výši sazby místní daně z příjmu fyzických osob. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 25] V roce 2008 je průměrná výše této daně 12,97 %. Převažujícím trendem posledních let je snižování sazby odváděné státu a zvyšování sazby náležející obcím. Stávající rozpětí, v rámci kterého se obce pohybují, platí od roku 1997, kdy byla na obce přesunuta značná část odpovědnosti za financování chodu základních škol. Rozšíření povinností však bylo kompenzováno navýšením finančních zdrojů – centrální vláda snížila výši sazby odváděné státu o 2,84 procentního bodu a o stejnou část posunula směrem nahoru rozpětí sazby odváděné obcím. V dalších letech pak došlo k několikerému snižování sazby odváděné státu, takže zatímco v roce 1993 měla sazba odváděná státu hodnotu 34,3 % a průměrná sazba odváděná obcím 7,04 %, tak v roce 2008 je to již zmiňovaných 22,75 % státu a 12,97 % obcím.³⁶ Obce mají určitou volnost i při nastavování výše daně z nemovitosti – existuje několik sazeb a rozpětí sazeb pro různé druhy nemovitostí. U obytných domů by daň měla činit 0,5 %, zatímco u komerčních budov 1,5 % a více. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 10]

³⁵ Obě daně jsou však vybírány státem a teprve následně rozdělovány mezi státní pokladnu a obecní pokladny.

³⁶ Údaje pochází z webových stránek islandského ministerstva financí [<http://eng.fjarmalaraduneyti.is/customs-and-taxes/principaltaxrates/nr/10062>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

5.1.2. Dotace

Důležitým finančním zdrojem obcí jsou také dotace od státu, které lze členit na všeobecné a účelové. Všeobecné dotace mají podobu jednorázových subvencí, u kterých není předem přesně stanoven účel jejich využití. Účelové dotace naopak putují na konkrétní aktivity, způsob jejich využití je tedy znám předem. Dotace stát poskytuje především prostřednictvím tzv. „vyrovnávacího finančního fondu obcí“, do kterého posílá přesně stanovenou část výnosů ze státních daní. Do fondu však přispívají i samotné obce, které odvádějí přesně stanovené procento z vybraných místních daní. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 25–26] Všechny obce sice odvádějí stejné procento, ale nikoli stejnou částku – obce s většími výnosy z místních daní logicky odvádějí větší reálné částky. Finanční prostředky nashromážděné v tomto fondu slouží ke dvěma účelům: na jedné straně jsou z fondu vypláceny kompenzační příspěvky všem obcím a povinné příspěvky institucím a asociacím obcí, na straně druhé se vybraným obcím poskytují dotace na dorovnání jejich příjmových možností a na krytí potřeb ve sféře výdajů. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 10] To se týká především finančně slabších obcí, které mají horší podmínky pro výběr daní (např. kvůli malému počtu obyvatel-plátců daní) či jsou postiženy v oblasti finančních nákladů (např. mají z objektivních důvodů neúměrně vysoké výdaje) nebo jsou jinak znevýhodněny. V současné době převažuje tendence snižovat účelové dotace a naopak zvyšovat podíl dotací všeobecného charakteru. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 25–26]

5.1.3. Ostatní příjmy

Kromě daní a dotací jsou dalším zdrojem příjmů obcí výnosy z poplatků za různé obcemi poskytované služby. To se týká například provozu přístavů, veřejné dopravy, jeslí a školek, knihoven, plaveckých bazénů, odvozu odpadků, vydávání stavebních povolení atp. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 26] Výše většiny poplatků nesmí přesahovat náklady vynaložené na poskytování dané služby. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 10] Finanční prostředky mohou obce získat také prostřednictvím půjček – takto získané finance by však měly směřovat pouze na výdaje investičního charakteru, nikoliv tedy na pokrytí běžných „provozně-spotřebních“ nákladů.³⁷

³⁷ Údaje pochází z oficiálního internetového portálu o Islandu [[http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local Government](http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/Local%20Government); ověřeno ke dni 12. 4. 2008]

5.1.4. Celková struktura příjmů obcí

Výnosy místní daně z příjmu tvoří největší část příjmů obcí – konkrétně 63 %. Výnosy poplatků za nejrůznější služby představují 18 % příjmů, daň z nemovitosti přináší 11 % a dotace z finančního vyrovnávacího fondu představují 8 % příjmů obcí.³⁸ [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 10]

5.2. Výdaje obcí

5.2.1. Celková struktura výdajů obcí

Největší část – přibližně polovina – výdajů obcí směřuje na školství a výchovu. Pomyslné druhé místo přísluší sociální péči, která pohlcuje v průměru 13 % výdajů. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 10] Islandské obce mají 22 tisíc zaměstnanců, a jsou tedy jedním z největších zaměstnavatelů v zemi. Přibližně 60 % daňových příjmů obcí putuje právě na platy zaměstnanců a na pokrytí dalších finančních nákladů spojených se mzdami. Souhrnné výdaje islandských obcí v posledních letech tvořily 32 až 35 % celkových veřejných výdajů, což je znatelně méně než v ostatních severských zemích. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 7] V případě Islandu totiž centrální vláda zodpovídá také za řadu finančně nákladných povinností, které v ostatních severských zemích spočívají na bedrech obcí a krajů (regionů). Větší rozsah působnosti islandské centrální vlády lze do značné míry vnímat také jako přirozený důsledek dvou faktorů: teritoriálně nerovnoměrného zalidnění a malé velikosti populace ostrova. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 16]

5.3. Finanční dohled

Do finančních záležitostí samotných obcí se však centrální vláda snaží příliš nezasahovat. Několik státních institucí vykonává dohled nad financemi obcí, avšak tento dohled má spíše charakter odborných konzultací. Důraz je kladen na zajištění určité míry konzistentnosti mezi aktivitami obcí a základní politickou linií vlády, která však nemá právo zasahovat do výdajů obcí.

Ze zákona musí obce každoročně sestavovat obecní rozpočet a rozpočty

³⁸ Jedná se o průměrné hodnoty. Obzvláště v případě dotací z vyrovnávacího fondu je pak nutné zdůraznit, že mezi jednotlivými obcemi existují značné rozdíly – podíly jednotlivých složek příjmů se tedy případ od případu často výrazně liší.

obecních agentur a společností. Kromě toho musí vyhotovovat tříletý plán chystaných činností, projektů a finančního vývoje. Všechny tyto údaje musí být následně poskytnuty ministerstvu sociálních věcí, a to vždy do konce měsíce prosince. Dále musí obce vypracovávat celkové roční zúčtování. Veškeré účetnictví obce podléhá každoroční kontrole, přičemž k tomuto účelu si obec musí najmout autorizovaného účetního znalce či účetní firmu. Zkoumána je hodnověrnost účetních údajů a soulad se zákony a dalšími platnými normami a pravidly. Výsledky kontroly musí být v dostatečném časovém předstihu před finálním podepsáním účetní uzávěrky předloženy dvěma auditorům, které si na svém prvním zasedání volí zastupitelstvo obce. Auditorem nemůže být zvolen žádný zaměstnanec obce, zastupitel, náhradník zastupitele či člověk, který vykonával funkci zastupitele v uplynulém roce. Zvolení auditori by měli spolu s pověřeným účetním znalcem dospět k odůvodněnému závěru ohledně přesnosti ročního zúčtování a zaručit, že obec toto zúčtování připravila v souladu s všeobecně akceptovanými účetními principy a splnila všechny povinnosti vyplývající ze zákonů a dalších závazných norem. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 27] Centrálním dohledem nad financemi obcí je pověřen zvláštní monitorovací výbor ustavovaný ministrem sociálních věcí. Tento výbor má tři členy, z nichž jeden musí být nominován Asociací islandských místních samospráv. Ze tří jmenovaných členů vybere ministr jednoho, jenž zastává funkci předsedy monitorovacího výboru.³⁹

6. Instituce obcí

6.1. Zastupitelstvo

Klíčovým politickým orgánem každé islandské obce je zastupitelstvo, jemuž náleží nejvyšší rozhodovací pravomoci v obci. Zastupitelstvo řídí obec v rozsahu vymezeném platnými zákony a je zodpovědné za plnění stanovených povinností obce. Na islandské lokální úrovni se setkáváme s městskými zastupitelstvy a okresními zastupitelstvy – rozdíl mezi nimi však spočívá

³⁹ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 74, strana 17. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

pouze v názvu, protože jejich postavení i pravomoci jsou shodné. Počet členů zastupitelstva se odvíjí od velikosti obce. Zastupitelstva nejmenších obcí, s méně než 200 obyvateli, mají 3 až 5 členů. V obcích s 200 až 999 obyvateli se zastupitelstva skládají z 5 až 7 členů, v obcích s 1 000 až 9 999 obyvateli ze 7 až 11 členů a v obcích s 10 000 až 49 999 obyvateli z 11 až 15 členů. Největší islandské obce, s více než 50 tisíci obyvateli, mají 15 až 27 zastupitelů. Počet zastupitelů musí představovat liché číslo.⁴⁰

V obecních zastupitelstvech se za poslední čtyři dekády velmi výrazně zvýšil podíl žen. Zatímco v roce 1962 ženy představovaly pouze 1 % všech islandských obecních zastupitelů, tak v roce 1998 to již bylo 28 % a v roce 2006 dokonce 36 %. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 12] Největší část obecních zastupitelů spadá do věkové skupiny 40 až 54 let. Co se týče míry obměny obecních zastupitelstev, tak 36 % obecních zastupitelů zvolených v roce 1994 bylo znovu zvoleno v roce 1998. [BALDURSSON 1999: 55] Ze zastupitelů zvolených v roce 1998 jich bylo 40 % opětovně zvoleno v komunálních volbách 2002. [MAGNÚSSON 2005: 14]

Výše finančních příjmů zastupitelů a výše cestovních náhrad je čistě v kompetenci zastupitelstev jednotlivých obcí. Zákon pouze říká, že zastupitelstvo musí rozhodnout o přiměřeném finančním ohodnocení zastupitelů a o přiměřených náhradách za cestovní výdaje vzniklé v souvislosti s výkonem funkce zastupitele.⁴¹

Zajímavostí je, že na Islandu platí pouze několik málo omezení týkajících se kumulování veřejných funkcí. Existují tedy příklady, kdy jedna osoba současně zastávala post ministra vlády, člena parlamentu a obecního zastupitele. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 13]

6.1.1. Vedení zastupitelstva

Na svém prvním zasedání musí nově zvolené zastupitelstvo zvolit svého „*lídra*“ a jeho zástupce. Oficiální pojmenování (titul) *lídra* závisí čistě na rozhod-

⁴⁰ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 11–12, strana 2–3. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

⁴¹ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 35, strana 7. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

nutí příslušné obce. V některých obcích to tedy může být např. „předseda“, zatímco v jiných třeba „starosta“. Funkční období *lídra* a jeho zástupce/zástupců je jeden rok. Pokud *lídr* nadále nedisponuje podporou většiny zastupitelů, musí odstoupit. Novým *lídrem* se v prvním kole volby stává ten kandidát, který získá absolutní většinu hlasů zastupitelů. Pokud žádný z kandidátů nezíská dostatečné množství hlasů v prvním kole, uskuteční se kole druhé, do kterého postupují dva nejmúspěšnější kandidáti z kola prvního. Ve druhém kole vítězí ten z kandidátů, který obdrží větší počet hlasů – v tomto kole tedy ke zvolení stačí prostá většina hlasů.⁴² Pokud v obci není zřízen post obecního správce (viz níže), což byl v roce 2004 případ 36 islandských obcí, tak musí *lídr* zastupitelstva vyřizovat i každodenní agendu obce, tedy záležitosti spíše administrativně-provozního charakteru. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 10]

6.1.2. Činnost zastupitelstva

Zastupitelstvo se musí scházet minimálně jednou za tři měsíce. Pokud je v obci ustavena i výkonná rada, tak se schází přinejmenším jednou za měsíc. Zasedání zastupitelstva musí být svoláno vždy, když o to požádá minimálně jedna třetina zastupitelů. Zákona vyžaduje, aby byla jednání zastupitelstva otevřena veřejnosti. Zastupitelstvo však má možnost rozhodnout, že některé specifické otázky, které to ze své podstaty vyžadují, budou projednávány v režimu neveřejného zasedání. Obecní zastupitelstvo je usnášeníschopné, pokud je přítomna více než polovina zastupitelů. Rozhodnutí jsou přijímána prostou většinou hlasů. Zasedáním předsedá zvolený *lídr*. První dvě rozpravy zastupitelstva, uskutečněné v časovém intervalu alespoň jednoho týdne, se zaměřují na rozpočet obce a rozpočty obecních agentur a společností, na roční zúčtování obce i jejích agentur a společností, na nařízení a regulace ze zákona podléhající souhlasu ministra sociálních věcí, na dlouhodobé plány obce, jako jsou územní plán a rozvojový plán, a případně na vypracování žádosti o asistenci, pokud se obec nachází ve vážných finančních potížích.⁴³

⁴² *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 14, strana 3. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

⁴³ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 15–21, strana 4–5. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

6.2. Výkonná rada obce

Obecní zastupitelstvo může rozhodnout o ustavení výkonné rady obce.⁴⁴ Členové výkonné rady jsou zastupitelstvem voleni na dobu jednoho roku. Velikost výkonné rady se odvíjí od velikosti zastupitelstva. Pokud se zastupitelstvo skládá ze 7 až 9 členů, tak výkonná rada má členy tři. Pokud má zastupitelstvo jedenáct a více členů, tak se výkonná rada skládá z pěti až sedmi členů. Předseda výkonné rady je vybírán z řad jejích členů. Složení výkonné rady se nemusí řídit doporučením principem.⁴⁵ V praxi však převažuje snaha tento princip při obsazování obecních orgánů uplatňovat, a to s cílem, aby byla zachována názorová proporčnost vzešlá z přímých voleb do obecního zastupitelstva. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 11]

Pokud je výkonná rada ustavena, tak má spolu s obecním správcem (viz níže) výkonnou a fiskální moc v obci. Rozsah této moci je vymezen v zásadě negativně – moc výkonné rady končí tam, kde začíná moc jiných entit. Výkonná rada především připravuje obecní rozpočty, zajišťuje přípravu ročních zúčtování a také jí náleží odpovědnost za všeobecný dohled nad obecní administrativou, obzvláště nad finanční správou.⁴⁶

6.3. Obecní výbory

Zastupitelstvo zpravidla ustavuje různé obecní výbory – statutární i dobrovolné.⁴⁷ Tyto výbory jsou odpovědné za přípravu a implementaci rozhodnutí zastupitelstva a za správu určených záležitostí obce. V posledních letech se projevuje tendence snižovat počty výborů a rozšiřovat pole jejich působnosti. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 9] To pak v praxi vypadá tak, že se jednotlivé výbory nezaměřují pouze na jednu úzce vymezenou oblast

⁴⁴ Zastupitelstva, která mají od 3 do 5 členů, však výkonnou radu ustavit nemohou.

⁴⁵ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 38, strana 7–8. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

⁴⁶ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 39, strana 8. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

⁴⁷ Pokud výbory v obci zřízeny nejsou, tak zákonem stanovené povinnosti vykonává obecní zastupitelstvo.

činnosti, ale na oblastí několik. Výbory tedy nejsou orientovány silně sektorově, naopak důraz je v tomto případě kladen na funkčně širší rozsah působnosti výborů. Kromě zřizování klasických „celoobecních“ výborů má zastupitelstvo právo ustavit i výbory zabývající se vytyčenými úkoly pouze v některé části obce. Zastupitelstvo navíc může rozhodnout, že členové těchto výborů vzejdou z přímých voleb⁴⁸ konaných v příslušné části obce.⁴⁹ V praxi se tedy jedná o určitou obdobu tzv. sousedských rad, které známe z ostatních severských zemí – zejména Švédska. [např. BÄCK et al. 2005; BALDERSHEIM 2003; BOGASON 2006]

V islandských obcích se setkáváme také s existencí tzv. uživatelských výborů. Například každá škola musí mít rodičovský kontrolní výbor, v kterém jsou rodiče zastoupeni prostřednictvím svých tří vybraných reprezentantů. Rodiče mají své zástupce také v obecním školském výboru a v obecním výboru pro školky a jesle. V posledních letech obecní zastupitelstva kladou celkově znatelně větší důraz na využití různých forem občanské participace v rozhodovacích procesech. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 12]

6.4. Členství ve výkonné radě a výborech obce

Určitou zajímavostí je skutečnost, že zastupitelé jsou povinni akceptovat své zvolení do výkonné rady či do některého z obecních výborů. Existuje však výjimka týkající se zastupitelů, kteří v některém ze zmiňovaných orgánů již působili. Ti mohou členství v radě a výborech odmítat – avšak jen po dobu rovnající se době, jež strávili v daném orgánu v minulosti. Například: pokud některý zastupitel vykonával čtyři roky funkci starosty (*lídra* zastupitelstva), tak může po dobu čtyř let odmítat své zvolení do tohoto úřadu.⁵⁰

⁴⁸ Členové běžných „celo-obecních“ výborů i výkonné rady jsou voleni nepřímo, a to zastupitelstvem v tajném hlasování.

⁴⁹ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 40–41, strana 9. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

⁵⁰ *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006.* Art. 33, strana 7. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

6.5. Obecní administrativa

Zastupitelstvo může jmenovat obecního správce⁵¹, který ve spolupráci s dalšími obecními zaměstnanci provádí určené úkoly a rozhodnutí zastupitelstva. Rozsah odpovědnosti obecního správce určuje zastupitelstvo. Obecním správcem se může stát i některý z obecních zastupitelů. Správce navštěvuje jednání zastupitelstva a případně dalších orgánů. Na těchto jednáních má právo promluvit a pronášet návrhy. Právo hlasovat má však pouze v případě, že je zároveň členem zastupitelstva. Obecní správce připravuje podklady pro jednání zastupitelstva i výkonné rady a má odpovědnost za implementaci rozhodnutí obecních orgánů. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 10] Obecní správce stojí nad ostatními obecními zaměstnanci, na které může se souhlasem zastupitelstva přenést část svých kompetencí ve finančních záležitostech obce.⁵²

6.6. Obecní orgány ve zkratce

Souhrnně tedy můžeme konstatovat, že stěžejním politickým orgánem islandských obcí je z přímých voleb vzešlé zastupitelstvo, jež může část svých pravomocí delegovat na další obecní orgány, které na základě svého rozhodnutí zřídí. Podstatná část rozhodovacích a výkonných pravomocí tak může být přenesena na výkonnou radu, obecního správce a obecní výbory. Kromě toho se zastupitelstvo může dohodnout na institucionalizované spolupráci s dalšími obcemi (viz kapitola 4. *Spolupráce obcí*). Konečná odpovědnost za rozhodnutí učiněná jednotlivými obecními orgány přísluší obecnímu zastupitelstvu. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 10 – 11] Celkově lze říci, že obce mají při vytváření struktury svých institucí poměrně značnou ze zákona vycházející volnost, což vede k tomu, že se struktura obecních institucí často případ od případu liší. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 11]

⁵¹ Zákon umožňuje, aby si dvě nebo více obcí ustavily společného obecního správce. *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006*. Art. 54, strana 11. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

⁵² *Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006*. Art. 55, strana 12. [<http://www.samband.is/files/1232889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

6.7. Prvky přímé demokracie

6.7.1. Referenda

Podobně jako v ostatních severských zemích, tak i na Islandu se setkáváme s institutem místního referenda, které se může konat buď v celé obci, nebo jen v některé z jejích částí. Výsledky referenda jsou závazné v těch případech, kdy je závaznost předem deklarována. Místní referendum musí být vypsáno přinejmenším tehdy, dojde-li k předložení návrhu na sloučení s jinou obcí či obcemi. Takový návrh je pak schválen pouze v případě, že se kladně vyjádří většina voličů v každé z dotčených obcí. Vypsání místního referenda vyžadují také některé parlamentem schválené zákony. [COUNCIL OF EUROPE 2005:11]

6.7.2. Veřejná shromáždění

Další formu přímé participace na rozhodování představují veřejná shromáždění, která mají tradici především ve venkovských okresech. Podle zákona se veřejné shromáždění občanů obce koná v případě, že o tom rozhodne obecní zastupitelstvo anebo tehdy, když o to požádá alespoň čtvrtina občanů disponujících volebním právem v příslušné obci. Rozhodnutí učiněná veřejným shromážděním nejsou pro obecní zastupitelstvo závazná, avšak ve většině případů, kdy je zřejmé, že rozhodnutí veřejného shromáždění vyjadřuje vůli většiny voličů v obci, se obecní zastupitelstvo takovým rozhodnutím řídí. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 11–12]

7. Volební systém

V komunálních volbách, které se konají vždy jednou za čtyři roky, se rozhoduje o složení obecních zastupitelstev.

7.1. Historický vývoj volebního systému

Do třicátých let dvacátého století se konání komunálních voleb neřídilo jednotnými pravidly. Například samotný termín voleb si jednotlivá města určovala sama, takže o přesné synchronizaci a harmonizaci nemohla být řeč. V každých volbách se navíc soutěžilo pouze asi o polovinu kře-

sel v zastupitelstvech. V některých obcích se volby konaly každé tři roky a probíhaly na veřejných shromážděních. Tajné hlasování se odehrálo pouze tehdy, pokud o použití této formy volby předem rozhodlo zastupitelstvo obce anebo pokud to požadovala alespoň jedna šestina voličů v obci. Od ledna 1930, kdy se uskutečnily volby do obecních zastupitelstev osmi tehdy existujících měst, se komunální volby konají pravidelně každé čtyři roky. V roce 1936 přijatý zákon o komunálních volbách určil, že se ve volbách musí soutěžit vždy o všechny zastupitelské mandáty současně. Ve městech a městských okresech se komunální volby konaly vždy v měsíci lednu příslušného volebního roku a mandáty byly rozdělovány na základě systému poměrného zastoupení. V ostatních obcích se komunální volby konaly v červnu, a to pomocí většinového systému.

Volební právo bylo od roku 1930 několikrát rozšířeno. Zatímco v období let 1930 až 1966 byla minimální věková hranice pro účast v komunálních volbách stanovena na 21 let, tak v období 1970 až 1982 na 20 let a od roku 1986 na stávajících 18 let. [BALDURSSON 1999: 54]

7.2. Současná podoba volebního systému

Jak již bylo řečeno výše, komunální volby se konají vždy jednou za čtyři roky, a to poslední květnovou sobotu, která nepředchází Svatodušním svátkům. Zákon říká, že se volby musí uskutečnit podle systému poměrného zastoupení. Pokud však v obci není předložena žádná kandidátní listina, tak volby probíhají podle většinového principu. Tam, kde je tři týdny před konáním voleb předložena pouze jedna kandidátní listina, se o 48 hodin prodlouží lhůta na předložení případné další kandidátní listiny. Pokud žádná další listina předložena není, tak jsou automaticky, bez hlasování, zvoleni kandidáti oné jediné předložené listiny. [BALDURSSON 1999: 54] V komunálních volbách 2002 slavilo na základě uplatnění tohoto pravidla úspěch celkem sedm kandidátních listin, které ve svých obcích nenalezly žádné protikandidáty. [MAGNÚSSON 2005: 13]

7.2.1. Volební právo

Aktivní i pasivní volební právo v islandských komunálních volbách náleží všem Islandcům, kterým je v den voleb 18 a více let a jsou registrovanými obyvateli Islandu, dále pak Dánům, Finům, Norům a Švédům, kterým je

minimálně 18 let a na Islandu legálně žijí nejméně tři po sobě následující roky před dnem voleb. Pro občany z jiných než severských zemí jsou podmínky nastaveny o něco přísněji – kromě již zmiňované věkové hranice se vyžaduje, aby na Islandu legálně žili nejméně pět po sobě následujících let před konáním příslušných místních voleb. [COUNCIL OF EUROPE 2005: 8]

7.2.2. Parametry volební procedury

Členové obecních zastupitelstev jsou voleni dvěma způsoby – buď pomocí listinného poměrného volebního systému, nebo relativně většinovým volebním systémem. Obce si však volební systém nevybírají. Většinový způsob volby lze uplatnit pouze tam, kde není možné volit pomocí poměrného systému. Taková situace nastává v případě, že v dané obci není předložena žádná kandidátní listina, a dále v případě, kdy je na předložených listinách tak málo jmen, že by podle poměrného systému nemohla být místa v zastupitelstvu obsazena. Pokud tedy nastane některá z výše jmenovaných situací, je uplatněn relativně většinový systém. Hlas může volič udělit kterémukoliv občanovi obce, který splňuje zákonem stanovené podmínky volitelnosti a není předem zproštěn povinnosti kandidaturu akceptovat. Jestliže se na dotyčného občana nevztahuje některá z výjimek, tak se tedy může stát, že bude zvolen i proti své vůli. Odmítnout výkon mandátu v zastupitelstvu smí totiž pouze ten, komu je více než 65 let anebo ten, kdo již v zastupitelstvu působil – tato výjimka má však časově omezenou platnost: občan smí kandidaturu do zastupitelstva odmítat pouze po dobu rovnající se souvislému období, které v minulosti v zastupitelstvu strávil. Jiná situace panuje v případě voleb uskutečněných podle poměrného systému – zde platí, že jméno občana nesmí být na kandidátní listinu umístěno bez jeho písemného souhlasu.⁵³

7.2.3. Kandidátní listiny v komunálních volbách

Kandidátní listina se smí místních voleb zúčastnit pouze v případě, že se jí podaří shromáždit stanovený počet podpisů občanů obce. Každý občan smí svým podpisem podpořit pouze kandidaturu jedné listiny. Hranice mini-

⁵³ *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 18–20, strana 3–4. [<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

málního počtu podpisů se odvíjí od velikosti obce. V obcích majících 101 až 500 obyvatel se vyžaduje 10 podpisů, v obcích s 501 až 2 000 obyvateli 20 podpisů, v obcích s 2 001 až 10 000 obyvateli 40 podpisů, v obcích čítajících 10 001 až 50 000 obyvatel 80 podpisů a v obcích s více než 50 000 obyvateli 160 podpisů. Maximální počet shromážděných podpisů nesmí převyšovat dvojnásobek minimálního požadovaného počtu. Podpisy nejsou vyžadovány v obcích se 100 a méně obyvateli.⁵⁴

Na listině musí být minimálně tolik kandidátů, kolik se volí členů zastupitelstva. Maximálně však dvojnásobek minimálního počtu. Kandidovat je možné pouze na jedné z listin.⁵⁵ Kandidátní listiny jsou otevřené⁵⁶, takže volič smí měnit pořadí kandidátů na listině a také může jméno některého kandidáta škrtnout – vše v rámci listiny, kterou si vybral.⁵⁷ Voliči tedy nemají možnost panašovat.

7.2.4. Metody sčítání hlasů a přerozdělování mandátů

Mandáty jsou mezi jednotlivé kandidátky rozdělovány na základě d'Hondtovy metody volebního dělitele. Přidělování mandátů konkrétním kandidátům na listinách vypadá následovně. Na nijak nepozměněných hlasovacích lístcích je kandidát postavený nejvýše považován za kandidáta na prvním místě, druhý nejvýše postavený kandidát za kandidáta na druhém místě atd. V případě těch hlasovacích lístků, na kterých bylo pořadí kandidátů pozměněno, se zjišťuje, kolikrát a na kterém místě se jednotliví kandidáti umístili. Na konci všech těchto výpočtů volební komise ví, kolikrát se jednotliví kandidáti ocitli na jednotlivých místech listiny. První mandát získává kan-

⁵⁴ *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 22, strana 4. [<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

⁵⁵ *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 26, strana 5. [<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

⁵⁶ V parlamentních volbách, které se také konají pomocí systému poměrného zastoupení, jsou kandidátní listiny uzavřené, přičemž tři ze čtyř hlavních politických stran v zemi uplatňují systém otevřených stranických primárek. [KRISTJÁNSSON 2004: 157]

⁵⁷ *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 58, strana 10. [<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

didát, který se v největším počtu případů umístil na první pozici. Ten je následně z výpočtů vyřazen, načež druhý mandát obdrží kandidát, který se nejčastěji umístil na první a druhé pozici (dohromady). Tímto způsobem pokračuje přidělování mandátů až do chvíle, kdy jsou rozděleny všechny mandáty, které daná kandidátní listina získala.⁵⁸

V případě relativně většinového systému je rozdělování mandátů poněkud jednodušší. Mandáty získávají ti kandidáti, kteří obdrželi největší počet hlasů. Pokud se tedy volilo například do 5 členného zastupitelstva, tak mandáty získává prvních 5 kandidátů s nejvyšším počtem obdržených hlasů.⁵⁹

7.2.5. Poměrný vs. většinový systém

Ve většině islandských obcí jsou zastupitelé voleni pomocí systému poměrného zastoupení. Například v komunálních volbách uskutečněných v roce 1998 byl systém poměrného zastoupení uplatněn v 66 obcích, jejichž voliči představovali 96,6 % všech oprávněných voličů v zemi, zatímco pomocí relativně většinového systému se volilo v 58 obcích, jejichž voliči v souhrnu představovali pouze 3,4 % všech voličů oprávněných volit v komunálních volbách. [BALDURSSON 1999: 54] Do roku 2002 proběhlo další slučování obcí, takže se jejich celkový počet snížil na 105, což přispělo ke snížení počtu obcí uplatňujících relativně většinový systém – v komunálních volbách 2002 se takto volilo v 39 obcích představujících 2 % oprávněných voličů v zemi, zatímco pomocí systému poměrného zastoupení volilo 66 obcí představujících 98 % voličů oprávněných volit v místních volbách. [MAGNÚSSON 2005: 13] V komunálních volbách uskutečněných v roce 2006 se pomocí poměrného systému nevolilo již jen v 19 obcích. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 12]

⁵⁸ *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 85–86, strana 15. [<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

⁵⁹ *Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments.* Article 87, strana 16. [<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 5. 2008]

8. Stranický systém a výsledky komunálních voleb

8.1. Parlamentní volby a vývoj stranického systému na celostátní úrovni

8.1.1. Vývoj do sedmdesátých let 20. století

Podoba celostátního stranického systému byla silně formována vývojem chování voličů v parlamentních volbách. Do sedmdesátých let dvacátého století se parlamentní volby vyznačovaly vysokou voličskou účastí (kolem 90 procent), nízkou volatilitou, téměř fixním pořadím úspěšnosti čtyř hlavních politických stran a nevydařenými snahami nových politických stran získat v parlamentu zastoupení. Strany si držely pevnou kontrolu nad výběrem parlamentních kandidátů, kteří se často rekrutovali z řad lokálních politiků. [KRISTJÁNSSON 2004: 163]

8.1.2. Vývoj od sedmdesátých do devadesátých let 20. století

V sedmdesátých letech se naplno rozvinula kritika, jež politickým stranám vyčítala přílišné uzurpování moci a neefektivní řízení ekonomiky. Chování voličů se začalo výrazně měnit. Od sedmdesátých let se parlamentní volby vyznačovaly vyšší voličskou volatilitou, nižší úrovní stranické identifikace a výrazným poklesem významu třídního štěpení. Míra obliby jednotlivých stran kolísala. [KRISTJÁNSSON 2004: 164] I tak se však na celostátní úrovni až do osmdesátých let prosazovaly především čtyři tradiční strany – nesocialistická Strana nezávislosti, agrární Pokroková strana, relativně malá Sociálně demokratická strana a relativně velký levicový Lidový svaz. V rámci severského srovnání byla za určitou zvláštnost považována absence tradiční liberální strany a naopak přítomnost Ženské aliance představující „kombinaci“ environmentální a ženské strany. [GILLJAM, OSCARSSON 1996: 32; KADEČKOVÁ 2001: 234] Podle Kadečkové se tato strana, která v roce 1983 rozšířila spektrum tradičních čtyř parlamentních stran, vymykala tradičnímu dělení na pravici a levici. [KADEČKOVÁ 2001: 254]

8.1.3. Vývoj od devadesátých let 20. století

K výraznější proměně stranického systému pak došlo v průběhu devadesátých let, kdy se většinová část Lidového svazu spojila s částí Ženské

aliance, se Sociálně demokratickou stranou a s jedním dalším levicovým subjektem – a tím vznikla Sociálně demokratická aliance. Menšinová část Lidového svazu se naopak spojila se zbytkem Ženské aliance a zelenými, čímž vzniklo Levicově-zelené hnutí. Nový subjekt se koncem devadesátých let objevil i na pravé straně politického spektra – byla to Liberální strana, která má v parlamentu své zástupce od voleb v roce 1999. [KADEČKOVÁ 2001: 255]

V devadesátých letech měly strany celkem asi 50 tisíc členů představujících 25 procent voličstva. Přitom jen samotná Strana nezávislosti čítala 34 tisíc členů. Svanur Kristjánsson však upozorňuje, že tato masovost má spíše jen formální charakter. Na podporu této myšlenky uvádí, že podle provedených výzkumů se pouze 34 z oněch 50 tisíc považuje za skutečné stranické členy, přičemž zbylých zhruba 16 tisíc členů do stran vstoupilo zřejmě pouze proto, aby mohli hlasovat ve stranických primárkách. Žádná z islandských stran nevybírá členské příspěvky, takže Kristjánsson tvrdí, že jakmile se člověk jednou stane členem politické strany, zůstane jím až do své smrti. Chod politických stran prý závisí především na regionálních lídrech jednotlivých stran, kterých je ve čtyřech hlavních stranách odhadem něco mezi jedním až dvěma tisíci. To jsou tedy ti aktivní členové. [KRISTJÁNSSON 2004: 165]

8.2. Politické strany a jiné politické subjekty na lokální úrovni

Islandské politické strany jsou podle Kristjánssona na lokální úrovni méně soudržné a v důsledku uplatňování systému otevřených primárek je pro ně těžší formulovat stranickou politiku. [KRISTJÁNSSON 2004: 166] V tom lze také spatřovat jeden z důvodů menší úspěšnosti stranických kandidátek v komunálních volbách, které se od těch všeobecných liší především v tom ohledu, že se jich často účastní nestraničné kandidátky nebo společné kandidátky více stran. Porovnávání výsledků mezi jednotlivými obcemi a mezi jednotlivými volbami je tedy obtížné. Například v komunálních volbách 1998 se Sociálně demokratická strana a Lidová aliance rozhodly postavit společné kandidátní listiny ve většině obcí, kde dříve kandidovaly samostatně či spolu s jinými politickými uskupeními, jako byla například Ženská aliance. [BALDURSSON 1999: 55] V jednotlivých obcích se v komunál-

ních volbách o přízeň voličů zpravidla uchází jedna až šest kandidátních listin. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 12]

8.2.1. Komunální volby v roce 2002

V komunálních volbách uskutečněných v roce 2002 se o přízeň voličů ucházelo 182 kandidátních listin. Strana nezávislosti do voleb vyslala celkem 37 kandidátek, Pokroková strana 30, Sociálně demokratická aliance 10 a Levicově-zelené hnutí 7 kandidátních listin. Pokroková strana, Sociálně demokratická aliance a Levicově-zelené hnutí sestavily společnou kandidátní listinu pro volby v Reykjavíku. Kromě výše zmíněných kandidátek se voleb účastnilo dalších 90 kandidátních listin, které představují skupinu, v níž bychom našli nestranické listiny a kandidátky různých čistě lokálních politických subjektů. Nejvíce kandidátních listin, konkrétně 89, se voleb účastnilo v obcích s 1 000 a více obyvateli.⁶⁰ V obcích s 300 až 999 obyvateli bylo předloženo celkem 55 kandidátních listin, v regionu hl. města celkem 26 listin a v obcích s méně než 300 obyvateli celkem 12 kandidátek. Etablované celostátní strany předložily nejvíce kandidátních listin v obcích s 1 000 a více obyvateli – v souhrnu to bylo 56 kandidátek. Zatímco nestranické kandidátní listiny a kandidátky dalších lokálních politických subjektů se v nejhojnějším počtu představily v obcích s 300 až 999 obyvateli – kde to bylo celkem 42 listin. [MAGNÚSSON 2005: 15]

Podle systému poměrného zastoupení bylo celkově zvoleno 466 zastupitelů. Výraznou část z tohoto počtu – konkrétně 214 – tvoří zastupitelé zvolení na nestranických listinách a kandidátkách dalších lokálních politických subjektů. Z celostátních stran nejvíce uspěla Strana nezávislosti, která ze zmiňovaného celkového počtu získala 120 zastupitelů, za Pokrokovou stranu uspělo 68 kandidátů, za Sociálně demokratickou alianci 50 kandidátů, Levicově-zelené hnutí úspěšně prosadilo 4 kandidáty a Liberální strana 2 kandidáty. Osm zastupitelů získala společná kandidátka Pokrokové strany, Sociálně demokratické aliance a Levicově-zeleného hnutí pro Reykjavík. [MAGNÚSSON 2005: 17] Nestranickým kandidátním listinám a kandidátkám dalších čistě lokálních politických subjektů se nejvíce dařilo v obcích s 300 až 999 obyvateli, kde jejich kandidáti získali 97 ze 146 zastupitelských mandátů, a v obcích s méně než 300 obyvateli, kde to bylo

⁶⁰ Do této skupiny není započten region hl. města, který v islandských statistikách představuje samostatnou kategorii.

20 ze 40 mandátů. Naopak kandidátky celostátních stran měly největší převahu v obcích s 1 000 a více obyvateli, kde získaly 140 z 210 mandátů, a v regionu hlavního města, kde obsadily 56 ze 70 zastupitelských mandátů. [MAGNÚSSON 2005: 27–28]

8.2.2. Účast v komunálních volbách

Podoba sídelní struktury ovlivňuje volby i v dalších aspektech. Například v komunálních volbách 2002 byla volební účast nejnižší (79,7 %) ve skupině nejmenších obcí – s méně než 300 obyvateli. Naopak nejvyšší volební účast (85 %) byla ve skupině obcí s 300 až 999 obyvateli. Obě zmiňované hodnoty volební účasti se však nijak výrazně neliší od celostátního průměru, který činil 83,2 %. [MAGNÚSSON 2005: 6] V posledních čtyřech desetiletích se volební účast v komunálních volbách pohybovala v průměru kolem 85 %. V některých obcích však mají zkušenost i s volební účastí v rozsahu 90 až 100 %. [SVERRISSON, HANNESSON 2006: 12]

Prameny a literatura

- BÄCK, HENRY; GJELSTRUP, GUNNAR; HELGESEN, MARIT; JOHANSSON, FOLKE; ERLING KLAUSEN, JAN (2005): *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BALDERSHEIM, HARALD; STÅHLBERG, KRISTER (1994): *From top-down to bottom-up: free communes and the politics of administrative modernization*. In: Baldersheim, Harald; Ståhlberg, Krister (eds), *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.
- BALDERSHEIM, HARALD (2003): *Local government reforms in the Nordic countries. Bringing politics back in?* In: Vetter, Angelika; Kersting, Norbert (eds.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.
- BALDURSSON, GUÐNI (1999): *Local government elections 1998*. Reykjavík: Statistics Iceland.
- BOGASON, PETER (eds.) (1996): *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.
- COUNCIL OF EUROPE (2005): *Structure and operation of local and regional democracy. Iceland*. Strasbourg: Cedex.
- DEL GIUDICEOVÁ, MARGUERITE (2008): Bitva o energii. *National Geographic-Česká republika*, č. 3, s. 65 – 87.
- GILLJAM, MIKAEL; OSCARSSON, HENRIK (1996): Mapping the Nordic Party Space. *Scandinavian Political Studies*, roč. 19, č. 1, s. 25–40.
- GOODEVE, EMILY D. (2005): Iceland and the European Union: An In-Depth Analysis of One of Iceland's Most Controversial Debates. *Scandinavian Studies*, roč. 77, č. 1, s. 85–104.
- MAGNÚSSON, MAGNÚS S. (2005): *Statistical Series. Elections*. Reykjavík: Statistics Iceland.

- KADEČKOVÁ, HELENA (2001): *Dějiny Islandu*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- KRISTJÁNSSON, SVANUR (2004): Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control. *Scandinavian Political Studies*, roč. 27, č. 2, s. 153–174.
- ROSE, LAWRENCE E.; STÅHLBERG, KRISTER (2005): *The Nordic countries: Still the „Promised Land“?* In: Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.
- SVERRISSON, SIGURDUR; HANNESSON, MAGNÚS KAREL (2006): *Local Governments in Iceland*. Reykjavík: The Association of Local Authorities in Iceland.

Internet

- Local Government Act, No. 45/1998 as amended by Acts No. 100/1998, 123/1998, 74/2003, 69/2004, 136/2004, 23/2005 and 150/2006*;
<http://www.samband.is/files/32889199Local%20Government%20Act%20no%2045%201998%20with%20subsequent%20amendments.pdf>;
ověřeno ke dni 5. 5. 2008.
- Local Government Elections Act, No. 5/1998, with subsequent amendments*;
<http://www.samband.is/files/872139546Local%20Government%20Elections%20Act%205%201998.pdf>;
ověřeno ke dni 5. 5. 2008.
- Municipalities and Unification of municipalities in Iceland since 1950*;
http://www.samband.is/files/1423886735sameining%20sveitarfelaga%201950-2010_Engl.doc;
ověřeno ke dni 5. 5. 2008.
- Oficiální internetový portálu o Islandu*;
<http://www.iceland.is>; ověřeno ke dni 12. 4. 2008
- <http://www.iceland.is/government-and-politics/Government/LocalGovernment>; ověřeno ke dni 12. 4. 2008

Webové stránky Asociace islandských místních samospráv:

<http://www.samband.is/template1.asp?id=364>; ověřeno ke dni 25. 4. 2008

<http://www.samband.is/template1.asp?id=500>; ověřeno ke dni 25. 4. 2008

Webové stránky islandského ministerstva financí:

<http://eng.fjarmalaraduneyti.is/customs-and-taxes/principaltaxrates/nr/10062>; ověřeno ke dni 5. 5. 2008

SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ VELKÉ BRITÁNIE A SEVERNÍHO IRSKA

Martin Polinec

Možná nebude od věci uvést tuto stať tichým zvoláním „*God Save the Queen*“ – to pro případ, že celé pojednání vyústí v malér a království bude neúmyslně zprzněno. Jako druhá možnost se nabízí začít hádankou. Tak třeba: co se skrývá za výrazem „*quangos*“? Zní to možná trochu exoticky, skoro jako název nějakého zvířecího druhu. O zvěř se však nejedná, tedy alespoň ne v tom biologickém slova smyslu... Celou odpověď na hádanku naleznete uvnitř následujícího textu, jenž si neklade za cíl více, než se pokusit téma, jímž je lokální politika ve Spojeném království, uvést. Z tohoto důvodu je poměrně značný prostor věnován především historickému vývoji místní správy ve Spojeném království. S ohledem na množství rozličných správních útvarů, s nimiž se v průběhu na proměny nesmírně bohatého vývoje setkáváme, se v maximální míře přidržíme původních anglických názvů orgánů a institucí, což by mělo usnadnit orientaci a zachovat určitou míru kompatibility s anglofonní odbornou literaturou. V neposlední řadě by tento přístup, tedy práce s anglickými výrazy, měl zabránit vzniku nežádoucích konotací způsobených případným „otrockým“ překladem názvů jednotlivých správních útvarů. Nicméně aby ten začátek nekončil příliš těžkopádně, tak lze ještě prozradit, že kromě *quangos* se pozorný čtenář může těšit třeba i na Copusovu zmínku o Eastwoodovi, Schwarzeneggerovi a reality show.

1. Historický vývoj

1.1. Stručný přehled

Základní rysy anglické a velšské místní správy byly zformovány několika zákony přijatými v druhé polovině 19. století, jednalo se především o *Municipal Corporations Act* z roku 1835 a zákony o místní správě – tzv. *Local Government Acts* – z let 1888, 1894 a 1899. Těmito zákony nastavené uspo-

řádání přetrvalo – s několika modifikacemi (zejména v případě Londýna) – až do roku 1974, kdy vstoupily v platnost institucionální změny vycházející ze zákona o místní správě z roku 1972. [WILSON 2005: 156] Další výrazné změny následovaly v 80. i 90. letech. V roce 1986 došlo ke zrušení 6 *metropolitan county councils* a *Greater London Council* a v roce 1990 k zániku *Inner London Education Authority*. Na konci 90. let byla zřízením *Greater London Authority (GLA)* obnovena celoměstská úroveň přímo volené místní správy Londýna a ještě předtím v Anglii, Walesu i Skotsku vznikly *unitary councils*. V případě Skotska sahají kořeny současné struktury místní správy do pozdního 19. století; k rozsáhlým reformám následně došlo zejména v letech 1929, 1973 a 1994. V případě Severního Irsku stojí za připomenutí přinejmenším rok 1972, kdy byl vytvořen jednoúrovňový systém místní správy zahrnující 26 *district councils* – tato struktura přetrvala až do současnosti.⁶¹ [WILSON 2005: 157]

1.2. Kořeny a principy vývoje

Ve Velké Británii se instituce místní správy, podobně jako většina dalších institucí, vyvíjely postupně. [WILSON, GAME 2006: 49] Blanka ŘíCHOVÁ v tomto ohledu uvádí, že Spojené království Velké Británie a Severního Irsku lze vnímat jako „*klasický příklad tzv. konstituční parlamentní monarchie, pro niž je typický gradualismus, tedy postupná modernizace bez výraznějších – tj. revolučních – zlomů.*“ [ŘÍCHOVÁ 2003: 105] Právě neexistence oněch výraznějších zlomů a s tím spojených tlaků možná přispěla k tomu, že nikdy nevznikl jeden explicitně vymezený dokument plnící funkci ústavy, tak jak ji známe – zpravidla ve formě jednoho uceleného textu – z většiny zemí kontinentální Evropy. Spojené království tedy nemá kodifikovaný ústavní dokument (ústavu), který by vymezoval práva a povinnosti lokálních správních jednotek a jejich vztah k centrální vládě. Postavení přímo volených orgánů místní správy tedy není ústavně chráněno, což je činí zranitelnějšími vůči zásahům z vyšších úrovní politického systému. Na druhé straně však nelze z absence ústavní ochrany vyvozovat, že žádná pravidla neexistují. Platí zde zákony a další psané i nepsané normy, z nichž některé vznikly dokonce před staletími a postupně byly uzpůsobovány měnícím se podmínkám. [LOUGHLIN 2001: 37; WILSON, GAME 2006: 49]

⁶¹ V roce 2011 má dojít k redukci počtu *district councils* z 26 na 11.

Kdybychom chtěli hledat pomyslné nejhlubší kořeny britské místní správy, tak by – s nadsázkou řečeno – bylo nutné začít již někde u Adama a Evy. David Wilson a Chris Game, respektovaní britští badatelé v oblasti místní správy, však za nejvhodnější výchozí bod výzkumu považují rané 19. století. Wilson a Game [2006: 50] upozorňují, že zatímco na druhé straně Lamanšského průlivu⁶² se Francie již mohla pyšnit jasně definovaným systémem místní správy, jehož základní rysy přetrvaly do současnosti, tak Británie se přinejmenším po většinu 19. století ničím podobným pochubit nemohla. Patricia Hollis označila tehdejší systém britské místní správy anglickým výrazem „*a tangle*“, což můžeme do češtiny přeložit asi jako spleť nebo změt'. [HOLLIS 1987: 2–3 dle WILSON, GAME 2006: 50] Tím mimo jiné odkazovala na skutečnost, že se tehdejší systém skládal v zásadě ze tří, pro britskou místní správu tradičních typů jednotek – *parishes*, *counties* a *boroughs*.

Parishes (farnosti), jichž se na sklonku třicátých let devatenáctého století vyskytovalo přes 15 tisíc, měly právo jmenovat vybrané osoby na různé neplacené úřední posty – například takto obsazovat funkce strážníků či inspektorů místních dopravních komunikací. *Counties* (hrabství), na které se většina země rozdělila v průběhu středověku, byly až do roku 1889 spravovány tzv. smírčími soudci (*Justices of the Peace*). [STEWART 2000: 29] Tito Korunou, tj. králem či královnou, jmenovaní „funkcionáři“ neplnili roli pouze v oblasti soudní, nýbrž ve zvyšující se míře vykonávali také některé administrativně-správní kompetence, například dohled nad *parishes* či zodpovědnost za cesty a mosty. Z působnosti *Justices of the Peace* byly vyňaty *boroughs* (městské správní obvody) a statutární města, protože tyto jednotky se spravovaly samy prostřednictvím tzv. městských obcí (*Corporations*) ustavených královskou výsadní listinou (*Royal Charter*). [WILSON, GAME 2006: 50]

Nadto existovalo množství rozličných správních úřadů, z nichž každý zajišťoval jen určitou konkrétní službu/služby v rámci vytyčené územní oblasti [STEWART 2000: 27]. Hranice těchto oblastí se však nemusely shodovat s hranicemi působnosti dalších správních úřadů, což k větší přehlednosti a srozumitelnosti systému rozhodně nepřispívalo.

⁶² „Překvapivě“ používají termín Anglický kanál.

1.3. Pod tlakem industrializace

Naléhavá potřeba reformy systému přišla jako jeden z důsledků průmyslové revoluce. David Wilson a Chris Game konstatují, že se tehdy existující „slátanina“ („*patchwork*“) institucí prostě nedokázala vyrovnat s potřebami rozvíjející se industriální společnosti. [WILSON, GAME 2006: 51] Industrializace na města kladla řadu nových nároků: například průmyslníci spolu s obchodníky volali po zajištění adekvátní úrovně infrastruktury a v důsledku nemocnosti se zvyšovala potřeba zdravotnických zařízení. [STEWART 2000: 27, 28]

Odpověď centrální vlády přišla ve třicátých letech 19. století v podobě dvou důležitých zákonů – *Poor Law Amendment Act* (novela chudinského zákona) a především *Municipal Corporations Act* (zákon o obcích). *Poor Law Amendment Act*, jenž vstoupil v platnost v roce 1834, ohlašoval vytvoření dalších jednoúčelově zaměřených správních úřadů. Tímto zákonem byla správa péče o chudé vyňata z působnosti *parishes* (farností) a přesunuta na asi 700 svazků a sdružení obcí podléhajících voleným *Boards of Guardians* (rady dohlížitelů). Tyto rady sice byly silně ovlivňovány z centra prostřednictvím státních *Poor Law Commissioners*, avšak skutečnost, že svoji legitimitu mohly odvozovat z voleb, je odlišovala od většiny jednoúčelově zaměřených správních úřadů vytvořených v pozdější době. [WILSON, GAME 2006: 51]

Municipal Corporations Act – přijatý v roce 1835 – ustavil 78 přímo volených místních úřadů víceúčelového zaměření, které v Anglii a Walesu nahradily přímo nevolené a nezdědka zkorumpované místní úřady vzniknuvší ještě ve středověku. Kompetence zastupitelstev nových místních úřadů byly omezené.⁶³ John Stewart [2000: 27] však upozorňuje, že představitelé mnoha těchto správních jednotek si rozšiřování kompetencí ani příliš nepřáli. Volební právo se sice vztahovalo pouze na daňové plátce mužského pohlaví s minimálně 3letým trvalým pobytem, nicméně princip přímo volené místní správy tím zaveden byl, a tak je *Municipal Corporations Act* z roku 1835 pokládán za základ současného britského systému místní správy. V této době se také začíná rodit systém výborů jakožto způsob vnitřní organizace lokálních správních jednotek. [JOHN 2004: 45] David Wilson a Chris Game [2006: 51–53] zastávají názor, že navzdory reformám

⁶³ Nové místní úřady se již například nestaraly o výkon justice (*administration of justice*).

z třicátých let neexistovalo skoro až do konce 19. století nic, co by bylo možné být jen vágně označit za systém místní správy. Namísto systému místní správy se prý stále jednalo spíše o „*tangle*” (splet’-změť) doslova tisíců jmenovaných či volených orgánů jedno či víceúčelového zaměření. Potřebná racionalizace přišla ve formě několika zákonů přijatých v posledních 12 letech 19. století.

1.4. Snahy o racionalizaci na sklonku 19. století

1.4.1. Local Government Act 1888

Local Government Act (zákon o místní správě) z roku 1888 vytvořil v Anglii a Walesu 62 *county councils* (včetně *London County Council*) a 61 *county boroughs*. Ve všech případech se jednalo o přímo volená tělesa. *County councils*, jež převzaly úkoly po tzv. smírčích soudcích (*Justices of the Peace*) [STEWART 2000: 31], se výrazně lišily velikostí populace, kterou pokrývaly – od 20 000 v případě Rutlandu až po 3,5 miliónu v případě Lancashire. *County councils* původně měly poměrně málo kompetencí: odpovědnost za dopravní cesty a mosty, váhy a míry, azyly a částečná kontrola policie. V průběhu 20. století však jejich pravomoci soustavně rostly. [WILSON, GAME 2006: 53] Jednou z hlavních starostí *county councils* se stalo hájení území proti snahám o rozšiřování městských oblastí. *County councils* se vymezovaly vůči městským správám, jelikož města usilovala o *county borough* status, a právě *county boroughs* stály za snahami o rozšiřování městských oblastí. [STEWART 2000: 31]

County borough councils měly tzv. univerzální pravomoc, a byly tedy víceúčelového zaměření, navíc nezávislé na *counties*. Status *county borough* byl původně zamýšlen pouze pro velká města s populací přes 150 000 obyvatel, ale v průběhu legislativního procesu se minimální hranice snížila na 50 000 obyvatel.

1.4.2. Local Government (Scotland) Act 1889

Local government Act z roku 1888 byl o rok později následován obdobným zákonem pro Skotsko, kde vzniklo 33 volených *county councils* se čtyřmi největšími *burghs* – Glasgow, Edinburgh, Dundee a Aberdeen – jakožto *counties of cities*, které byly podobnými „nezávislými ostrovy“ („*independent islands*”) jako anglické *county boroughs*. [WILSON, GAME 2006: 53]

1.4.3. Local Government Act 1894

Local Government Act z roku 1894 zavedl na území *county councils* systém 535 *urban district councils (UDCs)*, 472 *rural district councils (RDCs)* a 270 *non-county borough councils*, čímž došlo k završení reformy anglické a velšské místní správy mimo Londýn. [WILSON, GAME 2006: 52–53] *Non-county boroughs* byly ve většině případů vytvořeny těmi *municipal corporations* (obcemi), kterým se nepodařilo získat status *county borough*. *Urban* a *rural district councils* spravovaly menší území a disponovaly pouze omezenými pravomocemi, takže jejich postavení bylo nižší – ačkoliv měly blízko k lidem, které reprezentovaly. [STEWART 2000: 32]

1.4.4. Local Government (Scotland) Act 1894

V případě Skotska obdobná legislativa rozšířila princip přímé volby na *parish councils* a *town/burgh councils*. I po výše zmíněných reformách však nadále existoval složitý systém různých jednoúčelově zaměřených institucí a orgánů – jako byly například *school boards* (školní rady), *police commissions* (policejní komise) nebo *county road boards* (dopravní úřady hrabství). [WILSON, GAME 2006: 52–53]

1.4.5. London Government Act 1899

London Government Act z roku 1899 zřídil na území *London County Council (LCC)*⁶⁴ systém 28 *metropolitan borough councils*, které nahradily 38 *vestries* a *district councils*, aby společně se *City of London Corporation*⁶⁵ tvořily druhou úroveň londýnské místní správy. [WILSON, GAME 2006: 52–53] Každé londýnské *metropolitan borough* mělo nejen vlastní zastupitelstvo, ale také svého starostu. [BRIGGS 1963: 325 dle PILGRIM 2006: 225] Do kompetence *LCC* patřily všechny důležité funkce, jež byly místní správě vyhrazeny – od kultury a rekreačních aktivit až po školství a bydlení. [RAO 2006: 216]

Na konci 19. století, po výše zmíněných reformách, ve Velké Británii existoval duální systém volené místní správy: víceúčelové *county boroughs*/

⁶⁴ První úroveň londýnské místní správy.

⁶⁵ Instituce, která se již v té době pyšnila 700letou historií a mezi jejíž tradiční orgány dodnes patří *Lord Mayor*, *Court of Aldermen* a *Common Council*. [WILSON, GAME 2006: 53]

burghs v největších městech (kromě Londýna), zatímco jinde dvou či více-úrovňové systémy sestávající se z *county councils*, *district/burgh councils* a *parish councils*. [WILSON, GAME 2006: 53] Právě na konci 19. a začátku 20. století (do 30. let) dosahoval vliv místní správy svého pomyslného vrcholu. [LOUGHLIN 2000: 39, 58] V průběhu 19. století nezdřídka zaznívaly názory, že základní jednotkou systému místní správy by měly být *parishes*. Tyto názory však zůstaly v menšině. Vývoj britské místní správy se v tomto ohledu zřetelně odlišil od vývoje ve značné části Evropy, kde se *commune* (obec) stala základní jednotkou lokální úrovně správy. [STEWART 2000: 30, 31]

1.5. Vývoj ve 20. století

Na počátku 20. století rostla populace Anglie a Walesu v průměru o více než 1 % ročně. Tento růst byl rozprostřen značně nerovnoměrně – týkal se zejména měst, která se rozšiřovala na úkor přírodní krajiny. Vývoj nevyhnutelně šel ke konfliktu mezi městskými a venkovskými správami. Hranice nastavené reformami 19. století se začaly jevit jako nevyhovující. Status *county borough* se dařilo získat čím dál většímu počtu měst, a proto došlo ke zpřísnění podmínek. Od roku 1926 se o příslušný status mohla ucházet pouze města s více než 75 000 obyvateli.⁶⁶ Očekávaný efekt se dostavil: mezi lety 1927 až 1964 žádné nové *county borough* nevzniklo. [WILSON, GAME 2006: 54]

1.5.1. Local Government Acts 1929

Další změny vnější struktury přišly spolu se dvěma zákony vydanými v roce 1929. *Local Government (Scotland) Act* se vypořádával s až matoucí rozmanitostí skotských *burghs*, tímto zákonem byly na základě velikosti populace zredukovány na 2 druhy: 21 *large burghs* (s populací větší než 20 tisíc obyvatel) zodpovídající za většinu služeb mimo školství, jež se přesunulo do kompetence *counties*, a 176 *small burghs* (s méně než 20 tisíci obyvateli) s odpovědností za politiku bydlení, veřejné zdravotnictví a veřejná zařízení. *Parishes*, *district* a *standing joint committees* byly zrušeny a ve venkovských oblastech nahrazeny bezmála 200 *district councils*,

⁶⁶ Připomeňme, že před rokem 1926 byla minimální hranice nastavena na 50 000 obyvatel.

čímž došlo k dotvoření dvouúrovňového⁶⁷ systému místní správy na celém území Skotska vyjma 4 největších skotských měst – takzvaných *Counties of Cities* [MACKIE 2004: 346–347; WILSON, GAME 2006: 54]

V roce 1929 byl také přijat *Local Government Act* pro Anglii a Wales. Tento zákon zrušil *Boards of Poor Law Guardians* a jejich kompetence, k nimž náležela například sociální politika a nemocniční služby, přesunul na *county councils* a *county borough councils*. Z některých venkovských *districts* byla na *county councils* přesunuta také odpovědnost za hlavní dopravní cesty, a to kvůli zvyšujícímu se počtu motorových vozidel a tomu neodpovídajícímu stavu cest. Zákon se v neposlední řadě zaměřil na snížení počtu velmi malých venkovských či městských *district councils*, z nichž více než 300 bylo v následujících 10 letech zrušeno. Mnoho malých *district councils* však „přežilo“ až do doby poválečné. [WILSON, GAME 2006: 52–54] Možná nebude na škodu doplnit, že v rozmezí let 1929 až 1939 se do středu pozornosti nezřídka dostávaly úspěchy *London County Council (LCC)* v oblasti zdravotnictví, protože i ti největší kritici považovali pokrok v rozvoji nemocničních služeb poskytovaných *LCC* za pozoruhodný. [RAO 2006: 216]

1.5.2. „Zlatý věk“ a první signály obratu

County councils a *county borough councils* v průběhu první poloviny 20. století postupně získávaly kompetence a odpovědnost za další a další služby. Tento proces setrvalého růstu jejich významu vyvrcholil na počátku třicátých let 20. století, a proto je toto období někdy označováno za „*golden age*“ novodobé místní správy. [např. BYRNE 2000: 21; LOUGHLIN 2001: 39; SULLIVAN 2003: 39; WILSON, GAME 2006: 55] První signál obratu lze pozorovat v roce 1934, kdy centrální vláda přesunula zpět pod svá „křídla“ odpovědnost za vyplácení podpor v nezaměstnanosti. K dalším – tentokrát ještě dalekosáhlejším – přesunům kompetencí došlo po 2. světové válce, kdy labouristy iniciované reformy zdravotnictví a sociální politiky odebraly místním zastupitelstvům odpovědnost za řadu služeb. [WILSON, GAME 2006: 54–55] Místní zastupitelstva přišla zejména o kompetence v oblasti zdravotnictví a o zodpovědnost za rozvody plynu, elektřiny a později i vody. John Stewart však upozorňuje, že jakkoliv místní úřady některé kompetence ztratily, tak na druhé straně některé nové získaly. Místní správa

⁶⁷ První úroveň tvořilo 33 *counties*. [MACKIE 2004: 347]

se totiž stala hlavním nástrojem a zprostředkovatelem politiky sociálního státu a jako takové jí byly rozšířeny kompetence v oblasti školství, bydlení a sociální péče. Zatímco v průběhu 19. století se místní správní jednotky soustředily především na zajištění základní infrastruktury, tak nyní byl důraz kladen právě na zprostředkování a plnění centrálně rozhodnutých – a tedy centrem stanovených – programů a plánů souvisejících s rozvojem sociálního státu. [STEWART 2000: 35; SULLIVAN 2003: 39] Lze tomu tedy rozumět tak, že na jedné straně se zvýšil podíl místní správy na zprostředkovávání veřejných služeb občanům, avšak to vše za cenu určitého omezení volnosti v jednání a rozhodování.

1.5.3. London Government Act 1963

London Government Act vydaný v roce 1963 ustavil – s platností od roku 1965 – *Greater London Council (GLC)*, 32 *London boroughs* a na bývalém území *London County Council (LCC)* zřídil *Inner London Education Authority (ILEA)*. *City of London Corporation*⁶⁸ se reforma opět nijak výrazně nedotkla. [PILGRIM 2006: 225; WILSON, GAME 2006: 52] Zrušením *London County Council (LCC)* a zřízením *Greater London Council (GLC)* nedošlo pouze k přeměně názvu jednoho a téhož správního orgánu, ale především k rozšíření území, na kterém dotyčná instituce – nyní *GLC* – směla vykonávat své kompetence. [WILSON, GAME 2006: 55] Z počtu 32 *London boroughs* jich 12 (či 13)⁶⁹ vzniklo ve Vnitřním Londýně, kde nahradily dřívější *metropolitan boroughs*, a 20 na území Vnějšího Londýna. Do kompetence *boroughs* byla převedena převážná část služeb – jako bydlení, sociální péče, nemetropolitní cesty a knihovny. *GLC* byly ponechány úkoly „strategičtějšího“ rázu [RAO 2006: 217], konkrétně územní plánování, protipožární ochrana, činnost záchronek, budování hlavních cest a odvoz odpadků. *Inner London Education Authority (ILEA)*, skládající se ze zastupitelů reprezentujících 12 vnitřních *boroughs*, se stala zvláštním výborem *GLC* pro správu školství v celém Vnitřním Londýně.⁷⁰

⁶⁸ Tato instituce se ve své nezměněné podobě stala v rámci nového systému pomyslným třicátým třetím *borough*.

⁶⁹ Záleží na tom, zdali započítáváme *City of London Corporation*.

⁷⁰ Hlavním podnětem ke vzniku *ILEA* bylo široce sdílené přání udržet vysokou úroveň správy školství z dob působení *London County Council (LCC)*. [WILSON, GAME 2006: 56]

Naproti tomu ve Vnějších Londýně se školská politika stala přímou součástí kompetencí jednotlivých 20 *boroughs*. [WILSON, GAME 2006: 56]

Na adresu londýnských *boroughs* se čas od času snáší kritika kvůli jejich údajně nevalné schopnosti získat si náklonnost občanů. [STEWART 2000: 76] Podle A. Briggse se pouze velmi málo Londýňanů považuje primárně za občany *boroughs*. [BRIGGS 1963: 326 dle PILGRIM 2006: 225] Naproti tomu *GLC* někteří autoři vyčítali, že je „*too weak to be effective and too powerful to be acceptable*“. [YOUNG dle RAO 2006: 217]

1.5.4. Local Government (Northern Ireland) Act 1972

Severní Irsko mělo od roku 1898 podobnou strukturu místní správy, jaká se vyskytovala ve Velké Británii: 2 univerzální („*all-purpose*“) *county boroughs* (Belfast a Londonderry) a dvouúrovňový systém sestávající se z 6 *counties* a 55 městských a venkovských *district councils*. [WILSON, GAME 2006: 59] Za jednu z hlavních slabostí tohoto systému byl považován vysoký počet malých správních jednotek (*district councils*), které se musely spoléhat na velmi omezené finanční zdroje. [KNOX 1998: 3] *Local Government (Northern Ireland) Act* z roku 1972 tuto strukturu nahradil jednoúrovňovým systémem místní správy v podobě 26 *district councils*.⁷¹ [WILSON, GAME 2006: 52] Volby do *district councils* probíhají pomocí systému poměrného zastoupení – konkrétně se jedná o systém jednoho přenosného hlasu (*Single Transferable Vote – STV*). Severoirské *districts* mají v porovnání se svými britskými protějšky značně omezené kompetence. Kromě odpovědnosti za sběr a odvoz odpadků, veřejné toalety, krematoria a hřbitovy do jejich kompetence v různém rozsahu spadají také rekreační zařízení/služby, kultura, ochrana spotřebitelů, ochrana životního prostředí, podpora ekonomického rozvoje a ve zvyšující se míře i cestovní ruch. Ve snaze zamezit na lokální úrovni náboženskému napětí byla řada kompetencí v oblastech jako bydlení, osobní sociální služby, zdravotnictví, školství a plánování svěřena různým nevoleným orgánům⁷² *Northern Ireland Office* (Úřad Severního Irska). [BIRREL 2007: 658; WILSON, GAME 2006: 60] Později část kompetencí přešla na *Northern Ireland Assembly* (Severoirský autonomní parlament).

⁷¹ V těchto 26 *district councils* působí celkem 582 zastupitelů.

⁷² Celkově se jedná asi o 116 těles. Roční výdaje 26 *district councils* v souhrnu představují méně než 4 procenta celkových veřejných výdajů Severního Irska.

1.5.5. Local Government Act 1972

Local Government Act z roku 1972 zrušil – s platností od roku 1974 – všechny *county boroughs* a snížil počet anglických a velšských *county councils* z 58 na 47. V rámci těchto *counties* bylo 1 250 *districts* (venkovských i městských) a *boroughs* sloučeno do 333 *district councils* s populací v rozmezí 18 760 až 422 000 obyvatel. Na území hlavních městských aglomerací bylo vytvořeno 6 *metropolitan county councils*⁷³ a 36 *metropolitan districts/boroughs* s populací v rozsahu od 172 000 do 1,1 miliónu obyvatel. Mimo území zmiňovaných šesti metropolitních oblastí se v rámci nových *counties* původní *county boroughs* přeměnily na *district councils*, přičemž některé významné kompetence⁷⁴, které původně vykonávaly *county boroughs*, přešly na *counties*. [WILSON, GAME 2006: 58]

Právě *counties* se v rámci systému místní správy cítily být těmi nejdůležitějšími, což popuzovalo zejména bývalé *county boroughs*, i když nejen je, protože také mnoho dalších *districts* s nelibostí sledovalo vystupování *counties*, které samy sebe považovaly za nadřazené, a to navzdory skutečnosti, že formálně mezi jednotlivými úrovněmi místní správy žádný hierarchický vztah zakotven nebyl. Sebevědomí *counties* tedy pramenilo spíše z rozsahu pravomocí, jimiž byly vybaveny. [STEWART 2000: 75, 76] Trochu jiná situace pak panovala v případě *metropolitan counties*, protože ty postrádaly kompetence v oblasti sociálních služeb a školství, takže největší část výdajů plynula skrze *metropolitan districts*⁷⁵, které se díky tomu považovaly za klíčové hráče uvnitř místní správy metropolitních oblastí. [STEWART 2000: 76]

Nutno zmínit, že reforma z roku 1972 měla také značně stranicko-politický rozměr: *county boroughs* byly ve většině případů vnímány jaké opěrné body (bašty) labouristů, zatímco *counties* se obecně jevily jako více nakloněné konzervativcům. [WILSON, GAME 2006: 58] Zrušení *county boroughs* a naopak posílení *counties* lze tedy z určitého úhlu pohledu vnímat jako ryze stranickými zájmy vedený akt, který měl – prostřednictvím vykalkulovaného institucionálního přeskupení – posílit vliv konzervativců.

⁷³ Jednalo se o Greater Manchester, Merseyside, West Midlands, Tyne and Wear, South Yorkshire a West Yorkshire.

⁷⁴ Jednalo se zejména o určité kompetence v oblasti školství a sociální péče.

⁷⁵ *Metropolitan districts* většinou vznikly z bývalých *county boroughs*.

V Anglii byly na nižší úrovni místní správy – mimo území velkých měst – zachovány *parishes* pokrývající území menší než *districts*. Z více než 10 000 *parishes* se jich asi 8 700 mohlo pyšnit přímo volenými *councils* (zastupitelstvy). Malé *parishes* – s méně než 200 registrovanými voliči – si mohly podržet tradici *parish meetings* (shromáždění), jichž se smějí účastnit všichni místní voliči. Naproti tomu ve Walesu byly *parishes* v roce 1974 zrušeny, nahradily je *communities* spravované buď volenými *councils* (zastupitelstvy) nebo prostřednictvím *community meetings* fungujícími na podobném principu jako anglické *parish meetings*. V některých městských oblastech byly navíc vytvořeny *neighbourhood councils* (sousedské rady⁷⁶), které mohou představovat dodatečný prostor pro vyjádření místních stanovisek a názorů. [WILSON, GAME 2006: 58]

1.5.6. Local Government (Scotland) Act 1973

Stranou změn nezůstalo ani Skotsko. V roce 1975 vstoupil v platnost nový *Local Government (Scotland) Act*, kterým bylo zřízeno 9 *regions* (*regional councils*) s populací v rozsahu od 100 000 do 2,5 miliónu obyvatel, 53 nových *districts* (*district councils*) s populací od 9 000 do 850 000 obyvatel a 3 *island authorities* (*island councils*). Touto strukturou bylo nahrazeno přes 400 správních jednotek – *county councils*, *city councils*, *burgh councils* a *district councils* – existujících od roku 1929. Navíc se asi 1 350 *communities* rozhodlo ustavit nepovinné *community councils* jako určitý druh třetí úrovně místní správy. *Community councils* však neměly žádné zákonné pravomoci a jejich postavení bylo dokonce nižší než postavení anglických *parish councils*. Nehledě na několik menších změn, výše naznačené uspořádání zůstalo v zásadě nedotčeno až do dubna 1996, kdy se struktura skotské místní správy změnila na jednoúrovňovou. [MACKIE 2004: 347; WILSON, GAME 2006: 52, 59]

1.5.7. Local Government Act 1985

Výrazné změny přinesl *Local Government Act* vydaný v roce 1985. Tento zákon zrušil – a to s platností od 1. dubna 1986 – 6 *metropolitan county councils* a *Greater London Council* (GLC). [WILSON, GAME 2006: 52]

⁷⁶ Dobře známé ze severských zemí – viz [např. BÄCK et al. 2005; BALDERSHEIM 2003; BOGASON 2006]

Postupnému zániku neunikla ani *Inner London Education Authority (ILEA)*, která byla v roce 1986 přetvořena na přímo volenou jednoúčelově zaměřenou radu⁷⁷, jež však existovala pouhé 4 roky – definitivně zanikla počínaje prvním dubnem 1990, kdy její kompetence převzaly jednotlivé *Inner London boroughs*, a to na základě zákona z roku 1988. Zrušením *GLC* se Londýn poprvé od roku 1855 ocitl bez celoměstské politické reprezentace. [WILSON, GAME 2006: 62; SWEETING 2002: 10] Londýn se tím stal jediným hlavním městem v západní Evropě, které nemělo celoměstskou úroveň správy a celoměstskou strategii. [RAO 2006: 218; LOUGHLIN 2001: 53]. Řada pravomocí *GLC* přešla na jednotlivá londýnská *boroughs*, stejně jako část kompetencí po zrušených *metropolitan county councils* převzaly *metropolitan district/borough councils*. Některé pravomoci – především v oblastech jako veřejná doprava, likvidace odpadu, civilní obrana či protipožární ochrana [STEWART 2000: 77] – však na nižší jednotky nepřešly a byly následně vykonávány prostřednictvím různých společných rad a výborů (*joint boards* a *joint committees*)⁷⁸, *ad hoc* institucí a úřadů centrální vlády.⁷⁹

Celý systém se tak stal ještě méně přehledným. V případě metropolitních oblastí změny vedly k větší fragmentaci správy a oslabení přímo volených správních orgánů. Naopak na významu získaly různé nepřímo volené či jmenované orgány, jejichž počet znatelně vzrostl. [WILSON, GAME 2006: 62; RAO 2006: 217]

Na povrch se přirozeně dere otázka, co stálo v pozadí provedené reformy – jaké podněty a pohnutky. V té době vládoucí konzervativci odůvodňovali změny poukazem na snahu o redukci byrokracie, odstranění duplicit a omezení plýtvání. Obecně usilovali o zmenšení role státu [SULLIVAN 2003: 40, 41]. Zrušení nejvyšší úrovně správy metropolitních oblastí a přesun řady již tak dost omezených kompetencí a úkolů na *borough* a *district councils* mělo vyústit v přiblížení správy lidem. Správa se měla stát srozumitelnější a dostupnější, což by ve výsledku znamenalo posílení demokra-

⁷⁷ Tato instituce se svým zaměřením a způsobem výběru členů podobala přímo voleným školským radám známým z některých států USA.

⁷⁸ *Joint boards/committees* představují nepřímo volené jednoúčelově zaměřené orgány složené ze zastupitelů vyslaných zúčastněnými zastupitelstvy (*metropolitan district/borough councils*). [STEWART 2000: 77]

⁷⁹ Společné rady (*joint boards*) ustavené v Londýně vykonávaly méně kompetencí než obdobné orgány v bývalých *metropolitan counties*. [STEWART 2000: 77]

cie na lokální úrovni. Takto alespoň o cílech reformem mluvili jejich tvůrci, tedy konzervativci. [WILSON, GAME 2006: 61]

Řada badatelů ale upozorňuje i na mnohem prozaičtější důvody, jež mohly stát v pozadí. Předně je to skutečnost, že se v roce 1981 všech 7 *councils* (6 *metropolitan county councils* a *GLC*) ocitlo pod kontrolou konkurenčních labouristů. [ELCOCK 1991: 39 dle WILSON, GAME 2006: 61] Ve stejnou dobu měli konzervativci „v moci“ největší počet správních jednotek⁸⁰ na nižších úrovních místní správy – tedy právě ty *district* a *borough councils*, na které díky reformě přešla část kompetencí po zrušených *metropolitan county councils* a *GLC*. Například Wilson a Game [2006: 61] proto za reformou spatřují úmysl koncipovat strukturálně-institucionální změny podle úzce stranicko-politických zájmů, a tím pokračování trendu započatého v 70. letech (viz výše). Jones a Stewart tvrdí, že zrušení *metropolitan counties* a *GLC* bylo pouze vedlejším produktem sporů ohledně financování místní správy. [JONES, STEWART 2002: 14] A Hebbert za „vším“ vidí tehdejší ministerskou předsedkyni Margaret Thatcherovou. Zrušení jedné úrovně přímo volené místní správy prý bylo především jejím osobním rozhodnutím – motivovaným politickou záští. [HEBBERT 1998 dle TRAVERS 2004: 30] Helen Sullivan hodnotí konzervativci provedené reformy smířlivějším tónem: připouští, že došlo k další fragmentaci struktury místní správy (viz níže), avšak zároveň dodává, že vládou prosazovaná strategie přinesla také nezanedbatelné úspěchy v podobě kýženého snížení nákladů. [SULLIVAN 2003: 59] Peter John pak dokonce tvrdí, že místní správa si „za všechno“⁸¹ mohla tak trochu sama, protože neměla silnou podporu veřejnosti, a to podryvalo její postavení i autoritu. [JOHN 2004: 47–48]

Otázkou, na kterou se těžko hledá zcela jednoznačná odpověď, tedy zůstává, zdali za reformou stálo altruistické úsilí konzervativců o posílení lokální demokracie a zefektivnění chodu státu, nebo jestli se spíše jednalo o ryze účelový krok k „vymazání“ úrovně správy, jež se dostala do „rukou“ konkurenční politické strany...

⁸⁰ Konzervativci měli více zastupitelů a ovládali více zastupitelstev než kterákoliv jiná strana.

⁸¹ Rozuměj za změny, které v systému místní správy provedla centrální vláda vedená konzervativci.

1.5.8. Příval změn na konci 20. století

Další významné reformy na sebe nenechaly dlouho čekat. Mezi lety 1995 až 1998 v Anglii vzniklo celkem 46 nových *unitary councils*, které nahradily 5 *counties* a 58 *districts*. Ve Walesu bylo 45 existujících *counties* a *districts* nahrazeno 22 novými *unitary councils*, zatímco ve Skotsku 29 *unitary councils* nahradilo 53 *district councils* a 9 *regional councils*. [McGARVEY 2002: 29; WILSON 2005: 161] Arthur Midwinter a Neil McGarvey považují za důležité zdůraznit, že na rozdíl od Anglie byly ve Skotsku výše naznačené změny implementovány direktivnějším způsobem – nevznikl žádný ekvivalent *Local Government Commission* a chyběla širší politická shoda na prospěšnosti zaváděného uspořádání. [MIDWINTER, McGARVEY 1997: 73] McAteer a Bennet navíc citují Midwinterův názor, že v důsledku zrušení regionálních úřadů a vzniku skotského parlamentu se vliv orgánů místní správy zmenšil.⁸² [MIDWINTER 2002 dle McATTER, BENNET 2005: 303] Naproti tomu Robert Mackie vnímá vznik skotského parlamentu v trochu jiných souvislostech, když konstatuje, že v důsledku zřízení parlamentu se zvýšila poptávka po transparentnosti správy a etickém způsobu řízení. [MACKIE 2004: 345] V případě Walesu znamenala přeměna místní správy na jednoúrovňovou – v podobě *unitary councils* – také to, že se struktura velšské místní správy více odlišila od té anglické, pro kterou byla charakteristická koexistence jedno a dvouúrovňových systémů. [BOYNE, GOULD-WILLIAMS, LAW, WALKER 1999: 68, 69]

O zisk statutu „*unitary authority*“ nejvíce usilovaly ty správní jednotky, které se cítily být poškozeny (poníženy) reorganizačními změnami z let 1974 a 1975. John Stewart tvrdí, že se hrdá města nikdy nesmířila se zhoršením svého postavení. Víra v *unitary authorities* byla nejhlubší právě v městských oblastech. [STEWART 2000: 78] Podle Helen Sullivan změny struktury místní správy provedené v 80. a 90. letech nevedly k zjednodušení systému, ale spíše k jeho zkomplikování, znepréhlednění a vzniku dalších anomálií. [SULLIVAN 2003: 39] Souhrnně lze konstatovat, že za vlády konzervativců v období 1979–1997 nedošlo pouze k výrazné redukci počtu přímo volených orgánů místní správy, ale také k rychlému nárůstu počtu nevolených či nepřímo volených orgánů – a to právě na úkor orgánů přímo

⁸² Většina veřejných služeb se prý nyní stala předmětem rozsáhlejší přímé kontroly ze strany skotského parlamentu, zatímco zastupitelstva dohlížejí na menší a méně strategické služby. [MIDWINTER 2002 dle McATEER, BENNET 2005: 303]

volených. Řada kompetencí v oblasti služeb byla přímo voleným místním orgánům odňata a přenesena na různé centrální vládou jmenované instituce, přičemž ty služby, které zůstaly v kompetenci přímo volených správních jednotek, se staly předmětem větší kontroly a dozoru ze strany centrálních institucí. [WILSON 2005: 162] Přesouvání rozhodovacích pravomocí z přímo volených místních orgánů na nevolené (jmenované) instituce, pro něž se vžil název „*quangos*“⁸³, možná nebylo vedeno pouze snahou o zefektivnění správy, ale asi přinejmenším z části souviselo také s jedním pro konzervativce nepřilíživým trendem: růstem počtu přímo volených místních orgánů ovládaných opozičními stranami. V roce 1997 konzervativci mocensky kontrolovali pouze 23 ze 441 místních správních jednotek. V takových podmínkách získávaly nevolené (jmenované) „*quangos*“ na významu, protože pomocí nich bylo možné obcházet vůli přímo volených místních orgánů. Weir a Beetham [1999: 192 dle WILSON 2005: 162] tvrdí, že za konzervativců se z „*quangos*“ staly hlavní nástroje pro prosazování vládní politiky. Údajně existovalo asi 6 425 „*quangos*“, z nichž 4 635 bylo lokálního zaměření. [HALL, WEIR 1996 dle WILSON 2005: 162]

Po nástupu labouristů k moci se pozornost nové vlády soustředila mimo jiné také na problematiku správy, protože v tehdejší uspořádání (po zrušení *GLC*) byl spatřován demokratický deficit. Na začátku května roku 1998 se v Londýně uskutečnilo referendum, v němž se výrazná většina (72 %) zúčastněných vyjádřila pro zřízení *Greater London Authority* (*GLA*). [LOUGHLIN 2000: 54] V následujícím roce byl přijat *Greater London Authority Act*, který zavedl přímou volbu starosty Londýna a zřídil 25členné *London Assembly* (shromáždění) Londýna sestavované na základě výsledků samostatných voleb. [WILSON, GAME 2006: 52] Volební období obou těchto z rozdílných voleb vycházejících a odlišnými pravomocemi vybavených orgánů bylo ustanoveno jako čtyřleté. [WILSON 2005: 168] Starosta Londýna je volen pomocí tzv. doplňkového hlasování (*Supplementary vote* – *SV*), zatímco pro volby členů londýnského *Assembly* se používá systém dodatečných míst (*Additional Member System* – *AMS*), kdy je 14 zastupitelů zvoleno v jednomandátových volebních obvodech prostřednictvím relativně většinového systému „prvního v cíli“ (*First Past the Post* – *FPTP*)

⁸³ Výraz „*quangos*“ se používá jako akronym pro „*quasi-autonomous non-governmental organizations*“ (kvazi-autonomní nevládní organizace). [WILSON, GAME 2006: 17]

a zbývajících 11 zastupitelů v celo-londýnském volebním obvodu na základě poměrného systému kandidátních listin (*List PR*). [SWEETING 2002: 10–11] První přímé volby starosty Londýna se uskutečnily 4. května 2000. [LOUGHLIN 2001: 54] Instituce *Greater London Authority* se stala zodpovědnou především za strategické územní plánování, dopravu, ekonomický rozvoj, ochranu životního prostředí, metropolitní policii a hasiče, kulturu a civilní obranu. [RAO 2006: 218]

Martin Laffin tvrdí, že současná vláda labouristů věnuje problematice místní správy více pozornosti než kterákoliv z předchozích poválečných labouristických vlád, a upozorňuje, že tradičně to byli konzervativci, kdo se více zaměřoval na místní správu, čehož důkazem jsou tři velké reformy struktury anglické místní správy. [LAFFIN 2008: 109]

2. Vnější struktura přímo volené místní správy

2.1. Základní úrovně přímo volené místní správy

V Anglii se struktura přímo volené místní správy skládá z jednoúrovňových a dvouúrovňových systémů. První úroveň tvoří 34 *non-metropolitan county councils*, 36 *metropolitan district councils*, 46 *unitary councils* a *Greater London Authority*. To jsou tedy 4 druhy správních jednotek, z nichž *metropolitan district councils* i *unitary councils* představují jedinou úroveň systému. Naproti tomu *non-metropolitan county councils* a *Greater London Authority* reprezentují první – nikoliv tedy jedinou – úroveň systémů, jejichž jsou součástí. Vedle 34 *non-metropolitan county councils* totiž existuje ještě 238 *non-metropolitan district councils*, které v případě tohoto systému představují druhý stupeň volené místní správy. *Non-metropolitan district councils* se sice rozprostírají na území *non-metropolitan county councils*, avšak nejsou jim přímo podřízené.

Greater London Authority představuje první stupeň přímo volené místní správy Londýna, zatímco 32 *London borough councils* a *City of London Corporation* reprezentují stupeň druhý. Aby „toho“ nebylo málo, tak v nemetropolitní Anglii do „hry“ vstupuje ještě přibližně 8 700 *parish* a *town councils*, o kterých se někdy hovoří jako o třetím stupni volené místní správy. O důvodech, proč jsou *parish* a *town councils* jako třetí stupeň

volené místní správy vnímány pouze „někdy“, se zmíníme později (viz další podkapitola).

Severní Irsko, Skotsko i Wales mají jednoúrovňové systémy přímo volené místní správy. Ve Walesu tuto jedinou úroveň představuje 22 *unitary councils*, zatímco ve Skotsku 32 *unitary councils* a v Severním Irsku zatím⁸⁴ 26 *district councils*⁸⁵. Podobně jako se v případě Anglie někdy hovoří i o třetí úrovni volené místní správy, tak v případě Skotska i Walesu se někdy mluví o pomyslné druhé úrovni, kterou ve Skotsku představuje 1 150 *community councils*, zatímco ve Walesu 750 *community councils* a 150 *community meetings*. [WILSON, GAME 2006: 78]

Velikost populace anglických *non-metropolitan counties* se pohybuje v rozmezí 100 000 až 500 000 obyvatel, přičemž *non-metropolitan districts* mají od 19 000 do 433 000 obyvatel. Velikost *metropolitan districts* se pohybuje v rozmezí 172 000 až 1 100 000 obyvatel. [WILSON 2005: 158]

Britské přímo volené jednotky místní správy jsou co do počtu obyvatel největší v západní Evropě a na britského přímo voleného místního zastupitele připadá nejvyšší počet obyvatel. David Wilson a Chris Game [2006: 73] z toho vyvozují, že termín „demokratický deficit“, jenž často zaznívá ve spojitosti s Evropskou unií a jejími institucemi, se zdá být více než příhodný a oprávněný v případě samotné Británie a její místní správy.

2.2. Další úrovně přímo volené místní správy: *parish* a *community councils*?

Jak již bylo řečeno výše, *parish councils* jsou někdy pokládány za třetí stupeň přímo volené místní správy v Anglii a *community councils* za druhý stupeň přímo volené místní správy ve Skotsku a Walesu (zde společně s tzv. *community meetings*).

V Anglii existuje přibližně 10 200 *parishes*, přičemž přímo volená zastupitelstva (*councils*) má asi 8 700 *parishes*.⁸⁶ Tyto „civilní“ správní jednotky, jež se odlišují od církevních *parishes* (*Anglican parochial church councils*), pokrývají území, na němž žije asi třetina populace Anglie. V přímo vole-

⁸⁴ V roce 2011 má dojít k redukci počtu *district councils* na 11.

⁸⁵ Z nichž 5 má status *city* (zastupitelstva 4 z 5 *cities* se nazývají *city councils*) a 13 status *borough* (zastupitelstva nazývaná *borough councils*).

⁸⁶ Jde zejména o *parishes* z venkovských oblastí Anglie.

ných *parish councils*, které se někdy označují také jako *town councils*⁸⁷, působí celkem asi 75 000 zastupitelů. Některé *parishes* jsou dokonce větší než některé z menších *district councils* – největší *parish* (*Weston-super-Mare Town Council*) má přes 70 000 obyvatel. Na druhou stranu však platí, že skoro dvě třetiny *parishes* nemají více než 1 000 obyvatel a 40 % *parishes* čítá méně než 500 obyvatel, pouze 5 % *parish councils* zahrnuje více než 10 000 obyvatel. [ELWOOD et al. 1992 dle WILSON, GAME 2006: 80; PEARCE, ELLWOOD 2002: 35]

Ve Walesu se vyskytuje celkem asi 900 „*communities*“, z nichž 750 založilo *community councils*, jež jsou srovnatelné s anglickými *parish councils*. Skotské *community councils* – jichž je 1 150 – se od svých anglických i velšských protějšků liší tím, že mají ještě méně pravomocí a nižší postavení.⁸⁸ Hlavní funkcí skotských *community councils* není ani tak poskytování služeb, jako spíše artikulace názorů a zájmů obyvatel, které reprezentují. Nutno doplnit, že tato funkce je obvykle podobně důležitá i pro anglické a velšské *parish/community councils*, které však oproti svým skotským protějškům disponují větším potenciálem v oblasti poskytování služeb, kde zpravidla vystupují buď přímo jako iniciátoři určité služby, nebo v roli „prostředníků“ svých *county councils* či *district councils*. Navíc všechny *parishes* mají právo být informovány o plánech, které na jejich území hodlají uskutečnit vyšší správní jednotky. Mezi nejčastěji zmiňované služby, na jejichž zajišťování se *parish/community councils* podílejí, patří chod společenských center a místních sálů, sportovní hřiště, tělocvičny, veřejné lázně, cesty pro pěší, parky a otevřená prostranství, bunkry a válečné pomníky, pouliční osvětlení, parkoviště a hřbitovy. [PEARCE, ELLWOOD 2002: 36–37; WILSON, GAME 2006: 80] V roce 1997 byl seznam povolených činností rozšířen také o určité kompetence v dopravě a v oblasti prevence trestné činnosti.

Výkon všech těchto kompetencí je však ponechán na volném uvážení dotyčných *parish/community councils*, které tedy „mohou, ale nemusí“

⁸⁷ *Town councils* mohou jmenovat starostu (*mayor*), ale jinak se od *parish councils* odlišují v podstatě pouze názvem (5 % *town councils* vs. 95 % *parish councils*) a velikostí populace, kterou pokrývají: přes 90 % *town councils* čítá více než 2 500 obyvatel, což je údaj, kterým se může pyšnit pouze asi 10 % *parish councils*. [PEARCE, ELLWOOD 2002: 35]

⁸⁸ Skotské *community councils* nemají právo na žádnou část výnosů z daní a ani přístup k veřejným fondům.

příslušné kompetence vykonávat a služby zajišťovat. Finanční náklady spojené s případným výkonem kompetencí jsou částečně hrazeny výběrem různých místních poplatků a z části z místních daní, které výše postavené územně správní jednotky (*district/unitary councils*) vyberou na území dotyčných (zapojených) *parish/community councils*. [WILSON, GAME 2006: 81] Přímou finanční podporu od centrální vlády *parish councils* nedostávají. [PEARCE, ELLWOOD 2002: 35, 44]

Hlavním důvodem, proč *parish/community councils* obvykle nejsou pokládány za regulérní třetí (v případě Anglie) či druhou (v případě Walesu a Skotska) úroveň přímo volené místní správy, tedy primárně není jejich velikost, ale především absence určitých povinností⁸⁹ a skutečnost, že v Anglii a Walesu pokrývají (zahrnují) méně než třetinu populace.

Výše řečené však neznamená, že by byla role *parish/community councils* zcela podceňována. Skutečnost, že jsou přímo volenými reprezentanty svých komunit, z nich činí atraktivního partnera pro řadu aktérů – například pro *county* a *district councils*, které s nimi rozvíjejí vztahy⁹⁰. [STEWART 2000: 266]

2.3. „Mimourovňové“ orgány a řešení

Redukce počtu úrovní přímo volené místní správy či existence pouze jedné úrovně místní správy nemusí vždy znamenat zjednodušení. Ne všechny služby a kompetence zbylé po zrušených orgánech místní správy lze snadno rozdělit mezi nezrušené orgány či převést na nově vzniklé orgány. [WILSON, GAME 2006: 77] Vedle bohaté struktury přímo volených orgánů dnes ve Spojeném království existují také sítě jmenovaných či nepřímo volených orgánů. Často se jedná především o různé společné rady (*joint boards*) či výbory (*joint committees*) zastupitelstev dvou a více správních útvarů. *Joint boards* se od *joint committees* liší zejména v tom ohledu, že jsou zřizovány ze zákona a pověřovány zajištěním ze zákona vyžadovaných, tedy povinných, služeb. Personální obsazení i způsob řízení těchto rad podléhá ministerskému souhlasu. V anglických

⁸⁹ Jak jsme řekli výše: „mohou, ale nemusejí“.

⁹⁰ Nutno dodat, že se nejedná pouze o vztahy ryze idylické, běžně dochází i ke konfliktům, protože jednotlivé správní jednotky mají své zájmy, které vždy nemusejí být ve shodě. [PEARCE, ELLWOOD 2002: 39]

městských oblastech a ve Skotsku nejčastěji působí *joint boards* (společné rady) se zaměřením na policii, protipožární ochranu, veřejnou dopravu či likvidaci odpadu.

Naproti tomu *joint committees* představují zcela dobrovolně zřizované orgány, které jsou vytvářeny dvěma či více menšími správními orgány, a to zpravidla za účelem zefektivnění některých poskytovaných služeb – např. v případě odborných škol či obytných domů.

Další formu spolupráce – kromě výše zmíněných rad a výborů – představují kontrakty, které mezi sebou mohou jednotlivé správní orgány uzavírat za účelem poskytování služeb. [WILSON, GAME 2006: 79]

Uzavření dohody o určité formě partnerství však ještě nemusí znamenat, že se deklarovaná spolupráce v praxi skutečně výrazně projeví. Podle Stokera a Wilsona se partnerství pouze příležitostně posunou ze slovní roviny do roviny konkrétních činů. [STOKER, WILSON 2004: 257]

3. Funkce a kompetence volené místní správy

Ve Spojeném království je vůči přímo voleným orgánům místní správy uplatňována doktrína „*ultra vires*“, což znamená, že tyto orgány mohou vykonávat vesměs pouze to, co je jim parlamentem výslovně povoleno. [LOUGHLIN 2001: 40]

V tomto ohledu se Spojené království, přestože v roce 2000 došlo k určitému uvolnění a změkčení výše popsaného principu, zřetelně odlišuje od řady evropských zemí, kde je voleným orgánům místní správy poskytnuta tzv. obecná působnost, což jinými slovy znamená, že mohou vykonávat vše, co je v zájmu občanů, které reprezentují, a co jim není výslovně zakázáno či nespadá do kompetence jiných orgánů.

Jakkoli je působnost přímo volených orgánů britské místní správy omezená a jejich postavení ústavně neukotvené, tak stále platí, že jsou tyto orgány odpovědné za celou řadu činností a veřejných služeb, přičemž většinu těch nejdůležitějších – jako je školství, sociální péče či veřejná doprava – v Anglii, Skotsku a Walesu zajišťují *unitary authorities (councils)*, v Anglii kromě nich také *metropolitan districts (councils)*. V případě Londýna jsou pravomoci místní správy rozděleny mezi *Greater London Authority (GLA)*

a *London boroughs*. *GLA*⁹¹ zodpovídá hlavně za dopravu, policii, záchranné a protipožární služby, krizové řízení, ekonomický rozvoj, plánování, dále pak také za kulturu, životní prostředí a zdravotnictví. *London boroughs* si drží odpovědnost například za školství, bydlení, sociální péči, místní cesty, sběr a odvoz odpadků, knihovny a muzea. [WILSON, GAME 2006: 76] Ve zbytku Anglie se kompetence dělí mezi dvě hlavní úrovně nemetropolitní přímo volené místní správy – (*non-metropolitan*) *county councils* a (*non-metropolitan*) *district councils*. Stěžejní služby, jako je školství či sociální péče, jsou v kompetenci větších *county councils*, zatímco menší *district councils* dohlížejí například na sběr a odvoz odpadu, sociální bydlení a rekreační zařízení/služby. [WILSON 2005: 157]

V porovnání s Velkou Británií jsou v Severním Irsku přímo volené orgány místní správy zodpovědné za omezenější množství služeb. [LOUGHLIN 2001: 40] Většina služeb, které nejvíce ovlivňují každodenní život lidí, je ve správě jmenovaných, tedy přímo nevolených *Area Boards*⁹² a dalších nevolených orgánů. To by se však mělo částečně změnit v roce 2011, kdy má dojít k redukci počtu *district councils* na 11. Tím se z *district councils* stanou větší správní jednotky, jimž budou svěřeny další kompetence, a to v oblastech jako je plánování, bydlení, společenský a ekonomický rozvoj, cestovní ruch či místní cesty.⁹³ [BIRRELL 2007: 672]

V současnosti mají *district councils* odpovědnost zejména za sběr a odvoz odpadků, veřejné toalety, krematoria, hřbitovy a čištění ulic; do jejich kompetence pak v různém rozsahu spadají také rekreační zařízení/služby, kultura, ochrana spotřebitelů, ochrana životního prostředí, podpora ekonomického rozvoje a ve zvyšující se míře cestovní ruch. Výdaje, které skrze 26 *district councils* plynou, představují méně než 4 % celkových veřejných výdajů Severního Irsku. [WILSON, GAME 2006: 60]

⁹¹ Hlavní úkoly *GLA* jsou vykonávány prostřednictvím 4 funkčních orgánů – *Transport for London (TfL)*, *Metropolitan Police Authority (MPA)*, *London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA)* a *London Development Agency* – jejichž členy jmenuje starosta, kterému jsou tyto orgány odpovědné. [WILSON, GAME 2006: 76]

⁹² Existují 4 *boards* (rady) pro zdravotní a sociální péči a 5 *boards* pro školství a veřejné knihovny. [WILSON, GAME 2006: 87]

⁹³ Údaje pochází z oficiálních webových stránek Department of Environment [http://www.doeni.gov.uk/index/local_government/lgpd.htm; ověřeno ke dni 20. 11. 2008]

4. Vztahy mezi přímo volenou místní správou a vyššími úrovněmi správy

George Jones a John Stewart zastávají zajímavý názor, že klíčovým prvkem ve vztazích mezi centrální a lokální úrovní správy je dilema centra mezi závazkem k posilování místní správy a decentralizaci na straně jedné a nedůvěrou k místní správě na straně druhé. [JONES, STEWART 2002: 23, 26]

4.1. Centrální úroveň

V mnoha anglofonních textech se můžeme setkat s termínem „*central-local relations*“, který lze do češtiny přeložit právě jako výše zmíněné „vztahy mezi centrální a lokální úrovní“. Obsah pojmu „lokální úroveň správy“ jsme si alespoň v základních obrysech přiblížili v předcházejících kapitolách. Tak trochu nezodpovězenou otázkou však zůstává, co přesně je myšleno tou centrální úrovní? Tyčí se nad lokální úrovní správy v Anglii, Walesu, Skotsku i Severním Irsku stejná centrální úroveň – tedy *Westminster*⁹⁴ a *Whitehall*⁹⁵? Nebo došlo v důsledku devoluce⁹⁶ ke změně, takže v Severním Irsku, Skotsku a Walesu hrají ve vztahu k místní správě prim příslušné parlamenty a shromáždění – tedy *Northern Ireland Assembly* (Severoirský autonomní parlament), *Scottish parliament* (Skotský autonomní parlament) a *National Assembly for Wales* (Velšské národní shromáždění)?

David Wilson ve své práci z roku 2004 tvrdí, že *Westminster* a *Whitehall* nejsou pro Skotsko, Wales a Severní Irsko centrum, přičemž upozorňuje na rychle se rozvíjející vztahy mezi místními správními jednotkami a příslušnými parlamenty/shromážděními. [WILSON 2004: 12] Toto konstatování však musíme vnímat pouze jako část odpovědi. *Westminster* a *Whitehall* sice již nejsou tak „všudypřítomnými“ centry jako před devolucí, ale zároveň platí, že se ze Spojeného království nestal federální stát, kde by konstituční moc byla rozdělena mezi federální vládu a vlády jednotlivých členů

⁹⁴ Přenesené označení pro celobritský parlament.

⁹⁵ Přenesené označení pro celobritskou vládu a státní administrativu.

⁹⁶ Labouristé přenesli řadu důležitých pravomocí z *Westminsteru* a *Whitehallu* na *Scottish parliament* a v omezenější míře na – v porovnání se skotským příkladem slabší – *National Assembly for Wales*, *Northern Ireland Assembly* a *Greater London Authority*. [WILSON 2004: 18]

(států) federace. Takové rozdělení konstituční moci ve Spojeném království neexistuje. Orgány místní správy jsou ve stejně podřízeném postavení jako Skotský autonomní parlament, Velšské národní shromáždění a Severoirský autonomní parlament. Ve všech těchto výše uvedených případech se jedná o výtvoř westminsterského parlamentu, který je jediným zdrojem konstituční moci, a tak představuje konstitučně nadřazené těleso, jež může určité pravomoci předat konstitučně podřízeným (závislým) orgánům. [WILSON, GAME 2006: 26, 28]

Parlament prostřednictvím zákonů stanovuje hranice, povinnosti, pravomoci i způsoby fungování lokálních správních jednotek. Parlament může lokální správní jednotky rušit, restrukturalizovat či reinkarnovat. Většina evropských zemí má tzv. psanou ústavu v podobě jednoho uceleného dokumentu, který obvykle obsahuje ustanovení, jímž je zajištěna ochrana principu místní samosprávy. Spojené království však takovou ústavu – v podobě jednoho uceleného dokumentu – nemá, takže neexistuje ani žádná ústavou zaručená ochrana místní (samo)správy. [WILSON, GAME 2006: 28]

4.2. Vztahy mezi centrální a lokální úrovní správy

Britská místní správa funguje v rámci složitého zákonného rámce. Centrální vláda, jež prostřednictvím parlamentu a jím přijímaných zákonů disponuje nejvyšší moci v zemi, může tento zákonný rámec měnit. Zákonem lze instituce nejen vytvářet, ale i rušit; a obdobně lze nakládat i s kompetencemi, které mohou být na základě zákona rozšířeny, či naopak zredukovány. Centrální vláda navíc také disponuje různými kontrolními pravomocemi a instrumenty. Místní správa je sice oprávněna zajišťovat či zabezpečovat zajištění určitých služeb, ale to vše pouze v zákonném rámci, který, jak již bylo řečeno výše, může být centrální vládou změněn. V případě kompetenčního sporu mezi místní správou a centrální vládou nebo jinou institucí, lze spornou záležitost předložit k posouzení soudu, který provede tzv. soudní přezkum (*judicial review*). [WILSON, GAME 2006: 158–161]

Zákony propůjčují ministrům vlády pravomoc odebrat určitému orgánu místní správy odpovědnost za určitou službu – a to tehdy, pokud příslušný ministr, pod jehož rezort dotyčná služba spadá, není spokojen se způsobem, jakým je zajišťována. V takovém případě může být odebraná kompetence přesunuta na jiný místní orgán či zvláštní těleso. Nutno podotknout, že

výše popsaný postup (vynucené přenesení kompetence na jiný orgán) se v praxi uplatňuje jen velmi zřídka. Nicméně v posledních letech byly do řady zákonů včleněny specifické kompetence umožňující ministrům více zasahovat do způsobu, jakým je příslušná služba, jež náleží do jejich resortu, na lokální úrovni zajišťována. K asi nejtvrdějším zásahům pak dochází v případech školství a sociální péče. [WILSON, GAME 2006: 165]

Zatímco za vlády Margaret Thatcherové docházelo k růstu počtu soudních přezkumů (*judicial reviews*), tak za vlády Tonyho Blaira podobným způsobem rostl počet různých inspekcí a kontrol prováděných inspektoráty⁹⁷, do jejichž „hledáčku“ se ve zvyšující míře dostávaly *unitary* a *county authorities* a další správní orgány. V roce 2005 se sami labouristé rozhodli pro určitou korekci „kurzu“, když ohlásili snížení počtu inspektorátů z 11 na 4. Současně však zůstal v účinnosti rozsáhlý program hodnotící schopnosti a výkonnost zastupitelstev lokálních správních jednotek. [JONES, STEWART 2002: 22–23; WILSON, GAME 2006: 166–169] Tento hodnotící program staví na klasické metodě „cukru a biče“: dobře hodnocené správní jednotky jsou odměňovány ziskem větší volnosti a flexibility, zatímco ty se špatným hodnocením trestány tím, že nejsou odměňovány. [JONES, STEWART 2002: 23–25]

Významné nástroje, prostřednictvím kterých lze kontrolovat a ovlivňovat místní správu, nabízí oblast financí. Vláda totiž může regulovat množství peněz plynoucích na lokální úroveň a také přezkoumávat, jakým způsobem jsou tyto prostředky využívány. [WILSON, GAME 2006: 169] V Anglii finanční dohled provádí *Audit Commission*⁹⁸, zatímco v Severním Irsku, Skotsku a Walesu tuto činnost vykonávají jejich vlastní *audit offices*. Tyto instituce kontrolují, zda jsou veřejné finanční prostředky vynakládány řádně.

Na provádění kontrol se podílejí externí („nezávislý“) auditoři, kteří v současné době již neprověřují „pouze“, zdali jsou finanční prostředky využívány zákonným způsobem a v přiměřené míře, ale také dodržování principu takzvaných tří „E“ – „*economy, efficiency and effectiveness*“ (hospodárnost, výkonnost a účinnost). [WILSON, GAME 2006: 169–170]

V praxi jsou vztahy mezi volenými orgány místní správy a vyššími úrovněmi správy komplikované a nesnadno popsatelné pomocí jedno-

⁹⁷ Inspektoráty představují jakousi prodlouženou „ruku“ ministerstev.

⁹⁸ Některé inspektoráty, například inspektorát pro bydlení, spadají právě pod *Audit Commission*. [JONES, STEWART 2002: 22]

značných, obecně platných závěrů. Místní správu totiž nelze vnímat jako monolit. Správní útvary, z nichž se jednotlivé úrovně volené místní správy skládají, nejsou jednotvárnými „figurkami“ na šachovnici, ale svébytnými tělesy s vlastní historií a jí danými tradicemi, s prioritami vycházejícími z místních specifik a s politickými názory a postoji opírajícími se o vůli lidí, které zastupují.

Na druhé straně však ani na centra moci nelze nahlížet jako na zcela uniformní „figury“. Jednotlivé služby, jež místní správa zajišťuje, spadají do působnosti odlišných ministerstev a úřadů, které často vzešly z rozdílných tradic, pracují rozdílným způsobem a vyznávají odlišné přístupy k místní správě. [WILSON, GAME 2006: 172]

Při vykreslování celkového obrazu pak nelze opomenout ani nezanedbatelný význam různých jmenovaných orgánů, partnerských svazků a forem napříč úrovněmi vedené spolupráce. Ke jmenovaným – tedy přímo nevoleným – institucím, jež se zaštiťují snahou o prohloubení mezi-úrovňové spolupráce, se vyplatí přistupovat s obezřetností, protože v některých případech se jedná o organizace, jejichž hlavním účelem je prosazovat cíle formulované na centrální úrovni, a to i za cenu obejítí vůle přímo volených lokálních orgánů. Snaha obcházet přímo volené orgány dokonce stojí u zrodu některých těchto organizací. Ano, řeč je o již zmiňovaných *quangos*⁹⁹, které se „proslavily“ především za vlády konzervativců. Chris Skelcher tvrdí, že dnešní „partnerství“ se od dřívějších lokálních *quangos* liší tím, že kladou větší důraz na konzultace a zapojení občanů, uživatelů příslušných služeb. [SKELCHER 2004: 41]

Vztahy mezi správními jednotkami z různých úrovní přímo volené územní správy jsou významně ovlivňovány také měnící se stranicko-politickou dimenzí.¹⁰⁰ [WILSON, GAME 2006: 172]

V praxi tedy výsledkem nemůže být zřejmě nic jiného než poměrně pestrá mozaika vztahů. Navíc nutno ještě jednou upozornit, že v případě Severního Irsku, Skotska a Walesu byla v důsledku devoluce velmi výrazná část odpovědnosti za tzv. *domestic* veřejné služby i za vztahy s místní

⁹⁹ Výraz „*quangos*“ se používá jako akronym pro „*quasi-autonomous non-governmental organizations*“ (kvazi-autonomní nevládní organizace). [WILSON, GAME 2006: 17]

¹⁰⁰ To se prokazuje právě na příkladu *quangos*, které často vznikaly v situaci, kdy politickým elitám na centrální úrovni přestala vyhovovat politická orientace lokálních představitelů.

správou přenesena na jejich vlastní exekutivní činitele a shromáždění/parlamenty. [WILSON, GAME 2006: 178]

Své místo v celém systému správy mají také různé asociace orgánů místní správy. Tyto asociace jsou v podstatě další formou spolupráce – zúčastněným umožňují spojit síly a hlasitěji prosazovat své postoje a požadavky, zatímco pro nezúčastněné představují vyhledávané partnery pro jednání. Anglické a velšské správní jednotky vytvořily v roce 1997 společnou *Local Government Association (LGA)*¹⁰¹ sdružující přes 400 správních jednotek.¹⁰²

Skotské lokální správní jednotky mají od roku 1975 svou vlastní asociaci *Convention of Scottish Local Authorities (COSLA)*¹⁰³ a severoirská místní správa pro změnu svou *Northern Ireland Local Government Association (NILGA)*¹⁰⁴. [LOUGHLIN 2001: 43–44]

5. Vnitřní organizační struktury místní správy

Vnitřními organizačními strukturami je myšleno, jakým způsobem jsou správní jednotky na lokální úrovni vnitřně organizovány – jaké mají orgány a s jakými kompetencemi, jak funguje proces rozhodování i následná implementace úkonů do praxe. Organizační struktura správních jednotek leckdy nebývá zcela jednoduchá, avšak většinou lze orgány a především jejich členy rozlišovat přinejmenším podle toho, zdali se jejich legitimita odvozuje přímo z voleb, nebo zdali se jedná o placené – přímo nevolené – úředníky a další zaměstnance.

5.1. Tradiční (původní) organizační struktura: systém výborů

Pomyslné pilíře organizační struktury lokálních správních jednotek tradičně představovaly výbory (*committees*) složené ze zvolených zastupitelů

¹⁰¹ *Welsh Local Government Association (WLGA)* je sice součástí *LGA*, ale zároveň si ponechala plnou autonomii v otázkách týkajících se velšských záležitostí.

¹⁰² Údaje pochází z oficiálních webových stránek *LGA* [<http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=13896>; ověřeno ke dni 20. 11. 2008]

¹⁰³ Více informací na oficiálních webových stránkách *COSLA* [<http://www.cosla.gov.uk>; ověřeno ke dni 20. 11. 2008]

¹⁰⁴ Více informací na oficiálních webových stránkách *NILGA* [<http://www.nilga.org/home.asp>; ověřeno ke dni 20. 11. 2008]

a administrativní oddělení (*departments*) sestávající se z přímo nevolených úředníků. Výbory se rozlišovaly na povinné, které zastupitelstva (*councils*) ustavit musela¹⁰⁵, a nepovinné, jejichž zřízení záviselo čistě na vůli příslušných správních jednotek. Většina zřizovaných výborů patřila do druhé skupiny, tedy mezi nepovinné. Ve Skotsku a Walesu se sice několik menších *district councils* rozhodlo nezřizovat žádné výbory a všechny svěřené kompetence vykonávat prostřednictvím zastupitelstva, ale jinak převažovala spíše opačná tendence – a to zvyšování počtu výborů i různých podvýborů.¹⁰⁶ [WILSON, GAME 2006: 94–95] Více výborů znamenalo více schůzí a jednání. Proces rozhodování se tím podle mnohým neúměrně zpomaloval, a i proto nakonec došlo k výrazným změnám, o kterých se detailněji zmíníme později (viz níže).

Tzv. systém výborů byl od poloviny 19. století až do reformy *New Labour* dominantní metodou vnitřní organizace místní správy. Tento systém zajišťoval, že všichni zastupitelé byli přinejmenším formálně zapojeni do rozhodování skrze členství ve výborech. Největšího rozkvětu se systém výborů dočkal v rozmezí 30. a 70. let 20. století. [SNAPE 2004: 61] Systém zpravidla fungoval tak, že zastupitelstvo vytvořilo v rámci organizační struktury jakýsi jeden centrální výbor, někdy pojmenovaný jako *Policy and Resources* nebo *Finance and Management*, který měl za úkol koordinovat práci ostatních výborů a zajišťovat celkové politické vedení. V čele centrálního výboru nezřídka stanul lídr většinové strany. [WILSON 2005: 159]

Struktura administrativních oddělení (*departments*) zpravidla téměř zrcadlově kopírovala strukturu výborů. V čele každého oddělení stál *chief officer* (nejvyšší úředník) či *director* (ředitel-vedoucí). [WILSON, GAME 2006: 94–96] V rámci tradičního systému výborů mohlo zastupitelstvo některé rozhodovací kompetence delegovat právě na úředníky, ale již ne na jednotlivé zastupitele. Naprostá většina rozhodnutí byla přijímána kolektivně, a to zastupitelstvem či výbory a podvýbory. [WILSON, GAME 2006: 102]

¹⁰⁵ To se týkalo například výborů pro školství či sociální péči, pokud tyto služby spadaly do kompetence příslušné správní jednotky.

¹⁰⁶ Pro ilustraci lze uvést, že v roce 1935 v rámci *London County Council* působilo asi 1 650 výborů, podvýborů a úřednických orgánů. [SNAPE 2004: 61] Ještě v roce 1990 měly některé velké lokální správní jednotky okolo 100 různých výborů, podvýborů a pracovních skupin. [WILSON 2005: 159]

5.2. Vnitřní organizace místní správy v Anglii a Walesu

Hluboce zakořeněný systém založený na práci ve výběrech byl obvykle vnímán jako silná stránka britské místní správy. [STEWART 2000: 44] *Local Government Act* přijatý v roce 2000 však dokázal, že zřejmě žádné kořeny nesahají do takové hloubky, aby se nedaly vytrhat či přinejmenším překroutit. Tento zákon vyzval všechny přímo volené lokální správní jednotky v Anglii a Walesu, aby si povinně vybraly jednu ze tří předepsaných forem vnitřního organizačního uspořádání či navrhly alternativní uspořádání, jehož přijetí však podléhalo souhlasu ministra vlády.

5.2.1. Exekutivní modely

První ze tří vládou navrhovaných forem – *Mayor and cabinet* – předpokládala existenci přímo voleného starosty a exekutivního orgánu (*cabinet*) složeného ze dvou až devíti zastupitelů, které určí starosta. Každý z členů kabinetu má mít vlastní portfolio a v jeho rámci také pravomoc činit exekutivní rozhodnutí. Jednu z hlavních kompetencí starosty představuje právo sestavovat návrh rozpočtu, který však zastupitelstvo může pozměnit či odmítnout. [SANDFORD 2004: 2; RAO 2003: 5; WILSON, GAME 2006: 102]

Druhá varianta – *Leader and cabinet* – staví na předpokladu, že v čele nebude stát přímo volený starosta, ale lídr (*leader*), jehož ze svého středu zvolí zastupitelstvo. Kabinet se má skládat ze zastupitelů, které vybere zastupitelstvo, či určí lídr. Zásadní rozdíl mezi prvním a druhým modelem spočívá ve skutečnosti, že lídr může být zastupitelstvem odvolán, zatímco přímo volený starosta nikoliv. [RAO 2003: 6] Tento fakt samozřejmě ovlivňuje chování jednotlivých aktérů v rámci příslušného systému.

Třetí varianta – *Mayor and council manager* – počítala s přímo voleným starostou, který by ztělesňoval politické vedení a zabýval se spíše otázkami vyššího, strategičtějšího významu, zatímco tzv. běžná agenda by spočívala na bedrech zastupitelstvem jmenovaného manažera. Inspirační kořeny tohoto organizačního modelu lze nalézt např. ve Spojených státech amerických či Německu. [JOHN 2004: 50; RAO 2003: 5]

V průběhu přípravy organizační reformy se jako důsledek politického kompromisu zrodila i pomyslná čtvrtá varianta – alternativní uspořádání.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Tuto variantu navrhli Liberální demokraté. [RAO 2003: 14]

Tato varianta měla lokálním zastupitelstvům umožnit zohlednění případných místních specifik. V praxi se však zavedení alternativního uspořádání většinou příliš nelišilo od zachování *status quo*, tedy tradičního systému výborů. Snahám místní správy o zachování *status quo* se však tvůrci reformy chtěli v co největší míře vyhnout, takže tato čtvrtá varianta byla vyhrazena pouze pro *districts (district councils)* čítající méně než 85 000 obyvatel.

Zavedení přímé volby starosty – tedy de facto zavedení první či třetí z navržených forem – bylo podmíněno vypsáním referenda, v němž místní voliči museli takový krok odsouhlasit. Referendum mohlo být iniciováno buď zastupitelstvem, nebo peticí podepsanou alespoň 5 %¹⁰⁸ místních voličů, či nařízením¹⁰⁹ ministra vlády. [SANDFORD 2004: 3; RAO 2003: 1]

Od roku 2000 do konce roku 2006 se konalo celkem 31 referend o zavedení přímo voleného starosty, přičemž ve 12 případech občané navrhovanou změnu schválili. [LEACH, WILSON 2008: 312] Do roku 2006 tedy pouze 12 lokálních správních jednotek zavedlo systém s přímo voleným starostou.¹¹⁰ Výrazná většina (konkrétně 83 %) lokálních *councils* se rozhodla pro druhou variantu – *Leader and cabinet*. [LEACH, WILSON 2008: 306] Právě tento model se asi nejvíce blížil systému, který do té doby značná část lokálních správních jednotek v praxi vyznávala¹¹¹ [RAO 2003: 5] a podle některých autorů [např. LAFFIN 2008: 115; GAINS et al. 2005: 26] v podstatě ani vyznávat nepřestala – pod tlakem z centra zpravidla došlo k formálnímu přijetí některého z nových organizačních modelů, avšak pod „povrchem“ řada mechanismů i nadále fungovala tzv. postaru.

V roce 2006 centrální vláda na vývoj zareagovala zrušením povinnosti vypisovat kvůli zavedení přímé volby starosty referendum. [LEACH, WILSON 2008: 307] Tento krok, jenž má zastupitelstvům usnadnit cestu

¹⁰⁸ Nejprve byla hranice stanovena na 10 %, ale nakonec snížena na zmiňovaných 5 %. [RAO 2003: 1]

¹⁰⁹ Tato možnost připadala v úvahu pouze v případě, že zastupitelstvo v rozporu se zákonem žádný z navrhovaných modelů nepřijalo či nedodrželo vlastní harmonogram implementace změn.

¹¹⁰ Bez započtení přímé volby starosty Londýna, kde se nejedná o možnost, ale o zákonem danou povinnost.

¹¹¹ Především se jednalo o ty lokální správní jednotky, kde v rámci zastupitelstev dominovaly politické strany.

k zavedení systému s přímo voleným starostou, však může nalézt odezvu pouze tam, kde si zastupitelstva takovou změnu skutečně přejí.

5.2.2. Nová role zastupitelů: někteří na druhé koleji?

V pozadí změn představených v roce 2000 stála také snaha o jasnější rozlišení úloh jednotlivých zastupitelů. Vycházelo se z předpokladu, že menší část zastupitelů by měla představovat exekutivu správní jednotky, zatímco zbylá většina by plnila reprezentativní roli¹¹² a zejména kontrolní funkce. [RAO 2003: 9] Pro kontrolní funkce se vžilo označení *Overview and Scrutiny*. V rámci nových organizačních modelů se od *non-executive councillors* (do exekutivy přímo nezapojených zastupitelů) očekává, že budou dohlížet na práci exekutivních orgánů, přezkoumávat navrhovaná opatření před jejich konečným přijetím i kontrolovat již schválená opatření a jejich implementaci do praxe, a to včetně zhodnocení konečných dopadů. Dohledu a kontrole mají podléhat také externí orgány a instituce zajišťující služby, jež spadají do kompetence příslušné správní jednotky – to se může týkat například poskytovatelů zdravotní péče či provozovatelů veřejné dopravy. [WILSON, GAME 2006: 116, 117] Výkonem výše naznačených kontrolních funkcí musí zastupitelstvo pověřit vždy přinejmenším jeden výbor. [ASHWORTH 2003: 1]

Kontrolní funkce však nepředstavují jedinou úlohu *non-executive* zastupitelů, protože ti jsou stále v první řadě především členy celého zastupitelstva, kterému nehledě na zavedení exekutivních modelů správy zůstaly některé klíčové kompetence, jako je schvalování rozpočtu. Zastupitelé také působí v různých regulačních, poradních či čistě externích orgánech. Pokud je *non-executive* zastupitel členem politické strany, jež má v zastupitelstvu svůj klub či dokonce své představitele v exekutivě, tak může své názory prosazovat i touto cestou – tedy s pomocí svých stranických kolegů.

Navíc se předpokládalo, že *non-executive* zastupitelé budou mít více času na kontakt s místními obyvateli, čímž přispějí k rozvíjení užších vazeb¹¹³ mezi zastupitelstvem a komunitou místních občanů. [SNAPE 2004: 66, 74; WILSON, GAME 2006: 116]

¹¹² Tím byl myšlen větší důraz na roli zastupitelů jakožto reprezentantů místních voličů (občanů místní komunity).

¹¹³ Tedy jednoho z předpokladů zdravé demokracie.

Výrazná část zastupitelů však nepřivítala exekutivní modely s radostí¹¹⁴: okamžitě se začala šířit obava, že se *non-executive* zastupitelé ocitnou tzv. na druhé koleji, jelikož v rámci tradičního systému výborů alespoň teoreticky platilo, že se všichni zastupitelé mohli podílet v zásadě na všem¹¹⁵ – tedy žádné rozlišení na *executive* a *non-executive councillors*, s nímž cíleně přišla vláda.

Tradiční systém výborů se nedostal pod tlak pouze v důsledku vládou iniciovaných změn, ale také kvůli trendům v oblasti poskytování veřejných služeb: zastupitelstva již v takové míře neplní roli přímých zajišťovatelů, čímž se následně mění i nároky na strukturu místních orgánů. [RAO 2003: 10; SNAPE 2004: 60–63, 74; WILSON, GAME 2006: 96]

5.2.3. Nová role úředníků: kdo, s kým a proti komu?

Změny se nedotkly pouze zastupitelů, ale také úřednického aparátu. Například Nirmala Rao [2003: 13] či David Wilson a Chris Game [2006: 115, 116] tvrdí, že vytvořením oddělených exekutiv se způsob vnitřní organizace lokálních správních jednotek začal více podobat fungování na centrální úrovni, kde je *senior civil servant*¹¹⁶ na prvním místě oddaný (povinen) svému ministrovi, nikoliv parlamentu jako celku či rovnoměrně všem stranám. Odlišnost situace na lokální úrovni spočívá snad jen v tom, že od úředníků se nyní chce tak trochu obojí: sloužit exekutivě

¹¹⁴ Colin Copus [2004: 579] zmiňuje, že jedním z argumentů, který od zastupitelů zazníval proti zavedení přímé volby starosty (což se týkalo dvou ze tří exekutivních modelů), byla obava, aby se touto cestou do úřadu nedostala nějaká populární celebrita – často prý v rámci veřejné debaty zaznívaly odkazy na Clintu Eastwooda, jenž byl starostou kalifornského města Carmel, či Arnolda Schwarzeneggera, který je guvernérem Kalifornie; přičemž jeden konzervativní zastupitel poznamenal (varoval), že by se na radnici mohl dostat i nějaký právě vyhozený účastník reality show.

¹¹⁵ Představu, že v rámci systému výborů byli všichni zastupitelé skutečně zapojeni do rozhodování, však někteří [např. LEACH 1999 dle SNAPE 2004: 68; JOHN 2004: 46] považují za mýtus, když dodávají, že mnoho zastupitelů se v důležitých otázkách řídilo výhradně doporučeními svých politických stran.

(Podobnou otázkou se zabývá i Helen Sullivan [2004: 198].)

¹¹⁶ *Senior civil servant* je vyšší úředník, který není zaměstnán parlamentem či jiným veřejným orgánem, ale přímo Korunou. Často se jedná o tzv. „pravou ruku“ příslušného ministra. Ostatní *civil servants* také nejsou zaměstnanci jednotlivých úřadů, ale přímo Koruny, což jim umožňuje snadněji (bez formalit) přecházet z ministerstva na ministerstvo, aniž by tím ztráceli zaměstnanecká práva. Naproti tomu běžní úředníci jsou vždy zaměstnanci konkrétního úřadu.

i do exekutivy nezapojeným členům – tedy podílet se na přípravě politických návrhů a zároveň pomáhat těm, kteří mají tyto návrhy kontrolovat. S nadsázkou řečeno: ideální úkol pro supermanky či schizofrenní jedince.

Zpět však do reality, v případě některých lokálních správních jednotek se již skutečně začíná projevovat ona nikoli neočekávatelná tendence: formují se užší a pevnější vazby mezi politiky, v jejichž exekutivní kompetenci jsou určitá portfolia, a úředníky, kteří prostřednictvím jednotlivých portfolií pro dotyčné politiky pracují. V těchto případech tedy dochází k vytváření podobného vztahu jako mezi ministry a *senior civil servants*. Naopak ve vztazích mezi úředníky a *non-executive* (do exekutivy nezapojenými) zastupiteli pak může docházet k určitému odcizení. [GAINS 2004: 97–103; RAO 2003: 13] V praxi se změny projevují také snižováním počtu administrativních oddělení a rozšiřováním jejich specializace. [WILSON, GAME 2006: 96]

Struktura administrativních oddělení lokálních správních jednotek se v současné době případ od případu liší, zákon pouze vyžaduje, aby pro některé oblasti veřejných služeb byli jmenováni vedoucí úředníci, konkrétně: *Chief Education Officer, Chief Fire Officer, Director of Social Services* a *Director of Children's Services*. Tito vedoucí či ředitelé zodpovídají za implementaci zastupitelstvem schválených opatření v jim svěřených oblastech. V čele administrativního (úřednického) aparátu zpravidla stojí *Chief Executive*, který má celkovou odpovědnost za práci úředníků. [WILSON, GAME 2006: 97] Nejsilnější postavení úředníků lze předpokládat v případě modelu *Mayor and council manager*. [RAO 2003: 13]

5.3. Vnitřní organizace místní správy ve Skotsku a Severním Irsku

Skotský přístup k reformě vnitřních organizačních struktur místní správy byl méně direktivní než ten, s kterým se setkaly lokální správní jednotky v Anglii a Walesu. Ve Skotsku se celý proces odehrával spíše v rovině doporučení. Komise pro místní správu a skotský parlament lokálním správním jednotkám doporučily, aby jejich zastupitelstva přezkoumala svoji organizační strukturu i způsob práce, a poté zvažila, zdali nepřejít k exekutivnímu modelu vnitřní organizace. Hlavní argument zastánců exekutivních modelů

spočíval v názoru, že by tím vznikly podmínky pro lepší vnitřní kontrolu přijímaných rozhodnutí, čímž by se celý proces rozhodování zkvalitnil, a to ve smyslu vyšší odpovědnosti a větší otevřenosti. [McGARVEY 2002: 35]

Zatímco v Anglii a Walesu si místní zastupitelstva musela vybrat jednu ze tří (čtyř) navrhovaných variant, tak ve Skotsku možnosti tímto způsobem předem limitovány nebyly.

Výsledek iniciativy však zastánce exekutivních modelů zklamal, protože žádné z 32 místní zastupitelstev se nerozhodlo zavést přímou volbu starosty a pouze 5 zastupitelstev přijalo určitou obdobu modelu *Leader and cabinet*, ostatní zastupitelstva zůstala u více či méně (někdy vůbec) zmodernizovaného systému výborů. [WILSON, GAME 2006: 103]

V Severním Irsku se přímo volení starostové také nevyskytují. Na pomyslném vrcholu organizační struktury stojí předseda, kterého každoročně volí ze svého středu zastupitelstvo. V některých případech¹¹⁷ předseda požívá titul *Mayor* (starosta), v Belfastu titul *Lord Mayor*.¹¹⁸

6. Volby a volební systémy na místní úrovni

Na lokální úrovni našlo své uplatnění hned několik volebních systémů: konkrétně dvě varianty – systém prvního v cíli (*First Past the Post – FPTP*)¹¹⁹ a blokové hlasování (*Block vote – BV*)¹²⁰ – relativně většinového systému, dále doplňkové hlasování (*Supplementary Vote – SV*)¹²¹, systém dodatečných míst (*Additional Member System – AMS*)¹²² a systém jednoho přenosného hlasu (*Single Transferable Vote – STV*)¹²³.

¹¹⁷ Týká se těch *district councils*, které mají formální status *city* nebo *borough*.

¹¹⁸ Údaje pochází z webových stránek severoirského *Department of Environment* [http://www.doeni.gov.uk/index/local_government/lgpd.htm; ověřeno ke dni 20. 11. 2008]

¹¹⁹ Více o systému *FPTP* viz [např. KUBÁT 2002: 277–278; LEBEDA 2004: 22–23].

¹²⁰ Více o systému *BV* viz [např. LEBEDA 2004: 23].

¹²¹ Více o systému *SV* viz [např. CHYTILEK, HUŠEK 2004: 89–91; VAN DER KOLK, RALLINGS, THRASHER 2004: 589–590].

¹²² Diskuse na téma systémů typu *AMS* viz [srov. ČALOUŠ 2004: 151–152; HAVLÍK, ŠEDO, ČALOUŠ 2004: 136–137; KUBÁT 2002: 283–284; LEBEDA 2004: 40–43; ŠEDO 2004: 30–34].

¹²³ Více o systému *STV* viz [např. KUBÁT 2002: 282; LEBEDA 2004: 38–39].

V Anglii a Walesu jsou místní zastupitelé voleni pomocí relativně většinových systémů (*FPTP* a *BV*), zatímco v Severním Irsku a Skotsku¹²⁴ prostřednictvím poměrného systému jednoho přenosného hlasu (*STV*). Pomocí doplňkového hlasování (*SV*) se volí starosta Londýna a starostové některých dalších lokálních správních jednotek.¹²⁵ Systém dodatečných míst (*AMS*) se používá pro volby členů *London Assembly*.¹²⁶ [DENVER 2007: 172]

6.1. Volební období

Délka volebních období místních zastupitelstev se různí: většina zastupitelstev je volbám vystavena „pouze“ jednou za 4 roky, takže všichni členové těchto sborů mají stejně dlouhé (čtyřleté) funkční období, avšak *metropolitan district councils* (zastupitelstva) se volí po třetinách – obsazuje se tedy vždy pouze třetina zastupitelských postů, a to pravidelně v letech, kdy se nekonají volby do *county councils*; po třetinách se pak obměňuje také přibližně třetina anglických *unitary councils* a *non-metropolitan district councils*, přičemž naprostá většina ze zbývajících dvou třetin těchto správních jednotek má zastupitelstva, do nichž se v plném rozsahu volí pravidelně jednou za 4 roky, pouze v případě několika¹²⁷ *unitary* a *non-metropolitan district councils* se volí (obměňuje) po polovinách – tedy vždy pouze jedna polovina zastupitelstva. [WILSON, GAME 2006: 228]

6.2. Volební právo

V místních (komunálních) volbách je umožněno volit všem Britům starším 18 let, jestliže jsou zaregistrováni ve volebních seznamech a ve Spojeném království žijí, dále občanům Commonwealthu a Evropské unie, pokud splňují výše uvedené podmínky platné pro britské občany. Naproti tomu voleb

¹²⁴ Do roku 2007 se ve Skotsku místní volby konaly v jednomandátových volebních obvodech a pomocí relativně většinového systému prvního v cíli (*First Past the Post – FPTP*). [BOCHEL, DENVER 2008: 578]

¹²⁵ Volbu starosty Londýna pomocí systému doplňkového hlasování (*SV*) prosadili vládnoucí labouristé, zatímco konzervativci preferovali systém prvního v cíli (*First Past the Post – FPTP*) a Liberální demokraté alternativní hlasování (*Alternative vote – AV*). [VAN DER KOLK, RALLINGS, THRASHER 2004: 593–594]

¹²⁶ Více informací o systému volby *London Assembly* na webových stránkách organizace *London Elects* [http://www.londonelects.org.uk/how_to_vote/how_the_assembly_is_elected.html; ověřeno ke dni 22. 11. 2008]

¹²⁷ Jedná se přibližně o 7 lokálních správních jednotek.

se nemohou účastnit ti britští občané, kteří žijí v zahraničí a jsou registrováni jako zámořští voliči, a dále například pravomocně odsouzení vězni.¹²⁸ [WILSON, GAME 2006: 228] Pasivní volební právo – neboli právo být volen – náleží těm ve volebních seznamech zaregistrovaným Britům a občanům Commonwealthu i EU, kterým je více než 18 let a minimálně 12 měsíců před zveřejněním své nominace žili či pracovali v rámci územní oblasti spravované zastupitelstvem, jehož se chtějí stát členy. Patrně nejzajímavější skupinu občanů, které bylo pasivní volební právo odňato, představují placení zaměstnanci místní správy, kteří mohou v místních volbách kandidovat pouze do orgánů těch lokálních správních jednotek, vůči nimž nejsou v zaměstnaneckém pracovním poměru. [WILSON, GAME 2006: 229]

6.3. Volební účast

Na konci sedmdesátých let se účast v místních volbách pohybovala kolem 40 %, v osmdesátých letech následně rostla, přičemž svého vrcholu dosáhla kolem roku 1990, kdy se vyšplhala těsně pod hranici 50 %. Následoval však poměrně strmý pád, který vyvrcholil v druhé polovině devadesátých let, kdy se volební účast propadla někam k hranici 30 %. [RALLINGS, THRASHER, DENVER 2005: 399] Není tedy divu, že míra účasti v britských volbách vyvolává rozsáhlé diskuse – například Lawrence Pratchett považuje nízkou volební účast za projev nezájmu velké části občanů o lokální politiku i o místní záležitosti obecně. [PRATCHETT 2004: 225, 226] A nutno podotknout, že Pratchett pravděpodobně není jediný, kdo takový názor zastává. Gerry Stoker a David Wilson [2004: 258] pak připomínají, že nízká volební účast ohrožuje legitimitu jakéhokoliv takto zvoleného orgánu.

Ve snaze zvýšit volební účast byla od roku 2001 představena řada procedurálních inovací jako prodloužení doby hlasování (tedy prodloužení doby otevření volebních místností), umístění některých volebních místností do supermarketů, využívání mobilních hlasovacích místností a hlasování prostřednictvím telefonu či internetu. Jedinou novinkou, která prý zřetelně ovlivnila výši volební účasti, však bylo korespondenční hlasování.¹²⁹ Od roku 2000

¹²⁸ Údaje pochází z oficiálních webových stránek vlády Spojeného království [http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Politicalpartiesandelections/DG_073243; ověřeno ke dni 20. 11. 2008]

¹²⁹ Lawrence Pratchett [2004: 225] považuje efekt (růst volební účasti) dosažený zavedením možnosti korespondenčního hlasování za pouze dočasný fenomén.

se účast v místních volbách začala opět zvyšovat. [RALLINGS, THRASHER, DENVER 2005: 398, 399] Nejvyšší volební účast většinou zdobí skotské a velšské *unitary councils*, zatímco nejnižší vykazují anglické *metropolitan district councils*. [RALLINGS, THRASHER, DENVER 2005: 403]

Mnozí věřili, že ke zvýšení zájmu občanů o místní volby přispěje zavedení možnosti přímé volby starostů.¹³⁰ Tento předpoklad se však příliš nenaplnuje, protože volby starostů se zatím vyšší volební účastí než tradiční volby zastupitelů nevyznačují. [LEACH, WILSON 2008: 312] Tam, kde došlo k zavedení přímé volby starosty, byla účast ve volbách starosty často nižší než v případě voleb do zastupitelstva. [RAO 2003: 6] Toto zjištění pravděpodobně leckoho překvapilo, protože i některé průzkumy veřejného mínění [např. MORI 1999 dle RAO 2003: 6] naznačovaly, že představení přímé volby starostů povede k růstu volební účasti. Zklamání se zřejmě zmocnilo především vládnoucích labouristů, kteří si od přímé volby slibovali celkové zvýšení zájmu občanů o místní volby.

6.4. Soutěživost voleb

Volební účast sice příliš uspokojivá není, ale Colin Rallings, Michael Thrasher a David Denver na základě výsledků svého výzkumu tvrdí, že se v průběhu posledních dekád alespoň zvyšuje soutěživost místních voleb, protože o zastupitelské mandáty se uchází (soutěží) větší počet kandidátů, než tomu bylo na konci sedmdesátých a začátku osmdesátých let 20. století, přičemž snižuje se také počet případů, kdy obhájce mandátu ve volbách nečelí žádnému protikandidátovi. [RALLINGS, THRASHER, DENVER 2005: 397–398, 403]

7. Politické strany a stranické systémy na místní úrovni

V metropolitních oblastech Velké Británie a ve většině anglických *counties* (*non-metropolitan county councils*), *unitaries* (*unitary councils*) a větších *shire districts* (*non-metropolitan district councils*) existují plně rozvinuté

¹³⁰ Připomeňme, že přímo volení starostové se zatím vyskytují pouze asi ve 12 lokálních správních jednotkách.

stranické systémy.¹³¹ [WILSON, GAME 2006: 297] Ve výrazně venkovských oblastech Anglie a ve Skotsku a Walesu se situace může velmi lišit, protože v mnoha anglických *non-metropolitan districts* a velšských i skotských *unitaries* se lze setkat se slabě rozvinutými stranickými systémy či dokonce momentální neexistencí¹³² stranického systému.¹³³ [WILSON, GAME 2006: 300]

7.1. Politické strany a další subjekty na lokální úrovni

Počátky účasti politických stran v lokálních volbách se datují do doby viktoriánské [COULSON 2004: 475], avšak místní zastupitelstva se doménou politických stran stala především v průběhu 20. století, zejména pak po strukturálních reformách místní správy uskutečněných v první polovině sedmdesátých let. [LEACH 2004: 77] Z reformem vyplynuvší nárůst velikosti přímo volených lokálních správních jednotek představoval nepříliš dobrou zprávu pro nezávislé kandidáty¹³⁴ a malé politické strany¹³⁵, kterým se tím zhoršily vyhlídky na úspěch. Stejně jako dnes i tehdy totiž platilo, že nezávislí či malé lokální politické strany jsou zpravidla úspěšnější v méně obydlených (venkovských) oblastech. Nezávislí se však vzepřeli všem předpovědím, že v důsledku zmiňovaných strukturálních reforem z lokální scény vymizí [RALLINGS, THRASHER, DENVER 2005: 400], a od poloviny devadesátých let oni i malé strany zaznamenávají růst voličské podpory – jakkoli se jedná o růst doprovázený řadou menších i větších výkyvů. [COPUS, CLARK, BOTTOM 2008: 268].

Konzervativci jsou nejúspěšnější ve volbách do *non-metropolitan county councils* a v rámci Anglie nejméně úspěšní ve volbách do *metropolitan*

¹³¹ Celkově se toto tvrzení vztahuje na přibližně pět šestin místních zastupitelstev. [WILSON, GAME 2006: 297]

¹³² To se týká případů, kdy naprostou většinu zastupitelů tvoří nezávislí.

¹³³ Více o stranických systémech na britské lokální úrovni viz [WILSON, GAME 2006: 298].

¹³⁴ Nezávislé (*Independents*) lze podle povahy a hloubky jejich „nezávislosti“ dělit do 3 skupin – na plně nezávislé (*fully independent*), nezávislé straníky (*revealed party-independent*) a spojené (sjednocené) nezávislé (*conjoined independents*). Více na toto téma viz [COPUS, CLARK, BOTTOM 2008: 264–266].

¹³⁵ Na lokální úrovni můžeme rozlišovat dva typy malých stran: místní organizace (pobočky) celostátních stran a čistě lokální politické strany (aktivní pouze v jedné lokalitě). [COPUS, CLARK, BOTTOM 2008: 261–262]

district councils, kde naopak nejvíce hlasů získávají labouristé, kteří dosahují výrazně lepších výsledků také ve Skotsku a Walesu. Liberální demokraté mají přibližně stejnou podporu voličů ve všech typech britských lokálních správních jednotek kromě skotských a velšských *unitary councils*, kde zaznamenávají horší výsledky. Nezávislým se zpravidla daří nejméně v městských oblastech¹³⁶ a naopak relativně nejvíce v těch *non-metropolitan districts*, jejichž zastupitelstva jsou volena jednou za 4 roky, a dále také ve Skotsku a zejména ve Walesu. [RALLINGS, THRASHER, DENVER 2005: 400]

V Severním Irsku, Skotsku i Walesu se nezanedbatelně přízni těší národně orientované strany. To týká především Sociálně demokratické a dělnické strany (*Social Democratic and Labour Party – SDLP*) a Sinn Fein (*SF*) v Severním Irsku,¹³⁷ Skotské národní strany (*Scottish National Party – SNP*) ve Skotsku a Strany Walesu (*Plaid Cymru – PC*) ve Walesu.

Od roku 1995 Strana Walesu (*PC*) získává ve velšských komunálních volbách druhý nejvyšší počet hlasů¹³⁸ podobně jako Skotská národní strana (*SNP*) ve skotských komunálních volbách. Pokud bychom nesledovali podíl obdržených hlasů, ale přímo podíl získaných mandátů, tak je třeba dodat, že *Plaid Cymru* vykazuje druhý nejvyšší počet zastupitelů¹³⁹ již od roku 1991 a že *Scottish National Party* vyšla ze zatím posledních skotských komunálních voleb (2007) s nejvyšším počtem mandátů, přestože co do počtu obdržených hlasů skončila druhá.¹⁴⁰ [WILSON, GAME 2006: 299; RALLINGS, THRASHER, DENVER 2005: 400, 411–413] Zmiňované vítězství *SNP* lze vnímat také jako důsledek zavedení poměrného volebního systému jednoho přenosného hlasu (*STV*).¹⁴¹

¹³⁶ I když i v některých *metropolitan district councils* mají poměrně slušné zastoupení. [COPUS, CLARK, BOTTOM 2008: 270]

¹³⁷ V Severním Irsku vedly komunální volby (do 26 *district councils*) uskutečněné v roce 2005 k následujícímu rozložení mandátů: Demokratická unionistická strana (*DUP*) 182, Sinn Fein (*SF*) 126, Ulsterská unionistická strana (*UUP*) 115, Sociálně demokratická a dělnická strana (*SDLP*) 101, Strana spolenectví (*AP*) 30, Zelení 3, nezávislí a ostatní 25 mandátů. [WILSON, GAME 2006: 299]

¹³⁸ Pokud nebereme v úvahu součet hlasů pro různé nezávislé kandidáty.

¹³⁹ Pokud nebereme v úvahu součet nezávislých zastupitelů.

¹⁴⁰ Údaje pochází z webových stránek *BBC* [http://news.bbc.co.uk/2/shared/vote2007/local_councils/html/region_161.stm; ověřeno ke dni 20. 11. 2008]

¹⁴¹ Do roku 2007 se ve Skotsku místní volby konaly pomocí relativně většinového volebního systému prvního v cíli (*First Past the Post – FPTP*). [BOCHEL, DENVER 2008: 578]

Co se týče míry vyprodukované disproporcionality, tak v anglických *metropolitan district councils*, ve skotských¹⁴² i velšských *unitary councils* a v Londýně jsou zpravidla nadreprezentováni – neboli získávají více procent mandátů než procent hlasů – labouristé, zatímco v *non-metropolitan county councils* a v převážné části *non-metropolitan district councils* konzervativci. Ostatní politické subjekty se tradičně potýkají spíše s podprezentací, tedy ziskem menšího procenta mandátů než procenta hlasů. To postihuje například národně orientované strany – *Plaid Cymru* ve Walesu a do roku 2007 také *Scottish National Party* ve Skotsku. Liberálním demokratům se v tomto ohledu daří lépe než v minulosti a nezávislí jsou sice podprezentováni v městských oblastech, avšak na zbývajících částech území celkově nadreprezentováni. [RALLINGS, THRASHER, DENVER 2005: 401, 402]

Procenta získaných mandátů ukazují, že konzervativci výrazně převyšují labouristy nejen v *non-metropolitan counties* (51 % vs. 25 %), ale také v *non-metropolitan districts* (46 % vs. 21 %). V přepočtu na mandáty pak stále platí převaha labouristů nad konzervativci v případě *metropolitan districts* (48 % vs. 22 %), *London boroughs* (46 % vs. 35 %), anglických *unitary councils* (34 % vs. 32 %)¹⁴³, skotských *unitary councils* (41 % vs. 10 %) i velšských *unitary councils* (38 % vs. 9 %). [WILSON, GAME 2006: 299, 301]

Výsledky dvou největších britských politických stran v lokálních volbách jsou ovlivněny také jejich aktuálním postavením na centrální úrovni – vládnoucí strana spíše podporu ztrácí, zatímco ta opoziční získává. S výjimkou Skotska se konzervativcům daří na všech úrovních místní správy ve volbách více, pokud jsou právě u moci labouristé, kteří – s výjimkou Londýna – naopak všude získávají v době vlády konzervativců. Londýn představuje výjimku v tom smyslu, že zde labouristé zpravidla dosahují lepších výsledků, když zrovna sami vládnou. [RALLINGS, THRASHER, DENVER 2005: 401–402] Platnost výše uvedených trendů lze demonstrovat na konkrétních příkladech. Konzervativci za dobu své vlády mezi lety 1979 až 1997 ztratili dvě třetiny zastupitelů a mocenskou kontrolu nad skoro 95 procenty místních zastupitelstev. Labouristé za prvních 8 let své vlády

¹⁴² Tvrzení se vztahuje k období před zavedením volebního systému jednoho přenosného hlasu (*Single Transferable Vote – STV*).

¹⁴³ Zde se tedy jedná o mírnou převahu.

ztratili 39 % svých zastupitelů a kontrolu nad více než polovinou jimi dříve ovládaných zastupitelstev. [WILSON, GAME 2006: 301] V opozičních časech se obě největší strany zpravidla snaží lokální úroveň využít jako jakýsi odrazový můstek k návratu do lavic vládních. Labouristé před nástupem k moci v roce 1997 i konzervativci před rokem 1979 s oblibou využívali některé jimi opanované lokální správní jednotky k testování různých inovací, které se po případném vítězství v parlamentních volbách chystali zavést na celostátní úrovni. [LEACH 2004: 80]

7.2. Stranické kluby zastupitelů

Fungování stranických klubů uvnitř místních zastupitelstev se liší především mírou důrazu, jenž je kladen na dodržování stranické disciplíny. Nejzrosáhlejším spektrem nástrojů a procedur k dosažení vnitrostranické disciplíny disponují labouristické kluby. Liberální demokraté se spíše snaží nalézat konsenzus a konzervativci mají sklon následovat stanoviska a pokyny lídrů, které si zvolili. [LEACH 2004: 85] Kluby konzervativců i Liberálních demokratů více upřednostňují vnitřní pružnost a mají lepší dispozice odolávat z vnějšku vedeným snahám o vynucení stranické disciplíny. [WILSON, GAME 2006: 307–308] Pochopitelně existují i labouristické kluby zastupitelů fungující na bázi pružnosti a naopak kluby konzervativců vyznačující se přísnou stranickou disciplínou, avšak to jsou spíše výjimky, které nijak výrazně nesnižují platnost obecných vzorců. [COPUS 1999: 29–30]

Dodržování stranické disciplíny tedy nejpřísněji vyžadují labouristické kluby místních zastupitelů. [LEACH 2004: 77] Konzervativci jsou vnitřními pravidly a různými omezeními svázáni méně, což se projevuje i při výběru kandidátů do voleb, protože jejich nominační procesy jsou celkově pružnější.¹⁴⁴ Kluby konzervativců i Liberálních demokratů zpravidla požívají větší míru autonomie na svých mateřských politických stranách či místních organizacích těchto stran, než je tomu v případě klubů labouristických zastupitelů. [WILSON, GAME 2006: 307–308]

Poměrně zajímavou změnu a v jistém slova smyslu závan čerstvého větru do útrob stranických a radničních sekretariátů i kuloárů přineslo představení exekutivních modelů s přímo volenými starosty. Všude tam, kde byl model s přímo voleným starostou zaveden, se kluby zastupitelů musely

¹⁴⁴ Více na toto téma viz [WILSON, GAME 2006: 307].

smířit se ztrátou celé řady donucovacích prostředků, které dříve mohly vůči starostovi použít či jejich použitím hrozit. Tím patrně nejdůležitějším donucovacím prostředkem, jímž zastupitelstva v modelech s přímo voleným starostou nedisponují, je právo starostu (lídra) odvolat. [LEACH 2004: 81] Nezměnily se však pouze podmínky odvolávání starosty, ale samozřejmě také okolnosti jeho volby, protože pro ty přímo zvolené starosty, kteří přísluší ke konkrétní politické straně, se tato strana (či lokální organizace strany) stala důležitějším referenčním bodem než stranický klub v zastupitelstvu. Nikoliv straničtí zastupitelé, ale právě strana totiž rozhoduje, kdo bude jejím kandidátem na post starosty v dalších volbách. [LEACH 2004: 83]

7.3. Proměny zájmu o členství v politických stranách

Mezi lety 1952 až 1990 se počet členů Labouristické strany snížil z 1 015 000 na 310 000. Podobný úbytek členů zaznamenala i Konzervativní strana [LEACH 2004: 78], která však co do počtu členů zůstala stranou největší, i když stojí za povšimnutí, že 198 z jejích místních organizací má méně než 100 členů a více než 200 nejví žádne známky volební aktivity. [WHEELER 2005: 17–18 dle LEACH, WILSON 2008: 305] Liberální demokraté tvrdí, že se jim daří členskou základnu udržovat, či dokonce rozšiřovat, a to zejména tam, kde zaznamenali výrazný úspěch v místních či celostátních volbách [LEACH 2004: 78]; v současné době mají přibližně 100 000 členů. Počet členů Labouristické strany se od roku 1997 dále snížil na současných 200 000. [WHEELER 2005: 17–18 dle LEACH, WILSON 2008: 305] Andrew Coulson se domnívá, že v případě labouristů byl úbytek členů způsoben především odklonem strany od jejích základních hodnot,¹⁴⁵ zatímco v případě konzervativců vnitrostranickými spory ohledně postoje k Evropě. [COULSON 2004: 475]

Pokles zájmu o členství v politických stranách,¹⁴⁶ které se musejí spolehat na stále omezenější počet stárnoucích aktivistů, představuje problém

¹⁴⁵ Andrew Coulson [2004: 475] dodává, že mnoho labouristických kandidátů obvykle pocházelo z prostředí odborů, avšak tento „pramen“ prý také vysychá.

¹⁴⁶ Lokální úroveň však pro strany stále představuje významný zdroj kádrů, protože například v letech 1997 až 2001 se přibližně 40 % poslanců parlamentu mohlo pyšnit předchozí (relativně nedávnou) zkušeností s působením v místním zastupitelstvu. [LEACH 2004: 80]

především v tom ohledu, že politické strany i nadále zůstávají dominantními hráči na lokálních politických scénách i hlavními prostředky politické participace. Na jedné straně tedy sledujeme klesající zájem o členství ve stranách a na straně druhé téměř nezměněné (neochvějně) postavení politických stran jakožto hlavních hybatelů lokální politikou. [GAME, LEACH 1996: 148–149; LEACH 2004: 79; PRATCHETT 2004: 222]

Někteří badatelé upozorňují, že neupadá pouze členství v politických stranách, ale také členství v odborech. Politická a občanská angažovanost se více individualizuje. [PATTIE, SEYD, WHITELEY 2003 dle PRATCHETT 2004: 213] Podle Lawrence Pratchetta se pozornost občanů odklání od ideologicky založené politiky směrem ke konkrétním otázkám a na ně zaměřeným sociálním hnutím, která pro svou činnost leckdy ani nepotřebují lokálně zaměřenou (situovanou) participaci občanů. Na lokální úrovni se pak projevuje prohlubující se odtržení občanů od organizované politiky, z čehož Lawrence Pratchett nekompromisně vyvozuje, že „*local politics in the UK does not work.*“ [PRATCHETT 2004: 213–214]

8. Financování

Způsob financování místní správy představuje trvalý zdroj napětí ve vztazích mezi lokálními správními jednotkami a centrální vládou, která různými prostředky reguluje množství finančních prostředků, jež na lokální úroveň plynou, a dále dosti důsledně kontroluje, jak je s těmito prostředky nakládáno. [WILSON 2005: 160]

8.1. Struktura výdajů

Výdajová strana rozpočtů lokálních správních jednotek se skládá ze dvou základních složek: běžných výdajů a investičních nákladů.¹⁴⁷ Mnohem větší část nákladů tvoří běžné výdaje, jejichž podíl na celkových výdajích místní správy se dlouhodobě zvyšuje: v šedesátých letech 20. století byl poměr investičních nákladů a běžných nákladů 1:2, zatímco v osmdesá-

¹⁴⁷ Mezi běžné náklady se započítávají každodenní výdaje na zajištění chodu veřejných veřejných služeb (např. mzdové náklady, vybavení kanceláří, účty za vytápění atp.), zatímco investiční výdaje představují náklady produkující dlouhodobá aktiva (např. nákup půdy či výstavba budov).

tých letech již 1:6 a na konci devadesátých let dokonce 1:11. Snižování podílu investičních nákladů bylo z velké části důsledkem neúprosného tlaku centrální vlády. Přelom let 2003 a 2004 pak naznačil určité zmírnění nastoleného trendu, když se investiční a běžné náklady dostaly do poměru 1:9. [WILSON, GAME 2006: 191] Investiční náklady mohou být hrazeny z půjček, z investičních dotací,¹⁴⁸ z výnosů prodeje vlastního investičního majetku nebo z běžných příjmů – přičemž první tři zmiňované varianty se od té poslední liší tím, že podléhají větší kontrole ze strany centrální vlády. [WILSON, GAME 2006: 192, 194]

Výdaje místní správy v současnosti představují asi čtvrtinu celkových veřejných výdajů a přibližně 10 % hrubého domácího produktu. Největší část výdajů lokálních správních jednotek plyne na školství, sociální péči a bydlení. [WILSON, GAME 2006: 191, 192]

8.2. Struktura příjmů

Příjmová strana rozpočtů lokálních správních jednotek se musí spoléhat na čtyři hlavní finanční zdroje: dotace, podíl z výnosů daně z místních *non-domestic*¹⁴⁹ nemovitostí, místní daň a místní poplatky.

8.2.1. Dotace

Podobně jako v řadě dalších zemí i ve Spojeném království existují dvě základní formy dotací: účelové a všeobecné. Účelové dotace vždy putují na konkrétní projekt či službu, zatímco o způsobu využití všeobecných dotací rozhoduje příjemce dotace. Forma dotace vychází ze záměru poskytovatele.

Všeobecné dotace zpravidla slouží k vyvážení celkové finanční situace přímo volené místní správy. Poskytování finančních kompenzací je vedeno snahou, aby všechny lokální správní jednotky – bez ohledu na odlišné socio-ekonomické, demografické a další podmínky – mohly zajistit obdobnou úroveň (běžný standard) svěřených veřejných služeb. Naproti tomu účelové dotace jsou využívány spíše v situaci, kdy se centrální vláda snaží ovlivnit některý konkrétní aspekt finanční politiky místní správy, například zvýšit

¹⁴⁸ Neopomenutelnou část investičních dotací tvoří také prostředky ze strukturálních fondů EU.

¹⁴⁹ Za *non-domestic* nemovitosti jsou považovány ty nemovitosti, které neslouží k „nekomerčnímu“ bydlení.

výdaje lokálních správních jednotek na jednu konkrétní veřejnou službu, jež se stala prioritou vlády. Podíl účelových dotací se soustavně zvyšuje, avšak všeobecné dotace – zejména pak *Revenue Support Grant (RSG)* – nadále představují relativně největší část finančních transferů z centrální na lokální úroveň správy. [WILSON, GAME 2006: 202–203]

V souhrnu účelové dotace tvoří přes čtvrtinu finančních zdrojů lokálních správních jednotek, zatímco všeobecné dotace necelou třetinu. [BAILEY 2003: 29] Účelové a všeobecné dotace dohromady představují přes 50 %, konkrétně asi 59 % [WILSON, GAME 2006: 218], příjmů lokálních správních jednotek. [WATT 2004: 611]

8.2.2. Daň z místních *non-domestic* nemovitostí

Daň z místních *non-domestic* nemovitostí, nazývaná *National Non-Domestic Rate (NNDR)* či *Business Rate (UBR)*, je majetková daň z komerčních nemovitostí, tedy např. obchodů, kanceláří, skladů, hostinců, továren a dalších *non-domestic* nemovitostí. Za *non-domestic* nemovitosti jsou pokládány všechny nemovitosti, které nejsou určeny k „nekomerčnímu“ bydlení.¹⁵⁰ Sazbu daně stanovuje centrální vláda,¹⁵¹ výnosy z daně jsou vybírány lokálními správními jednotkami, ale shromažďovány na centrální úrovni, odkud přerozdělovány zpět mezi místní správy.¹⁵² Přerozdělování se řídí velikostí populace jednotlivých lokálních správních jednotek. Zdroje získané výběrem daně z místních *non-domestic* nemovitostí lze díky systému redistribuce považovat také za součást všeobecných dotací centrální vlády. Příjmy z této daně představují asi pětinu finančních transferů z centrální úrovně na lokální úroveň správy.¹⁵³ [BAILEY 2003: 29; WATT 2004: 610–611; WILSON, GAME 2006: 204, 205]

Výše uvedené platí pouze pro Anglii, Skotsko a Wales, protože Severní Irsko zůstalo u formátu místních daní, který v celém Spojeném království

¹⁵⁰ Údaje pochází z webových stránek *Craven District Council* [<http://www.cravendc.gov.uk/Craven/Business/BusinessRates/NonDomesticProperties>; ověřeno ke dni 24. 11. 2008]

¹⁵¹ Centrální vláda stanovuje výši daně pouze v Anglii a Walesu.

¹⁵² Údaje pochází z oficiálních webových stránek vlády Spojeného království [http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Localgovernment/DG_073311; ověřeno ke dni 20. 11. 2008]

¹⁵³ Finanční transfery z centra celkově představují asi 75 % příjmů lokálních správních jednotek. [WATT 2004: 612]

platil do přelomu let 1989 a 1990. Do té doby totiž existoval pouze jeden typ místní daně, a to daň z nemovitosti, která se týkala všech nemovitostí – od bytů a domů až po obchody, kanceláře a továrny. Každé nemovitosti byla na základě odhadu přiřknuta zdanitelná hodnota, přičemž místní zastupitelstva každoročně určovala aktuální výši místní daně ve formě poplatku z každé jedné libry zdanitelné hodnoty nemovitosti. Plátcí daně z *domestic* nemovitostí odváděli nepatrně nižší poplatek než plátcí daně z *non-domestic* nemovitostí. V Severním Irsku tento systém přetrval až do současnosti.¹⁵⁴ Ve zbytku Spojeného království však došlo k jakémusi rozdělení daně z nemovitosti, a to v tom smyslu, že výnosy daně z *non-domestic* nemovitostí se staly předmětem přerozdělování na centrální úrovni, zatímco daň z *domestic* nemovitostí se stala součástí „klasické“ místní daně, jejíž výnosy jsou na místní úrovni nejen vybírány, ale také rozdělovány. [WILSON, GAME 2006: 205]

8.2.3. Místní daň

Místní daň (*council tax*) je částečně „personalizovaná“ daň z *domestic* nemovitostí, tedy daň z nemovitostí určených k „nekomerčnímu“ bydlení. Zmiňovaná personalizace spočívá ve skutečnosti, že samostatně žijící osoby, tedy osoby představující jednočlennou domácnost, mají nehledě na výši svého příjmu nárok na 25procentní slevu¹⁵⁵ na dani; naproti tomu členové vícečlenné domácnosti společně platí pouze jednu daň z nemovitosti. [WILSON, GAME 2006: 205–207] Stephen J. Bailey upozorňuje, že v praxi pak dochází k situacím, kdy obyvatelé velmi drahých nemovitostí – tedy těch s vysokou zdanitelnou hodnotou – odvádějí pouze třikrát větší místní daň (*council tax*) než ti, kteří žijí v nejlevnějších nemovitostech, jimž byla přiřknuta třeba osmkrát nižší zdanitelná hodnota. [BAILEY 2003: 26] Výnosy z místní daně (*council tax*) představují asi čtvrtinu příjmů lokálních správních jednotek.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Údaje pochází z webových stránek severoirského *Department of Environment* [http://www.doeni.gov.uk/index/local_government/local_government_funding.htm; ověřeno ke dni 20. 11. 2008]

¹⁵⁵ Nárok na slevu na dani mají také osoby mladší 18 let (50% sleva) či *full-time* studenti.

¹⁵⁶ Údaje pochází z oficiálních webových stránek vlády Spojeného království [http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Localgovernment/DG_073311; ověřeno ke dni 20. 11. 2008]

8.2.4. Místní poplatky

Dalším zdrojem příjmů lokálních správních jednotek jsou výnosy z poplatků za užívání některých místní správou poskytovaných služeb. Od roku 1989 mohou místní zastupitelstva zpoplatnit jakoukoliv jimi zajišťovanou službu kromě školství, policie, protipožární služby, voleb a půjčování knih z veřejných knihoven. Poplatky představují nástroj, pomocí kterého lze usilovat o regulaci míry využívání určité služby, a to v obou směrech: snížením poplatků ve snaze zvýšit poptávku po službě (např. v případě vzdělávacích kurzů pro dospělé), či naopak zvýšením poplatků s cílem snížit zájem o službu (např. v případě parkovišť v centru města). [WILSON, GAME 2006: 201] Výnosy z místních poplatků představují asi 11 % příjmů lokálních správních jednotek. [BAILEY 2003: 25]

8.3. *Capping*

Capping je anglický výraz pro metodu, pomocí které může centrální vláda omezovat volnost přímo volených lokálních správních jednotek v rozpočtových otázkách, a to díky zákonu z roku 1984, který ministrům poskytl pravomoc určovat závaznou horní mez plánovaných rozpočtů těch lokálních správních jednotek, jejichž rozpočtové návrhy byly označeny za nepřiměřené. [JONES, STEWART 2002: 13; WILSON, GAME 2006: 208] *Capping* prošlo několika fázemi vývoje: zpočátku byl tento nástroj používán pouze selektivně, tedy vždy jen vůči několika lokálním správním jednotkám, později však začal být uplatňován univerzálně na všechna místní zastupitelstva kromě *parishes*.

Capping kritéria pro nadcházející finanční rok – neboli v procentech vyjádřená maximální možná hranice zvýšení rozpočtu – byla oznámena vždy v měsíci listopadu. Z těchto kritérií místním zastupitelstvům jednoznačně vyplynulo, kolik smějí utratit i o kolik mohou zvýšit sazbu místní daně. V praxi to tedy vypadalo tak, že většina lokálních správních jednotek utrácela i zdaňovala v míře, kterou si přála centrální vláda. Místní politici zkrátka měli značně svázané ruce, protože základní rámec rozpočtu jim byl „nalajnován“ shora. [WILSON, GAME 2006: 209]

Nikoho jistě nepřekvapí, že i v oblasti financování, či možná právě zde, se opět výrazně projevuje stranická dimenze politiky. Pokud jsme zmínili,

že se *capping* zpočátku týkalo vždy pouze několika¹⁵⁷ lokálních správních jednotek, které uvízly v síti „kritérií“ nastavených centrální vládou, tak nutno dodat, že vládu vedli konzervativci a že se skoro ve všech případech jednalo o ty lokální správní jednotky, jejichž zastupitelstva byla v moci konkurenčních labouristů. Právě labouristé pak před nástupem k moci slibovali zásadní změnu systému *capping* [JONES, STEWART 2002: 21], který se mezitím stal univerzálně uplatňovaným nástrojem (viz výše). Za jejich vlády se *capping* opět začalo používat pouze selektivně, avšak ani sami labouristé se nevyhnuli kritice kvůli údajně svévolnému nakládání s kritérii, na jejichž základě se rozpočty některých lokálních správních jednotek staly předmětem *capping*. Příkladem budiž jaro 2004, kdy se ministři rozhodli *capping* použít v případě 5 místních zastupitelstev, která prý navrhla neakceptovatelné zvýšení místních daní. Ministři však žádná kritéria akceptovatelnosti předem neohlásili... O rok později bylo *capping* použito vůči 8 místním zastupitelstvům, jejichž rozpočty se však v minulosti žádnou lehkomyšlnou rozhazovačností či plýtváním nevyznačovaly. Otázkou je, zdali tedy výběr nějak nesouvisel se skutečností, že 7 z 8 dotčených zastupitelstev bylo v rukou konkurenčních konzervativců. [WATT 2004: 610; WILSON, GAME 2006: 209]

8.4. Diskuze o problémech a možnostech změny systému financování

Za jednu z největších bolístek současného systému financování přímo volené místní správy je považována skutečnost, že britská místní správa má přístup pouze k jednomu zdroji místního zdanění – a to dani z nemovitosti, jež nepřináší nijak závratné výnosy, a navíc dostatečně nezohledňuje schopnost platit, takže ve výsledku působí diskriminačně vůči těm, kteří mají nízké či fixní příjmy. Navíc ani v takto omezeném daňovém rámci nemohou lokální správní jednotky provádět skutečně aktivní daňovou politiku, protože nad nimi visí Damoklův meč *capping*. [TRAVERS 2004: 163; WILSON, GAME 2006: 222]

Řada badatelů upozorňuje na celkově nevyváženou strukturu příjmů lokálních správních jednotek, jelikož 75 % příjmů tvoří finanční transfery z centra, zatímco výnosy z místní daně (*council tax*) a místních poplatků

¹⁵⁷ Obvykle se jednalo o 12 až 20 jednotek.

představují pouze zbylou čtvrtinu. [např. BAILEY 2003: 26; WATT 2004: 614–615; WILSON, GAME 2006: 220] Nevyváženost (75:25) příjmů lokálních správních jednotek je obecně pokládána za problém, i když názory na jeho řešení se různí. Například Peter Watt volá po zavedení místní daně z příjmu, a to s cílem vyvážit strukturu příjmů do podoby: 25 % místní daň (*council tax*), 25 % místní daň z příjmu, 25 % dotace a 25 % redistribuované výnosy daně z místních *non-domestic* nemovitostí (*NNDR/UBR*). [WATT 2004: 618–619]

Stephen J. Bailey zavedení místní daně z příjmu za ideální řešení nepovažuje¹⁵⁸ a naopak navrhuje posun těžiště finanční zátěže od daní a dotací směrem k místním poplatkům. V praxi by se jednalo o snížení daňových odvodů v kombinaci s rozsáhlejším zpoplatněním veřejných služeb, což by prý mělo 3 základní výhody: 1) zamezilo by se plýtvání službami, 2) uživatelům by se rozšířily možnosti čerpání služeb, protože rozsah užívání určité služby by byl omezen v podstatě pouze mírou ochoty uživatele za službu platit, 3) snížení povinných daňových odvodů a zvýšení poplatků za služby by znamenalo, že peníze by „následovaly“ uživatele, což by poskytovatele služeb nutilo více zohledňovat preference občanů/uživatelů služeb. [BAILEY 2003: 24] Bailey následně své názory shrnuje do tvrzení, že v ideálním případě by se místní poplatky měly stát primárním prostředkem financování místní správy, přičemž teprve jako druhý nejdůležitější zdroj by rád viděl místní daň, zatímco až na pomyslném posledním místě dotace. [BAILEY 2003: 31]

Výše uvedené příklady prokazují, že diskuse o možných změnách systému financování britské místní správy není prosta zajímavých podnětů a rozhodně se neubírá pouze jedním směrem. Lze však odhadovat, že pokud se v dohledné době nějaká změna uskuteční, tak nebude revoluční, ale spíše částečná a opatrná – tedy dalo by se říci typicky britská, i když na druhou stranu právě historický vývoj místní správy ve Spojeném království ukazuje, že to s tou pozvolností reformem není vždy zas až tak růžové a horké, jak by se mohlo na první pohled zdát a jak se obecně traduje...

¹⁵⁸ Více na toto téma viz [BAILEY 2003: 27].

Prameny a literatura

- ASHWORTH, RACHEL (2003): Toothless Tigers? Councillor Perceptions of New Scrutiny Arrangements in Welsh Local Government. *Local Government Studies*, roč. 29, č. 2, s. 1–18.
- BÄCK, HENRY; GJELSTRUP, GUNNAR; HELGESEN, MARIT; JOHANSSON, FOLKE; ERLING KLAUSEN, JAN (2005): *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BAILEY, STEPHEN J. (2003): More Tinkering with Local Government Finance. *Local Government Studies*, roč. 29, č. 1, s. 17–23.
- BALDERSHEIM, HARALD (2003): *Local government reforms in the Nordic countries. Bringing politics back in?* In: Vetter, Angelika; Kersting, Norbert (eds.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.
- BIRRELL, DEREK (2007): The role of local government in the review of public administration in Northern Ireland: The challenges of enhancement, devolution and modernisation. *Local Government Studies*, roč. 33, č. 5, s. 657–675.
- BOGASON, PETER (eds.) (1996): *New modes of local political organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.
- BOCHEL, HUGH; DENVER, DAVID (2008): Minor parties and Independents in Times of Change: Scottish Local Elections 1974 to 2007. *Local Government Studies*, roč. 34, č. 5, s. 577–593.
- BOYNE, GEORGE A.; GOULD-WILLIAMS, JULIAN; LAW, JENNIFER; WALKER, RICHARD (1999): Best value in Welsh local government: Progress and prospects. *Local Government Studies*, roč. 25, č. 2, s. 68–86.
- BRIGGS, ASA (1963): *Victorian Cities*. London: Pelican.
- BYRNE, TONY (2000): *Local Government in Britain: Everyone's Guide to How It All Works*. Harmondsworth: Penguin.

- COPUS, COLIN (1999): The political party group: Model standing orders and a disciplined approach to local representation. *Local Government Studies*, roč. 25, č. 1, s. 17–34.
- COPUS, COLIN (2004): Directly Elected Mayors: A Tonic for Local Governance or Old Wine in New Bottles? *Local Government Studies*, roč. 30, č. 4, s. 576–588.
- COPUS, COLIN; CLARK, ALISTAIR; BOTTOM, KARIN (2008): *Multi-Party Politics in England: Small Parties, Independents, and Political Associations in English Local Politics*. In: Reiser, Marion; Holtmann, Everhard (eds.), Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- COULSON, ANDREW (2004): Local Politics, Central Power: The Future of Representative Local Government in England. *Local Government Studies*, roč. 30, č. 4, s. 467–480.
- ČALOUD, DALIBOR (2004): *Smišené volební systémy*. In: Chytilík, Roman; Šedo, Jakub (eds.), Volební systémy. Brno: Masarykova univerzita v Brně.
- DENVER, DAVID (2007): *Elections and Voters in Britain*. New York: Palgrave Macmillan.
- ELCOCK, HOWARD (1991): *Local Government*. London: Methuen.
- ELLWOOD, SHEILA; NUTLEY, SANDRA; TRICKER, MIKE; WATERSTON, PIERS (1992): *Parish and Town Councils in England: A Survey*. London: HMSO.
- GAINS, FRANCESCA (2004): *The Local Bureaucrat: A Block to Reform or a Key to Unlocking Change?* In: Stoker, Gerry; Wilson, David (eds.), British Local Government into the 21st Century. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- GAINS, FRANCESCA; JOHN, PETER; STOKER, GERRY (2005): Path dependency and the reform of English local government. *Public Administration*, roč. 83, č. 1, s. 25–45.
- GAME, CHRIS; LEACH, STEVE (1996): *Political parties and local democracy*. In: Pratchett, Lawrence; Wilson, David (eds.), Local Democracy and Local Government. London: Macmillan.

- HALL, WENDY; WEIR, STUART (1996): *The Untouchables: Power and Accountability in the Quango State*. London: The Scarman Trust.
- HAVLÍK, VLASTIMIL; ŠEDO, JAKUB; ČALLOUD, DALIBOR (2004): *Systémy poměrného zastoupení*. In: Chytilík, Roman; Šedo, Jakub (eds), *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně.
- HOLLIS, PATRICIA (1987): *Ladies Elect: Women in English Local Government 1865–1914*. Oxford: Clarendon Press.
- CHYTILEK, ROMAN; HUŠEK, PETR (2004): *Většinové volební systémy*. In: Chytilík, Roman; Šedo, Jakub (eds.), *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně.
- JOHN, PETER (2004): *Strengthening Political Leadership? More Than Mayors*. In: Stoker, Gerry; Wilson, David (eds.), *British Local Government into the 21st Century*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- JONES, GEORGE; STEWART, JOHN (2002): Central-Local Relations Since the Layfield Report. *Local Government Studies*, roč. 28, č. 3, s. 7–28.
- KNOX, COLIN (1998): Local Government in Northern Ireland: Emerging from the Bearpit of sectarianism? *Local Government Studies*, roč. 24, č. 3, s. 1–13.
- KUBÁT, MICHAL (2002): *Volby a volební systémy*. In: Cabada, Ladislav; Kubát, Michal a kolektiv, *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- LAFFIN, MARTIN (2008): Local Government Modernisation in England: A Critical Review of the LGMA Evaluation Studies. *Local Government Studies*, roč. 34, č. 1, s. 109–125.
- LEACH, STEVE (1999): *New Political Management Arrangements: The Role of the Non-Executive Member*. London: Improvement & Development Agency.
- LEACH, STEVE; WILSON, DAVID (2008): Diluting the Role of Party Group? Implications of the 2006 Local Government White Paper. *Local Government Studies*, roč. 34, č. 3, s. 303–321.
- LEBEDA, TOMÁŠ (2004): *Stručný přehled volebních systémů*. In: Novák, Miroslav; Lebeda, Tomáš a kolektiv, *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

- LOUGHLIN, JOHN (2001): *The United Kingdom: From Hypercentralization to Devolution*. In: Loughlin, John (eds.), *Subnational democracy in the European Union: challenges and opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- MACKIE, ROBERT (2004): *Local Government Management Development in Scotland: A Study of Public Policy and its Implementation, 1967–2002*. *Local Government Studies*, roč. 30, č. 3, s. 345–349.
- McATEER, MARK; BENNETT, MICHAEL (2005): *Devolution and Local Government: Evidence from Scotland*. *Local Government Studies*, roč. 31, č. 3, s. 285–306.
- McGARVEY, NEIL (2002): *Intergovernmental Relations in Scotland Post-Devolution*. *Local Government Studies*, roč. 28, č. 3, s. 29–48.
- MIDWINTER, ARTHUR; MCGARVEY, NEIL (1997): *Local government reform in Scotland: Managing the transition*. *Local Government Studies*, roč. 23, č. 3, s. 73–89.
- MORI (1999): *Encouraging People to Vote: A MORI Survey on People's Attitudes to Local Elections*. London: Local Government Association.
- PATTIE, CHARLES; SEYD, PATRICK; WHITELEY, PAUL (2003): *Citizenship and civic engagement: attitudes and behavior in Britain*. *Political Studies*, roč. 51, č. 3, s. 443–468.
- PEARCE, GRAHAM; ELLWOOD, SHEILA (2002): *Modernising Local Government: A Role for Parish and Town Councils*. *Local Government Studies*, roč. 28, č. 2, s. 33–54.
- PILGRIM, MARTIN (2006): *London Regional Governance and the London Boroughs*. *Local Government Studies*, roč. 32, č. 3, s. 223–238.
- PRATCHETT, LAWRENCE (2004): *Institutions, Politics and People: Making Local Politics Work*. In: Stoker, Gerry; Wilson, David (eds.), *British Local Government into the 21st Century*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- RALLINGS, COLIN; TRASHER, MICHAEL; DENVER DAVID (2005): *Trends in Local Elections in Britain, 1975–2003*. *Local Government Studies*, roč. 31, č. 4, s. 393–413.
- RAO, NIRMALA (2003): *Options for Change: Mayors, Cabinets or the Status Quo?* *Local Government Studies*, roč. 29, č. 1, s. 1–16.

- RAO, NIRMALA (2006): Introducing the New Government of London. *Local Government Studies*, roč. 32, č. 3, s. 215–221.
- ŘÍCHOVÁ, BLANKA (2003): *Spojené království Velké Británie a Severní-
ho Irska*. In: Dvořáková, Vladimíra (eds.), *Komparace politických systémů I*. Praha: VŠE v Praze, Nakladatelství Oeconomica.
- SANDFORD, MARK (2004): Elected Mayors I: Political Innovation, Electoral Systems and Revitalising Democracy. *Local Government Studies*, roč. 30, č. 1, s. 1–21.
- SKELCHER, CHRIS (2004): *The New Governance of Communities*. In: Stoker, Gerry; Wilson, David (eds.), *British Local Government into the 21st Century*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- SNAPE, STEPHANIE (2004): *Liberated or Lost Souls: Is There a Role for Non-Executive Councillors?* In: Stoker, Gerry; Wilson, David (eds.), *British Local Government into the 21st Century*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- STEWART, JOHN (2000): *The Nature of British Local Government*. Houndmills: Macmillan Press.
- STOKER, GERRY; WILSON, DAVID (2004): *Conclusions: New Ways of Being Local Government*. In: Stoker, Gerry; Wilson, David (eds.), *British Local Government into the 21st Century*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- SULLIVAN, HELEN (2003): *Local government reform in Great Britain*. In: Vetter, Angelika; Kersting, Norbert (eds.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.
- SULLIVAN, HELEN (2004): *Community Governance and Local Government: A Shoe that Fits or the Emperor's New Clothes?* In: Stoker, Gerry; Wilson, David (eds.), *British Local Government into the 21st Century*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- SWEETING, DAVID (2002): Leadership in Urban Governance: The Mayor of London. *Local Government Studies*, roč. 28, č. 1, s. 3–20.
- ŠEDO, JAKUB (2004): *Volební právo a klasifikace volebních systémů*. In: Chytilík, Roman; Šedo, Jakub (eds.), *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně.

- TRAVERS, TONY (2004): *Local Government Finance: Busy Going Nowhere?* In: Stoker, Gerry; Wilson, David (eds.), *British Local Government into the 21st Century*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- TRAVERS, TONY (2004): *The Politics of London: Governing an Ungovernable City*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- VAN DER KOLK, HENK; RALLINGS, COLIN; THRASHER, MICHAEL (2004): Electing Mayors: A Comparison of Different Electoral Procedures. *Local Government Studies*, roč. 30, č. 4, s. 589–608.
- WATT, PETER (2004): Financing Local Government. *Local Government Studies*, roč. 30, č. 4, s. 609–623.
- WEIR, STUART; BEETHAM, DAVID (1999): *Political Power and Democratic Control in Britain: The Democratic Audit of Great Britain*. London: Routledge.
- WHEELER, PAUL (2005): *Local talent: how political parties recruit and select councillors and ways the process can be improved*. London: Political Skills Forum.
- WILSON, DAVID (2004): *New Patterns of Central-Local Government Relations*. In: Stoker, Gerry; Wilson, David (eds.), *British Local Government into the 21st Century*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- WILSON, DAVID (2005): *The United Kingdom: an increasingly differentiated polity?* In: Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.
- WILSON, DAVID; GAME, CHRIS (2006): *Local government in the United Kingdom*. New York: Palgrave Macmillan.

Internet

Webové stránky BBC:

http://news.bbc.co.uk/2/shared/vote2007/local_councils/html/region_161.stm; ověřeno ke dni 20. 11. 2008

Webové stránky COSLA:

<http://www.cosla.gov.uk>; ověřeno ke dni 20. 11. 2008

Webové stránky Craven District Council: <http://www.cravencd.gov.uk/Craven/Business/BusinessRates/NonDomesticProperties>; ověřeno ke dni 24. 11. 2008

Webové stránky LGA:

[http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=13896;](http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=13896)
ověřeno ke dni 20. 11. 2008

Webové stránky NILGA:

[http://www.nilga.org/home.asp;](http://www.nilga.org/home.asp) ověřeno ke dni 20. 11. 2008

Webové stránky organizace London Elects:

[http://www.londonelects.org.uk/how_to_vote/how_the_assembly_is_elected.html;](http://www.londonelects.org.uk/how_to_vote/how_the_assembly_is_elected.html) ověřeno ke dni 22. 11. 2008

Webové stránky severoirského Department of Environment:

[http://www.doeni.gov.uk/index/local_government/lgpd.htm;](http://www.doeni.gov.uk/index/local_government/lgpd.htm)
ověřeno ke dni 20. 11. 2008

[http://www.doeni.gov.uk/index/local_government/local_government_funding.htm;](http://www.doeni.gov.uk/index/local_government/local_government_funding.htm) ověřeno ke dni 20. 11. 2008

Webové stránky vlády Spojeného království:

[http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Localgovernment/DG_073311;](http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Localgovernment/DG_073311)
ověřeno ke dni 20. 11. 2008

[http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Localgovernment/DG_073313;](http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Localgovernment/DG_073313)
ověřeno ke dni 20. 11. 2008

[http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Politicalpartiesandelections/DG_073243;](http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/Politicalpartiesandelections/DG_073243)
ověřeno ke dni 20. 11. 2008

NIZOZEMÍ

Linda Flanderová, Kamil Švec

1. Historický vývoj

Nizozemí jako konstituční monarchii datujeme od roku 1815 a moderní politický systém se vyvíjel ve třech hlavních etapách: 1) konstituování systému (1878–1917); 2) konsociační období (1917–1967); 3) přesun k polarizovanému modelu koalice – opozice (po roce 1967) [ŘÍCHOVÁ 2004: 89].

Územní i politický vývoj byl poznamenán bojem za nezávislost proti španělským Habsburkům a pocitem permanentního ohrožení, které určovalo sociální struktury ve státě. Po vytvoření generálních stavů v Bruselu roku 1576, které bylo prvním důležitým krokem ke vzniku nezávislého státu, následovalo v roce 1579 vytvoření Utrechtské unie z provincií Holland, Zeeland, Utrecht, Geldern, Over-Ijssel, Groningen, Friesland a Drente. Na konci 16. století se na území konstituoval nový evropský celek, který je znám pod jménem Spojené nizozemské provincie. Odpor proti španělské nadvládě byl příčinou toho, že na konci 16. století mělo uskupení konfederální podobu a jednotlivé provincie nejen disponovaly skutečnou exekutivní a legislativní mocí, ale zároveň vystupovaly jako samostatné suverénní státy. V čele konfederace stála výkonná rada, jejímiž členy byli zástupci všech provincií [FIALA 2002: 373]. Další územní rozšiřování následovalo ve 20. a 30. letech 17. století, kdy byly připojeny provincie Brabant a Limburg. Úplnou nezávislost získalo území až po uzavření Vestfálského míru [ŘÍCHOVÁ 2004: 90]. V průběhu 18. a 19. století se Spojené nizozemské provincie změnily na Batavskou republiku a následně na tzv. Holandské království [ITERSON 1997: 85]. Po Vídeňském kongresu vzniklo Spojené nizozemské království, které zabíralo území dnešní Belgie, Nizozemí a Lucemburska. Belgie se oddělila v roce 1830, Lucembursko setrvalo v personální unii až do roku 1890 [ŘÍCHOVÁ 2004: 89–90].

Již od středověku v Nizozemí existovaly tři úrovně vlády, přičemž na centrální úrovni působily generální stavy a státní rada, které však nedis-

ponovaly rozhodující pravomocí. Mezistupeň tvořily provincie, jejichž legislativní pravomoc byla v rukou provinčního shromáždění, složeného ze zástupců měst a šlechticů. Nejnižší jednotkou byly obce řízené starostou.

Přechod Nizozemí z konfederativního uspořádání na unitární stát byl dokončen roku 1789. V průběhu celého období si každá z provincií udržovala svá specifika a své tradice. Situace se změnila za nadvlády Ludvíka Bonaparta, který ve snaze centralizovat moc v zemi dosazoval do správních orgánů jednotlivých provincií své úředníky. Ti řídili zejména armádu a loďstvo, v ostatních sférách si hlavní mocenský vliv udržely místní elity [ŘÍCHOVÁ 2004: 89–90].

1.1. Sídlní struktura

Současný stát je od roku 1814, kdy byla přijata ústava, decentralizovaným unitárním státem s hierarchickým třístupňovým uspořádáním, které je navzájem propojené a dělí se podle teritoriálního působení na úroveň národní, provinční a lokální.¹⁵⁹ Lokální úroveň se skládá ze 441 samosprávných územních jednotek – obcí, přičemž tento počet má klesající tendenci.¹⁶⁰ Ještě v roce 1945 byl počet obcí kolem 1 000, přesněji v roce 1950 bylo v Nizozemí 1 015 lokálních jednotek [BOOGERS 2007: 1–2; SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 3; DENTERS, KLOK 2005: 68]. O třicet let později, v roce 1980, byl počet obcí zredukován na 811, přičemž jejich průměrná velikost z hlediska počtu obyvatel byla 17 375, tedy téměř o 7,5 tisíc obyvatel méně než v předcházejícím období. Tempo redukce počtu obcí se mezi léty 1980 a 1990 velmi zrychlilo, na konci tohoto desetiletí bylo v Nizozemí už jen 672 obcí. Jejich průměrná velikost byla 22 162 obyvatel. Tento trend pokračoval i nadále a jeho výsledkem bylo 496 obcí v roce 2002. Každá obec v průměru čítala 32 446 obyvatel. Po dalších pěti letech, tedy v roce 2007, byla průměrná velikost obcí více než 35 000 obyvatel [BOOGERS 2007: 1–2; SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 3; DENTERS, KLOK 2005: 68–69]. Redukce počtu obcí se dotkla nejvíce velikostní kategorie do

¹⁵⁹ Asociace nizozemských obcí [<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=41366>; ověřeno ke dni 15. 10. 2008].

¹⁶⁰ V roce 2008 existovalo 443 obcí, ale v provincii severní Holandsko byly spojeny obce Bennebroek a Bloemendaal. V provincii jižní Holandsko byly spojeny obce Alkemade and Jacobswoude, čímž se počet obcí snížil na 441 [<http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2666-wm.htm>].

5 000 obyvatel, z 524 obcí v roce 1950 jich v roce 2002 zůstalo pouhých třináct. Nízký pokles je možné zaznamenat též v kategorii obcí s 5 000–20 000 obyvateli (z 314 v roce 1950 na 247 v roce 2002). Naopak k výraznému nárůstu došlo u obcí s 20 000–50 000 obyvateli. V roce 1950 bylo v Nizozemí 53 obcí s počtem obyvatel v tomto rozmezí, v roce 2002 byl nárůst více jak trojnásobný – celkem 175 obcí [DENTERS, KLOK 2005: 68–69]. Také u obcí s 50 000 až 100 000 obyvateli došlo téměř k trojnásobnému nárůstu, z poválečných třinácti stoupl jejich počet na 36, přičemž mezi léty 1990 a 2002 nedošlo ke změně. Významně se zvýšil i počet obcí s více jak 100 000 obyvateli. V roce 1950 jich bylo jedenáct, v roce 1980 se zvýšil na sedmnáct. Tento počet zůstal stejný i o deset let později, v roce 2002 bylo těchto obcí již 25 [DENTERS, KLOK 2005: 68–69]. Nejvýrazněji se úbytek obcí projevil v provincii Zeeland, kde v roce 1936 bylo 109 obcí, dnes je jich pouze 13. Naopak nejméně se snižování počtu obcí dotklo provincie Friesland, kde klesl počet obcí ze 44 na 31.¹⁶¹ V Nizozemí má v dnešní době jen 9 obcí méně než 5 000 obyvatel [SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 3]. Necelá polovina všech obcí má méně než 20 000 obyvatel¹⁶² a přibližně 40 % z celkového počtu obcí má počet obyvatel v rozmezí 15 000–50 000 [VAN HELDEN 2000: 88]. Hustota zalidnění v Nizozemí je poměrně vysoká, přes 360 obyvatel na km² [SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 3].

Velikost obcí má vliv při čerpání finančních prostředků z Evropské unie, jelikož větší obce mají výhodnější pozici pro získání dotací [ROOIJ 2003: 451]. Mezi nejvíce urbanizované a ekonomicky nejdůležitější oblasti patří tzv. Randstat, což je oblast západního Nizozemí zahrnující nejdůležitější metropolitní centra Amsterdam, Haag, Utrecht, Rotterdam. Oblast zahrnuje 165 obcí a je klíčovým centrem hospodářství, jelikož vytváří 45 % pracovních míst a 47 % hrubého národního produktu. Haag a Amsterdam jsou hlavními politickými a kulturními centry, Utrecht je důležitý z hlediska obchodu. V Rotterdamu se nachází jeden z významnějších evropských přístavů [KANTOR 2006: 804].

¹⁶¹ Nizozemský statistický úřad [<http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2361-wm.htm>; ověřeno ke dni 13. 10. 2008].

¹⁶² Discussion paper Minister of the Interior and Kingdom Relations, „Intermediate levels of governance: A tailored approach“ (2006).

Tabulka 1: Počet obcí a rozložení obyvatelstva (2006)

Obyvatelstvo	Počet obcí	Procentuální podíl
0–5 000	9	2 %
5 000–20 000	203	44 %
20 000–50 000	181	39 %
50 000–100 000	40	9 %
100 000–250 000	21	5 %
Více než 250 000	4	1 %
Celkový počet ¹⁶³	458	100 %

Zdroj: State of Local Government 2006, the Ministry of the Interior and Kingdom Relations

K Nizozemskému království patří též závislá území Aruba a Nizozemské Antily, která na konci roku 2008 změnila své právní postavení. Důvodem je, že ostrovy Sint Maarten a Curaçao získaly nový oficiální status země spojený s politickou nezávislostí, nadále však zůstávají s Nizozemím ekonomicky propojeny. Ostrovy Bonaire, Saba a Sint Eustatius mají specifické postavení v rámci obecního uspořádání, jelikož se staly tzv. *speciálními municipalitami* ¹⁶⁴. Tato změna jim přinesla posílení jejich administrace a zvýšený přísun finančních prostředků z centra.¹⁶⁵

V průběhu osmdesátých let byl nastartován proces decentralizace s cílem předat obcím více pravomocí v jejich rozhodování. V dalších letech se centrální vláda snažila zvyšovat a posilovat zastoupení občanů v rozhodovacím procesu. Jejím hlavním cílem se stalo zvýšení participace obyvatel a přiblížení rozhodování více k občanům se záměrem větší reflexe požadavků občanů. Motivací byla i vyšší efektivita a účinnost samosprávy. Snahy centrálních orgánů vyvrcholily v roce 2002, kdy byly přijaty *The Local*

¹⁶³ Statistika pochází z roku 2006, kdy bylo v Nizozemí celkem 458 obcí.

¹⁶⁴ Oficiální stránky nizozemské vlády [http://www.government.nl/News/Press_releases_and_news_items/2007/February/Agreement_on_division_of_Netherlands_Antilles]; ověřeno ke dni 15. 10. 2008].

¹⁶⁵ Oficiální stránky Ministerstva vnitra [<http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/aruba-and-the/new-status-for>]; ověřeno ke dni 17. 10. 2008].

Authorities Act a *The Dualisation of Municipal Government Act*. Místní politický systém se díky této legislativě přeměnil na dualistický systém, což sebou přineslo rozšíření působnosti místních rad a nárůst jejich přímé odpovědnosti veřejnosti. Dalším krokem v rámci snahy o větší otevřenost a transparentnost systému došlo k upravení a vymezení kompetencí.¹⁶⁶ Zavedení dualismu do lokální politiky přineslo důslednější oddělení výkonné a zákonodárné moci. Zastupitelstvo se více orientuje na reprezentační a kontrolní funkce, zatímco exekutivní složka tvořená starostou a radními se zaměřuje na každodenní správu obce a na administrativní aparát [HENDRIKS, TOPS 2003: 302]. Podobné tendence se staly součástí tzv. *New public managementu* (NPM), který je dominujícím prvkem nizozemské lokální politiky. Charakteristickými rysy jsou snaha o deregulaci, vyšší výkonnost a efektivnost, snížení byrokracie, širší adaptabilitu [DE VRIES 2008: 223].

1.2. New Public Management

New public management přijala během posledních desetiletí řada západoevropských států. Projevuje se přijímáním efektivních nástrojů a moderních stylů vládnutí. Výjimkou není ani Nizozemí, které přijalo řadu reforem ve veřejném sektoru. Podle autorů Pollitta a Bouckaerta má reforma NPM kolem šesti dimenzí: privatizace, marketing, decentralizace, výstupní kontrola, systém kvality a realizace [VAN HELDEN, JANSEN 2003: 70]. Zavádění manažerských metod se projevuje poskytováním zákaznických služeb, plněním rozpočtu, managementem lidských zdrojů, zaváděním informačních technologií a zhodnocením výsledků. *New public management* je charakteristický přenesením autority a zajištěním flexibility, zajištěním výkonu, kontroly a zodpovědnosti, rozvojem soutěže a možností volby [KICKERT 1997: 733; TER BOGT 2006: 6]. Mezi první obce, které přijaly nástroje politické, administrativní a finanční, patřily Tilburg, Groningen a Delft. Koncept *New public managementu* byl přijat velmi nadšeně, ačkoliv se vyskytla i kritika, že přes stanovené cíle přehlíží společnost a občany. Obzvláště „Tilburgský“ model byl kritizován za to, že dostatečně nereflektuje požadavky občanů a jejich zpětnou vazbu.

Zavedení prvků z komerčního sektoru do lokální politiky přineslo lepší medializaci kooperace mezi veřejnou a soukromou sférou, což se ukáza-

¹⁶⁶ Oficiální stránky města Amsterdam [http://www.iamsterdam.com/introducing/government_politics/separation_of_powers; ověřeno ke dni 17. 10. 2008].

lo jako velmi pozitivní a přínosné, jelikož veřejný sektor je na investicích od soukromých investorů závislý, především jedná-li se o dlouhodobé plánování [HENDRIKS, TOPS 1999: 138]. Na začátku osmdesátých let byla lokální politika charakteristická přílivem manažerů a finančních expertů, kteří se věnovali rozpočtovým systémům, ekonomice, efektivitě, účinnosti a kontrole, což bylo způsobeno také tím, že právě problematika finančních vztahů mezi centrální a lokální jednotkou byla jednou z příčin reforem komunálního systému [HENDRIKS, TOPS 2003: 307]. Nedávné výzkumy prokázaly, že přibližně 75 % obcí využívá metodiku plánování a další kontrolní nástroje a mechanismy [VAN HELDEN, JANSEN 2003: 72]. Ačkoliv se koncept *New public managementu* někdy potýká v praxi s komplikacemi, přesto velmi dobře souzní s nizozemskou tradicí konzultací, kompromisů, konsensů a především respektu k požadavkům občanů. Aspekty společného hledání kompromisu a konsensu se projevují například během tzv. interaktivního rozhodovacího procesu, kdy jsou do diskuze o konkrétním problému zahrnuty všechny zúčastněné strany, které mají právo vyjádřit svůj názor. Cílem podobných akcí je nejen zvýšit zájem veřejnosti o dění v jejich okolí, ale také jim zprostředkovat místo setkání a diskuzí [HENDRIKS, TOPS 1999: 139].

2. Obce a provincie v rámci veřejné správy

Nizozemí jako unitární decentralizovaný stát je založen na silném spoluměření mezi centrální, provinční a lokální úrovní, které funguje na základě institucionálně nezávislého třístupňového systému [HENDRIKS, TOPS 2003: 302].

Ústava se věnuje obcím zejména v kapitole sedmé v článcích 123 až 136.¹⁶⁷ Hlavní legislativní ukotvení lokální politiky je upraveno *Zákonem o provinciích (Provinciewet)* a *Zákonem o obcích (Gemeentewet)*, které vymezují vztahy a organizaci mezi národní a lokální úrovní [ROOIJ 2003: 450]. Oba dokumenty částečně pocházejí z devatenáctého století a prošly tak řadou modifikací, z nichž poslední proběhly v roce 2005 [SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 3].

Postavení provincií a obcí značně ovlivnil rok 1814, kdy byla přijata revize ústavy. Nové právní ukotvení omezilo suverenitu provincií, od této

¹⁶⁷ Ústava Nizozemí [http://www.servat.unibe.ch/law/icl/nl00000_.html; ověřeno ke dni 10. 4. 2008].

chvíle se staly nesuverénní právní jednotkou. Ačkoliv ústava ponechala provinciím pravomoci v rozhodování o vnitřních záležitostech, významně posílila kontrolu nad touto oblastí. Změna spočívala hlavně v tom, že veškerá legislativní rozhodnutí nabývala účinnosti až po odsouhlasení panovníkem, který navíc získal možnost v určitých případech zákony vetovat. Panovník získal též rozsáhlou kontrolu nad financemi jednotek, čímž částečně omezil jejich nezávislou působnost. Až ústava z roku 1848 zavedla opětovné rozšíření a posílení role provincií, které spočívalo například v novém přidělování finančních prostředků nebo v omezení panovníkových kompetencí.

Propojení centrální úrovně a regionálního mezistupně v podobě provincie se odráží ve výkonné radě provincie, v jejímž rámci vzniká tzv. duální odpovědnost. Znamená to, že radní jsou za svou práci odpovědní provinčnímu shromáždění i královské koruně. Obdobné postavení mají i královští komisaři, kteří jsou jmenováni panovníkem a jejich úkolem je prosazovat rozhodnutí a zákony centrální vlády. Současně však komisaři zastávají funkci předsedy provinčního shromáždění a výkonné rady s hlasovacím právem [FIALA 2002: 381–382].

Nižší správní jednotky neboli obce (*Gemeente*) měly historicky podřízenou pozici vůči provinciím. Přesto však disponovaly jistou mírou autonomie. Hlavním legislativním orgánem obce bylo municipální shromáždění, které mělo rozsáhlé pravomoci v oblasti vedení administrativy v obecních záležitostech, narozdíl od provincií zde ale neexistovala povinnost předkládat veškerou legislativu ke schválení panovníkovi. Jedním z nejvýznamnějších okamžiků, který vymezil pravomoci obce, byl rok 1851, kdy města a obce získala bez ohledu na velikost stejné kompetence v oblasti sociálních služeb, školství i zdravotnictví [FIALA 2002: 382–383].

V druhé polovině 20. století se legislativní úpravy lokální politiky dotýkaly zcela minimálně. Reformní myšlenky spíše představovali odborníci pokoušející se zefektivnit fungování lokální politiky. Mezi nejvýraznější návrhy patřil plán na vytvoření tzv. distriktů, tj. mezistupňů mezi obcí a provincií, což ve výsledku nebylo nikdy realizováno [FIALA 2002: 385].

Zásadní reforma systému proběhla až v roce 2002, kdy byly přijaty výše uvedené zákony zavádějící dualismus, který si, jak již bylo zmíněno, kladly za cíl maximálně zefektivnit a zkvalitnit fungování místní správy a samosprávy [SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 5].

3. Vztah samosprávy a státní správy

Vztah nižších územně správních jednotek s centrálním orgánem je ovlivněn vzdáleností, která nemusí být jenom geografického charakteru, ale je charakterizována hlavně dopadem, který mají ústřední mocenské orgány na fungování lokálních administrativních jednotek. Důležitou funkci v jejich správě přebírají regionální elity dělící se na politické, ekonomické či kulturní. Příslušníci politických elit jsou většinou navázáni na lokální politické strany, které mohou být pobočkami hlavních národních stran či mohou mít pouze regionální podobu. Centrální vláda určuje především chod daňové politiky, sociálního zabezpečení, obrany, zahraniční politiky, hospodářské politiky a dopravy [FIALA 2003: 115–118].

Přijímání zákonů, zejména v oblasti zdravotnictví a v sociální sféře, se řídí podle toho, zda jsou prosazovány orgánem centrálním, provinčním či obecním. V tomto procesu hraje nezanedbatelnou úlohu *Svaz nizozemských obcí* (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG*)¹⁶⁸, v němž jsou dobrovolně sdruženy všechny nizozemské obce. Organizace byla založena 28 nizozemskými obcemi roku 1912, kdy se rozsah povinností obcí začal navyšovat. Motivací bylo též to, že obce potřebovaly více informací, a proto se soustředily na vzájemnou spolupráci a výměnu zkušeností. Počet obcí se podstatně rozšířil ve 20. a 30. letech a již v letech 50. měl svaz přes tisíc členů. V posledních letech je trend opačný a počet obcí se naopak výrazně snižuje.¹⁶⁹ V současné době je hlavní náplní svazu reprezentace zájmů svých členů, jejich diskutování s centrální vládou, poskytování různých podpůrných služeb, informování pomocí publikací a nadále usnadňovat výměny zkušeností a znalostí. Navíc svaz obcí pravidelně prezentuje problémy obcí ve vládě v Haagu.¹⁷⁰ Spolupráce mezi obcemi se zvyšuje od třicátých let

¹⁶⁸ Mezi další organizace sdružující aktéry lokální politiky patří: Společnost Starostů (*Nederlands Genootschap van Burgemeesters, the Society of Mayors – NGB*), Asociace Radních (*Wethoudersvereniging – the Association of Aldermen*), Asociace městských úředníků (*Vereniging van Gemeentesecretarissen – the Association of Town Clerks – VGS*), Asociace úředníků zastupitelstva (*Vereniging van Griffiers – the Association of Council Clerks – VvG*) [SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 10].

¹⁶⁹ Asociace nizozemských obcí [<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=41366>; ověřeno ke dni 15. 10. 2008]

¹⁷⁰ Asociace nizozemských obcí [<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=41366>; ověřeno ke dni 15. 10. 2008]

minulého století a je regulována speciálním zákonem (*The Joint Provisions Act*) z roku 1950, který byl revidován v roce 1985 a definuje víceúčelové regionální korporace [HULST 2005: 101].

Cílem Nizozemské vlády je již řadu let zefektivnění a zkvalitnění komunikace a spolupráce mezi jednotlivými složkami moci, jakožto mezi občany či korporacemi a představiteli místních autorit. Rovnováha mezi různými úrovněmi správy je klíčová a je upravena v dokumentu *Code of Inter-administrative Relations*.¹⁷¹ Obce a provincie mají otevřenou administrativu, jejímž cílem je pečovat o potřeby občanů. Vztah obcí vůči centrální úrovni lze definovat heslem „nic o nás bez nás“. Nejvyšší postavení ve vztahu k lokálním jednotkám má ministr vnitra, jehož pracovní náplní je zajišťovat obcím dostatek svobody při prosazování vlastní politiky a koordinovat postup centrální vlády vůči obcím a provinciím. Každá z jednotlivých úrovní má své vymezené kompetence, ale pokud se jedná o nejvyšší národní zájem v oblasti sociální, soustředí se na něj všechny autority společně.¹⁷²

Důležitým cílem celé nizozemské správy je, aby stát, provincie i obce dále rozšiřovaly prvky decentralizace v administrativní i finanční oblasti. Vláda na celostátní úrovni se stále více snaží deregulovat a debyrokratizovat správu v zemi. Orientuje se tak více na konečný výsledek než na proces. Účinná správa státu a fungování lokální politiky jsou založeny na kvalitní komunikaci mezi jednotlivými úrovněmi, proto je výrazně podporována vzájemná informovanost o záměrech všech správních celků a úrovní. Stát zahrnuje do rozhodovacího procesu provincie i obce. Své návrhy zákonů předkládá k diskusi v organizacích sdružujících jednotlivé celky, jako je například Svaz nizozemských obcí.¹⁷³

¹⁷¹ Code of inter-administrative relations. Published by Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Communications and Information (2005).

¹⁷² Code of inter-administrative relations. Published by Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Communications and Information (2005).

¹⁷³ Code of inter-administrative relations. Published by Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Communications and Information (2005).

4. Instituce provincií

Od roku 1996, kdy vznikla provincie Velký Rotterdam, se počet nizozemských provincií ustálil na dvanáct. Jejich kompetence a strukturu upravuje od roku 1962 *Zákon o provinciích*, který vychází z *Provinciálního aktu* z roku 1850. S rozvojem *welfare state* dochází k rozšiřování sféry vlivu provincií [HULST 2005: 100]. V roce 2003 byl schválen tzv. *The Dualisation of Provincial Government Act*, který zaváděl dualismus do provinčních orgánů v rámci modernizace místního politického systému. Podobně jako v případě obcí, zajistil tento zákon důslednější oddělení provinciální exekutivy a legislativy.¹⁷⁴

Hlavním legislativním orgánem je provinční shromáždění (*Provinciale staten*), hlavním exekutivním prvkem je výkonná rada a její výkonný úředník (*Gedepurteerde staten*). Zástupcem státu je královský komisař (*Comissaris der koningin*), který předsedá shromáždění i radě.¹⁷⁵

Tabulka 2: Počet obyvatel a rozloha provincií

Provincie	Populace	Rozloha (km ₂)	Rozloha (mi ₂)	Hlavní město
Drenthe	461 000	2 655	1 025	Assen
Flevoland	281 000	1 412	545	Lelystad
Friesland	615 000	3 359	1 297	Leeuwarden
Gelderland	1 887 000	5 015	1 936	Amhem
Groningen	558 000	2 346	906	Groningen
Limburg	1 137 000	2 169	838	Maastricht
Noord-Brabant	2 307 000	4 943	1 908	,s-Hertogenbosch
Noord-Holland	2 475 000	2 663	1 028	Haarlem
Overijssel	1 058 000	3 325	1 289	Zwolle
Utrecht	1 081 000	1 363	526	Utrecht
Zeeland	369 000	1 793	692	Middelburg
Zuid-Holland	3 346 000	2 877	1 111	The Hague
Celkem	15 575 000	33 935	13 101	

Zdroj: State of Local Government 2006, the Ministry of the Interior and Kingdom Relations

¹⁷⁴ State of Local Government 2006. Published by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2006).

¹⁷⁵ Ústava Nizozemí [http://www.servat.unibe.ch/law/icl/nl00000_.html; ověřeno ke dni 10. 4. 2008].

Provinciální shromáždění je klíčovým orgánem s vysokou mírou autonomie, počet jeho členů byl před reformou v rozmezí od 47 do 83 zástupců v závislosti na počtu obyvatel. V roce 2007 byl počet členů provinciálních shromáždění zredukován z celkového počtu 764 na 564. Provincie s více než 2 miliony obyvatel mohou mít maximálně 55 členů zastupitelstva, v provinciích s méně než 400 tisíci obyvateli je minimální velikost shromáždění 39 členů.¹⁷⁶

Zastupitelstvo provincie se zabývá především její organizací a správou, které vykonává prostřednictvím vydávání nařízení a realizací administrativních opatření. Provinciální shromáždění kooperuje s obecními shromážděními a ve vztahu k centrálním orgánům reprezentuje zájmy provincie na národní úrovni. Po snahách Ludvíka Bonaparta centralizovat správu země se pravomoci shromáždění postupně rozšiřují a dnes například obstarávají zastupitelé péči o kulturní, ekologický a sociálně hospodářský rozvoj. Provinciální shromáždění hraje důležitou roli na centrální úrovni, jelikož jeho zastupitelé volí členy senátu, čímž provinciální volby získávají vliv na politické záležitosti na národní úrovni.¹⁷⁷ Hlavní chod administrativy má na starosti provinciální administrativní správa, v jejímž čele stojí tajemník, jehož kontrasignaci podléhají veškeré dokumenty, jež jsou zastupitelstvem a radou schváleny.

Výkonná rada provincie je volena z řad členů shromáždění a počet jejích členů většinou nepřesahuje 6 radních, přičemž od zavedení dualismu nemůže být radní nadále členem zastupitelstva.¹⁷⁸ Jejím předsedou je královský komisař, který disponuje poradním hlasem a může jím rozhodnout v případě rovnosti. Členství ve výkonné radě může být propojeno s poslancekým mandátem, avšak ztráta křesla v parlamentu vede ke ztrátě postu v radě. Hlavní náplní rady je zajistit chod administrativy provincie a spravovat její majetek, jakožto připravovat a realizovat rozhodnutí shromáždění. Výkonná rada je odpovědná provinciálnímu shromáždění a královského komisaře je možné odvolat z funkce pouze rozhodnutím vlády [FIALA 2003: 122].

¹⁷⁶ State of Local Government 2006. Published by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2006).

¹⁷⁷ Informační portál nizozemské vlády [<http://www.overheid.nl/english/aboutgov/government/provinces>; ověřeno ke dni 12. 10. 2008].

¹⁷⁸ State of Local Government 2006. Published by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2006).

Královský komisař je nejdůležitějším zástupcem národních zájmů v provincii a zároveň je nejvyšším představitelem provinčních zájmů. Na jedné straně zastupuje komisař zájmy centrální vlády a na druhé straně skládá přísahu, že bude věrně chránit a hájit zájmy provincie. To vede k již zmíněné dualitě funkcí. Mezi významné kompetence komisaře patří zajištění bezpečnosti a navrhování starostů jednotlivých obcí.

Financování provincií je z velké části pokryto ze státního rozpočtu. Přes 90 % příjmů pochází z národní úrovně, část jich přichází z městských fondů podporovaných vládou. Rozpočet provincie připravují členové výkonné rady a komisař, kteří jej pak předkládají ke schválení provinčnímu shromáždění a nizozemské vládě.

5. Instituce obcí

Obec jako samostatný politicko-správní subjekt vznikla v období, kdy byla země pod správou Francie. Vzhledem k nastolenému centralismu měly obce jen omezené pravomoci, které se rozšířily až v druhé polovině 19. století [ŘÍCHOVÁ 2004: 105].

Bez ohledu na velikost mají všechny obce i města stejnou organizační strukturu. Obecní zastupitelstvo (*Gemmenteraad*) plní funkci legislativní. Jedná se o přímo volený orgán na čtyřleté funkční období, jehož velikost se určuje podle počtu obyvatel daného územního celku v rozmezí od 7 do 45 zastupitelů. Exekutivní složku moci reprezentuje výkonná rada nazývaná „rada starosty“ a radních (*College van bergemester en wethouders*). Rada se skládá z 2–6 členů a v jejím čele stojí starosta (*Burgemeester*) [ROOIJ 2003: 451]. Občané při běžném kontaktu s úřadem přicházejí do styku více s úředníky nežli s politiky. Obecní administrativní aparát je odpovědný za přípravu nařízení a dohlíží na jejich plnění. V čele hierarchie úředního aparátu stojí obecní tajemník (*Gemeentesecretaris*). Ten zastává roli komunikačního kanálu mezi výkonnou složkou obce a jeho úřadem, který je rozdělen do odborů a oddělení podle své působnosti, jako je například oblast životního prostředí, vodního hospodářství, hospodářství či dopravy. Úředníci pracující pro zastupitelstvo jsou vedeni zvláštním úředníkem (*Griggier*).¹⁷⁹

¹⁷⁹ Informační portál nizozemské vlády [<http://www.overheid.nl/english/aboutgov/government/municipalities>; ověřeno ke dni 12. 10. 2008].

Pravomoci starosty, výkonné rady a zastupitelstva se navzájem vyvažují, Zastupitelstvo zodpovídá za správu a řízení obce. Vydává nařízení pro správu veřejně prospěšných podniků, v jeho dikci je i hospodaření s majetkem obce. Zastupitelstvo se rovněž zabývá vydáváním vyhlášek o bezpečnosti a pořádku, přičemž všechny vydané předpisy musí projít schválením před provinční radou. Jednou z nejdůležitějších zodpovědností obce je zajišťování trhu s bydlením. Za tímto účelem upravuje a schvaluje územní plány na rozvoj nových i stávajících oblastí na venkově i ve městech. Obce jsou rovněž odpovědné za dopravní komunikace a za jejich údržbu. S tím souvisí i plánování nových komunikací, parkovišť, chodníků, ale i cyklistických tras. Zároveň se zabývají kontrolou životního prostředí a v případě, že dochází k porušování předem stanovených limitů, mohou zasáhnout a uložit i sankce. Rozsáhlými pravomocemi obce disponují v oblasti školství, jelikož zodpovídají za chod veřejných škol a dohlíží na provoz škol soukromých. V kompetenci jednotlivých municipalit je též zdravotní a sociální péče a kultura.¹⁸⁰

Většina jednání zastupitelů probíhá ve výborech, které jsou jmenovány zastupitelstvem, jenž zároveň vymezuje jejich pravomoci. Jejich jednání jsou častější a velmi často spolupracují se zájmovými skupinami, které se snaží ovlivnit rozhodovací procesy v obci.¹⁸¹ Zasedání zastupitelstva jsou veřejná a musí se konat minimálně šestkrát do roka. Starosta zasedání předsedá, ale hlasování se zúčastnit nemůže, protože má pouze poradní hlas.¹⁸² Musí však dohlížet na to, aby veškerá rozhodnutí rady a zastupitelstva nebyla v rozporu se zákonem, pokud pojme podezření z jeho porušení, může využít právo veta. Pokud se tak stane, musí neprodleně oznámit svoje rozhodnutí provinčnímu shromáždění, které jej prezentuje před vládou. V případě, že vláda rozhodnutí zastupitelstva nezruší nebo nezadrží, musí starosta takové ustanovení respektovat [FIALA 2003: 135].

Výkonná rada je pověřena zajištěním každodenního chodu obce¹⁸³ a je-

¹⁸⁰ Informační portál nizozemské vlády [<http://www.overheid.nl/english/aboutgov/government/municipalities>; ověřeno ke dni 12. 10. 2008].

¹⁸¹ Informační portál nizozemské vlády [<http://www.overheid.nl/english/aboutgov/government/municipalities>; ověřeno ke dni 12. 10. 2008].

¹⁸² Ústava Nizozemí [http://www.servat.unibe.ch/law/icl/nl00000_.html; ověřeno ke dni 10. 4. 2008]

¹⁸³ Většina radních v závislosti na velikosti obce tráví pracovní agendou 30–100 hodin měsíčně, což jim umožňuje mít civilní zaměstnání a finanční nezávislost. Informační

jí členové jsou voleni proporčním způsobem, buď z členů zastupitelstva, kterému jsou také odpovědní ze své činnosti, nebo mohou být do postu radního jmenováni vhodní občané žijící v dané municipální jednotce. Od zavedení dualismu není radní po svém zvolení nadále členem zastupitelstva a jeho místo je k dispozici dalším kandidátům stejné politické strany.¹⁸⁴ Cílem tohoto opatření byla větší depolitizace lokální exekutivy. Tohoto záměru nebylo zcela dosaženo, jelikož ve velkých městech často vznikají tzv. zrcadlové koalice reflektující složení koalice v zastupitelstvu, kde jsou zastoupeny převážně etablované politické strany [ANDEWEG, IRWIN 2002: 164]. Mezi důležité funkce rady patří prosazování zákonů a státních nařízení od nadřazených orgánů jako je vláda, parlament či provinční shromáždění. Radní mezi sebou vybírají jednoho člena, který zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti. Běžnou pracovní náplní radních je příprava podkladů pro jednání zastupitelstva, prosazování místních nařízení a rozhodnutí, kontrola příjmů a výdajů obce. Neméně důležitou činností radních je péče o komunikace, vodní toky, ulice, parky, přičemž jednotliví radní si ve větších městech rozdělují agendu podle resortů. Zaměstnání radního je práce na plný úvazek, ačkoliv v některých menších obcích mají radní svoji funkci na úvazek poloviční.

Postavení starosty můžeme definovat jako *primus inter pares* (postavení prvního mezi rovnými) a jeho význam stále stoupá. Tato jeho pozice je dána faktem, že v případě, kdy při hlasování dojde k rovnosti hlasů, stává se starostův hlas významným a starosta může hlasování rozhodnout. Jeho postavení je posíleno také tím, že oproti ostatním radním, kteří mohou být ze svých postů odvoláni, nemůže být ze své funkce zastupitelstvem odvolán. Je předním reprezentantem a správcem města, přičemž hlavní náplní jeho práce je bránit zájmy obce a pečovat o její rozvoj. Starosta řídí chod obce z hlediska administrativy, současně disponuje rozsáhlou exekutivní mocí. Podle názoru Vlastimila Fialy je dokonce starosta nejdůležitějším prvkem lokální politiky, obzvláště jedná-li se o menší obce, kde je jediným administrativním úředníkem placeným na plný úvazek. Význam funkce starosty v nizozemské lokální politice posiluje také fakt, že je mnohdy vykonávána

portál nizozemské vlády [<http://www.overheid.nl/english/aboutgov/government/municipalities>; ověřeno ke dni 12. 10. 2008].

¹⁸⁴ State of Local Government 2006. Published by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2006).

všeobecně respektovanými osobnostmi, které jsou na základě svých znalostí a zkušeností široce přijímány veřejností. K dalším specifickým pozicím starosty v nizozemském lokálním systému patří a) jmenování starosty vyšší úrovní; b) stanovení platu starosty vyšší úrovní; c) nezávislost starosty ve svém rozhodování na centrální vládě i na úřednících, kteří ho najímají; d) výkonná rada a starosta vykonávají hlavní exekutivní moc v obci; e) starosta je vázán na politickou stranu; f) starosta může za jistých okolností vetovat rozhodnutí místního zastupitelstva či rady [FIALA 2003: 136].

Starostovu pozici ovlivňuje způsob dosazení do funkce, jelikož je jmenován na šestileté funkční období královským dekretem, který vydává nizozemská vláda [SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 5]. Rozhodnutí vzniká na základě doporučení provinčního královského komisaře z dané provincie, který ho konzultuje se zastupiteli ve městě či obci. Dochází tedy k diskusi zastupitelů lokální a regionální politiky, což přináší starostovi dvojí legitimitu odvozenou od vlády a od místního shromáždění. Určitý vliv během jmenování mají přežívající prvky konsociační demokracie a prvky politického konsensu, jakožto i velmi vyspělá politická kultura. Během posuzování vhodnosti kandidáta hraje určitou roli politická situace v obci, náboženské rozložení a politická příslušnost starostů největších měst v zemi (Amsterdam, Haag, Rotterdam, Utrecht). Přesto se objevují názory, že tento způsob jmenování starosty není v demokratickém státě opodstatněný. Na druhé straně argumentují příznivci této metody tím, že by jiným způsobem výběru či volby nemusel být vybrán ten nejvhodnější kandidát bez přílišné vazby na politickou stranu či naopak mohl být vybrán uchazeč s extremistickými názory. Na základě tlaku politických stran byl v minulosti zřízen orgán, který konzultuje a vybírá nejvhodnější kandidáty na post starosty. Není tak osobou pouze jmenovanou, ale i důkladně vybranou. Doporučení této komise není sice pro vládu závazné, přesto je většina doporučených starostů nakonec jmenována (přes 85 %). Od roku 2001 může obec uspořádat referendum o budoucím starostovi, ale tato možnost není příliš využívána. Do roku 2005 se konalo pouze šest takových referend.¹⁸⁵ Ačkoliv by mohlo vzniknout podezření, že vzhledem ke způsobu jmenování starosty existuje přímá vazba mezi zájmy starosty a ústředním orgánem, není tomu tak. Starosta není kromě způsobu jmenování institucionálně vázán na pro-

¹⁸⁵ State of Local Government 2006. Published by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2006).

vincii ani centrální orgán [FIALA 2003: 133; ANDEWEG, IRWIN 2002: 166]. Do své funkce může být znovuzvolený a není bez zajímavosti, že zastávání tohoto postu velmi často představuje jakýsi předstupeň vstupu do vrcholné politiky. Ženy mohou být starostkami až od roku 1945, ale jejich podíl je stále zanedbatelný.¹⁸⁶

Mezi starostovy nejdůležitější pravomoci patří předsedat jednáním zastupitelstva a rady, pečovat o veřejný pořádek, majetek, bezpečnost a zdraví občanů. Jedním z nejdůležitějších úkolů starosty je prosazovat rozhodnutí zastupitelstva a rady a dbát na to, aby nebyla v rozporu s nizozemskými zákony či neodporovala veřejnému blahu.

Obdobně jako na centrální úrovni existují na komunální úrovni tzv. poradní výbory, na které mohou být ze zákona přeneseny určité kompetence, což má zvýšit a zefektivnit podíl občanů na správě města či obce. Každodenní chod administrativy zajišťuje tajemník (*Gemeentesecretaris*), který je dosazován zastupiteli. V průběhu 90. let došlo k omezení starostovských pravomocí, což vedlo především ve větších obcích k přenesení některých kompetencí na členy výkonné rady.

Financování obce je zajištěno ze dvou základních zdrojů. Jedním z nich je financování státem, druhým, podstatně menším, je financování z vlastních obecních příjmů. Rozpočet je ke schválení předkládán zastupitelstvu, čemuž předchází rozsáhlá diskuze. Obce mají velkou volnost v užívání prostředků a své příjmy dále doplňují z grantů, které využívávají pro financování konkrétních projektů.¹⁸⁷ Municipality disponují pravomocí vybírat daně z majetku a z podnikatelských odvodů. Menším zdrojem příjmu jsou pak poplatky z turismu, poplatky za psy či příjmy z parkování.¹⁸⁸

5.1. Sousedské rady, obecní rady a okresní rady

Velké množství obcí má tzv. sousedské či obecní rady, které mají především poradní charakter. Jejich cílem je monitorovat názory a postoje místních společenství. Záměrem sousedských rad je působení jako ofici-

¹⁸⁶ Informační portál nizozemské vlády [<http://www.overheid.nl/english/aboutgov/government/municipalities>; ověřeno ke dni 12. 10. 2008].

¹⁸⁷ Například v sektoru veřejné dopravy nebo sociálních služeb. Rozsah podpory záleží na velikosti obce a místních okolnostech.

¹⁸⁸ Informační portál nizozemské vlády [<http://www.overheid.nl/english/aboutgov/government/municipalities>; ověřeno ke dni 12. 10. 2008].

álního dvousměrného komunikačního prostředku mezi občany a místními orgány. Dvě největší města Amsterdam a Rotterdam mají tzv. okresní rady disponující vyšším statutem nežli rady sousedské. Obdobně jako městské rady jsou voleny během oficiálních voleb a jejich hlavním smyslem je přiblížit rozhodovací proces blíže voličům. Zabývají se například problematikou dopravy, kulturou, sportem, odpady. Mají vlastní rozpočet a úředníky.¹⁸⁹

5.2. Prvky přímé demokracie – referendum

Od roku 2002 mají občané ve většině obcí právo hlasovat v poradním referendu. Vyhlašováno je obcí ze své iniciativy nebo na základě podnětu občanů. Podporu tomuto návrhu musí vyslovit nejméně 5–10 % voličů, dle velikosti obce. Výsledek referenda má pouze doporučující charakter, přesto zastupitelstvo názor voličů ve svém rozhodování zpravidla zohledňuje. Občané také mohou podat stížnost proti jednotlivým rozhodnutím či konkrétním úředníkům a mnoho obcí disponuje speciálním ombudsmanem či oddělením, které se zabývá výhradně stížnostmi obyvatel.¹⁹⁰

Dalším významným prostředkem komunikace mezi občany a lokální správou je možnost návštěvy zastupitelstva a výborů s žádostí o konkrétní informace. Většina obcí zaměstnává úředníky pověřené informováním veřejnosti o obecních aktivitách, přičemž některé obce vydávají vlastní noviny nebo používají některý z komunikačních kanálů, ať už jsou to články v místních novinách či na teletextu, využívání místních rádií, brožury, letáky, v posledních letech dominují zejména internetové stránky. Obce diskutují s obyvateli o připravovaných rozhodnutích a snaží se shromážďovat názory občanů, kteří jsou danými opatřeními nejvíce zasaženi. Konzultace mohou probíhat písemnou formou či veřejnými schůzemi. Vliv na agendu zastupitelstva a starosty mají také zájmové skupiny, které mají užší kontakty s místními orgány.

¹⁸⁹ Informační portál nizozemské vlády [<http://www.overheid.nl/english/aboutgov/government/municipalities>; ověřeno ke dni 12. 10. 2008].

¹⁹⁰ Informační portál nizozemské vlády [<http://www.overheid.nl/english/aboutgov/government/municipalities>]; ověřeno ke dni 12. 10. 2008].

6. Volební systém

Nizozemské království má dvoukomorový parlament, jehož přímo volená dolní komora (*Tweede Kamer*) má 150 členů a horní komora (*Eerste Kamer*) 75 členů, kteří ovšem nejsou voleni na základě přímé volby, ale provinčními sbory. V současnosti je na všech úrovních používán proporční volební systém, který v roce 1918 nahradil do té doby používaný dvoukolový většinový systém s jednomandátovými volebními obvody. Volební proces a podmínky účasti ve volbách upravuje volební zákon, který stanovuje, že volební právo má každý občan Nizozemí, a také každý s trvalým pobytem v zemi.¹⁹¹ Volební období je čtyřleté a aktivní i pasivní volební právo je od 18 let. Volební účast není povinná, jako tomu bylo do konce 60. let 20. století. To se projevilo na volební účasti v následujících letech [ŘÍCHOVÁ 2004: 108].

Ve volbách do provinčních a obecních zastupitelstev je země rozdělena do volebních distriktů a k rozdělení mandátů se používá metoda proporční se systémem kandidátních listin, na kterých mohou voliči vyjádřit preference jednotlivým kandidátům, ale pouze v rámci jedné kandidátní listiny. Takzvané panašování – volba napříč kandidátními listinami – není umožněno. V obcích s počtem obyvatel do 20 000 je k přepočítávání hlasů na mandáty využívána Hareova kvóta, v obcích s více jak 20 000 obyvateli je k rozdělení mandátů používána metoda d'Hondtova dělitele. Důvodem této diverzifikace je účinek volebních metod. Obce s větším počtem obyvatel mají početnější zastupitelstvo a Hareova kvóta nerozdělí v prvním skrutiniu všechny hlasy na mandáty [KOLK 2007: 167]. Samotné přepočítávání hlasů tedy probíhá tak, že nejdříve se pomocí Hareovy kvóty vypočítá volební kvóta, která určuje počet mandátů pro jednotlivé listiny. K rozdělení zbylých mandátů, v obcích s více jak 19 členy v zastupitelstvu, je posléze využita d'Hondtova metoda. V lokálních volbách mají strany, které nedosáhly výše kvóty, šanci získat neobsazená křesla, jelikož v obcích s méně než 19 křesly v zastupitelstvu mohou být volné mandáty po prvním přepočítání obsazeny stranou s nejvyšším počtem „nadbytečných“ hlasů vzhledem k mandátům, které již byly přiděleny. V praxi to znamená, že první neobsazené křeslo je přiděleno politické straně, jež obdržela nejvíce hlasů za stranami, které po

¹⁹¹ Oficiální stránky ministerstva zahraničí [<http://www.minbuza.nl/en/welcome/Netherlands/government>]; ověřeno ke dni 10. 10. 2008].

přepočítávání kvóty na mandát dosahují. Navíc musí splňovat druhou podmínku, kterou je volební zisk po přepočítání dosahující alespoň 75 % kvóty. Pokud po tomto dopočítání stále zůstávají volná křesla, tato podmínka přestává být platná. Po přepočítání hlasů na mandáty pro jednotlivé strany jsou z jednotlivých listin vybírání kandidáti, dle počtu hlasů získaných v personalizované formě. Kandidáti jsou limitováni pouze procentuelní hranicí, kterou musí překonat k zisku mandátu. V obcích s počtem zastupitelů menším než 19 je hranice 25 % z vypočítané volební kvóty, ve zbylých obcích, kde počet zastupitelů přesahuje 19 je vstupní hranicí pro kandidáty 50 % z volební kvóty. Zbylé mandáty jsou konkrétním kandidátům přidělovány podle pořadí na kandidátní listině.¹⁹²

Pokud chce politická strana kandidovat ve volbách, musí mít zajištěnou registraci na centrální volební stanici, kde také strany skládají vratnou kauci. Volební stanice následně posuzuje, jestli je jméno politické strany přijatelné a není zavádějící. Navíc samotný proces voleb je kontrolován speciálními pozorovateli. Velký počet obcí v současné době používá hlasovací zařízení, které přímo zobrazuje hlasovací lístek a umožňuje voličům zvolit jednotlivé kandidáty elektronicky. Stále se však používá i klasický způsob, kdy voliči vyznačují červenou tužkou preference na volební lístek.¹⁹³ Politické strany si volební kampaně financují z vlastních zdrojů, které jsou doplněny o tzv. nepřímé dotace od státu, jež tvoří příspěvek na rozhlasové vysílání či jiné aktivity [ŘÍCHOVÁ 2004: 109].

Jako ve většině západoevropských zemí, je lokální politika ovlivněna politikou a stranickým systémem na celonárodní úrovni. Stále existuje velké procento voličů, kteří volí v obecních či provinčních volbách stejnou politickou stranu jako ve volbách do parlamentu, což se projevuje převážně ve větších městech, kde voliči více reflektují národní politiku a etablované politické strany. Až v posledních letech se objevuje větší podpora voličů lokálním politickým stranám, lokální volby se stávají testem důvěryhodnosti celonárodních politických stran a jejich představitelů. Navíc se zvyšuje celkový zájem o místní politiku, na což má do jisté míry vliv i široce

¹⁹² European Democracies [http://www.electionsineurope.org/searchDatabase2.asp?country_fk=11&govt_Level_fk=1&question_fk=1&keywords=&langId=1; ověřeno ke dni 12. 10. 2008].

¹⁹³ Election in the Netherlands, Electoral Council. Published by Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom (2005).

zaváděný koncept *New Public Managementu* [DE VRIES 2008: 5]. Naopak Vlastimil Fiala argumentuje, „že v závislosti na slučování obcí bude docházet k většímu nárůstu volební podpory pro celonárodní politické strany, které více reflektují hlavní volební trendy a nezávislí budou mít problém více se prosadit, čímž dojde k snížení výskytu tzv. komunálních lokálních systémů ve prospěch stranických“ [FIALA 2002: 415].

Podle srovnání výsledků lokálních a národních voleb až 20 % hlasů v místních volbách získávají lokální strany. Mezi jednotlivými oblastmi je však možné nalézt odlišnosti v podpoře místních politických subjektů. Platí také to, že se vzrůstající velikostí měst a obcí je podíl lokálních stran nižší. Rozdílné jsou také samotné lokální strany, jelikož vznikají podle konkrétních požadavků a potřeb místních občanů. Některé lokální či regionální strany ve svých programech zohledňují ekologické otázky, jiné sociální specifika či etnické problémy [FIALA 2003: 126].

6.1. Proces jmenování starostů

Metodou získává starosta nezávislejší pozici na obecním zastupitelstvu, kde působí. Tento způsob dosazení navíc znamená, že zastupitelstvo nemůže starostu odvolat a ani mu vyjádřit nedůvěru. Je nesporné, že nizozemští starostové jsou vybíráni především podle profesionálních zkušeností a dovedností, ale přesto v procesu jmenování hraje významnou roli stranická příslušnost k vládním či opozičním stranám. Všechny hlavní strany na parlamentní úrovni mají konkrétní poslance, kteří plní úlohu pozorovatelů a konzultantů při výběru starostů na vládní úrovni.

V momentě, kdy se uvolní místo odstupujícího starosty, zkontroluje stranický pozorovatel, které možné stranické kolegy by mohl uvést na seznam kandidátů. K tomu musí oslovit ministerstvo vnitra a příslušného královského komisaře. Následuje slyšení, v kterém vyjádří svůj názor na charakteristiky budoucího starosty obecní shromáždění. Svůj hlas mohou vyjádřit i lobbyistické skupiny prostřednictvím královského komisaře. Ten v dalším kroku vybere tři kandidáty seřazené podle preferencí, přičemž by měl být zohledněn názor shromáždění. Seznam s kandidáty zašle na ministerstvo vnitra, kde je postoupen k další diskuzi s představiteli politických stran, kteří jsou v rámci jednotlivých stran pověřeni výběrem kandidátů. Pokud se ministr vnitra shodne s královským komisařem, stačí ke jmenová-

ní starosty už pouze jmenování od královny. Pokud ministr vnitra nesouhlasí s kandidátem navrženým komisařem, může projevit svůj názor a vyvolat nový proces výběru. V případě, že je vybírán starosta velkých měst a obcí s počtem obyvatelstva nad 50 000, je zapotřebí vyjádření celé vlády a stranická příslušnost kandidátů je významným aspektem celého výběru [FIALA 2003: 130–139; SMITH, KVALOY, SCHEFOLD 2005: 7].

7. Stranický systém

Stranický systém Nizozemí je výrazně ovlivněn historickým vývojem, jelikož tamní společnost je dodnes segmentována a vertikálně rozdělená. Přestože konsociační model demokracie v Nizozemí už zcela neplatí, stále se do jisté míry projevuje v politickém a stranickém systému. Pro konstituování stranického systému byly nejdůležitější dvě úrovně štěpení – konfesní (katolíci, kalvinisté a tzv. sekularizovaný blok) a třídní (socio-ekonomické rozdělení). Štěpení má následující geografickou podobu: (a) kalvinisté – jihozápad a střed země; (b) katolíci – jih; (c) sekularizovaní – západ a sever [ŘÍCHOVÁ 2004: 110].

Do roku 1967, tedy do doby, kdy přestalo být Nizozemí konsociační demokracií, zde působily konfesní strany *Katolická lidová strana* (KVP), *Antirevoluční strana* (*Gereformeerde*) a *Křesťansko historická unie* (CHU). Dále též dvě strany sekularizovaného bloku – *Lidová strana pro svobodu a demokracii* (VVD) a *Strana práce* (PvdA). Až v průběhu sedmdesátých let nastala výraznější změna stranického systému, jelikož vznikla nová politická uskupení *Demokraté 66* a *Rolnická strana*, která odčerpávají tradičním stranám voličskou podporu, a to hlavně mezi mladším obyvatelstvem. Během následujících let se etablují další relevantní strany, z nichž nejvýznamnější jsou *Zelení* a především *Křesťansko-demokratická výzva* (CDA), která vznikla v roce 1980, jako sjednocující orgán pravicových křídel konfesních stran [ŘÍCHOVÁ 2004: 110].

V lokálních volbách v roce 2006 získala největší zastoupení v obcích sociálně demokratická *Strana práce*. Volební úspěch zaznamenali také *Socialisté*, kteří ovšem svůj volební zisk podpořili masivní kandidaturou, jelikož v předchozích volbách v roce 2002 kandidovali pouze v polovině obvodů ve srovnání s rokem 2006. Nárůst voličů levicových stran se naopak

projevil ztrátou hlasů u tradičních stran, jako je *Křesťanskodemokratická výzva*, nebo u stran liberálních, jako je *Lidová strana pro svobodu a demokracii* a *Demokraté 66*. Na jejich volební neúspěch měla vliv také skutečnost, že v době voleb tvořily tyto strany vládní koalici. *Křesťanská unie* a *Reformisté* ve volbách kandidovali společně, což jim přineslo pozitivní výsledek, který byl posléze narušen odlišnými názory na kandidaturu žen. Z celkového počtu hlasů bylo 25 %¹⁹⁴ pro lokální politické strany při volební účasti 58 %¹⁹⁵, což naznačuje, že podpora místním politickým stranám mírně stoupá. V severních provinciích Groningen a Friesland dominuje hlavně *Strana práce*, naopak v jižních provinciích má stále silnou pozici *Křesťanskodemokratická výzva*, která je navíc nejsilnější stranou na severovýchodě země a jihozápadě provincie Friesland. Předvolební kampaň se soustředila především na otázky zaměstnanosti, dopravy, školství a politiky bydlení¹⁹⁶.

V Nizozemí se jednotlivé lokální politické strany odlišují nejen politickým programem, ale především stanovenými cíli a funkční strukturou, která je založena na rozdílných principech. Regionální či lokální strany mnohdy využívají charismatických osobností, které je prezentují, nebo se zaměřují na konkrétní témata místní politiky, v jejímž prosazování mohou být mnohdy účinnější než strany celonárodní, protože nejsou zatěžkané ideologickými otázkami a jejich představitelé mají dobrou znalost místních poměrů [FIALA 2003: 126]. Některé zakladatele či členy místních stran vede k lokální a nezávislé participaci zklamání z celostátní politiky, která podle nich dostatečně nereflektuje zájmy občanů [BOOGERS 2007: 4–5].

Politické strany na lokální úrovni se dělí na dva hlavní typy. Prvním typem jsou lokální strany, které slouží jako místní pobočky celonárodních politických stran, a jsou tedy jejich reprezentanty na místní úrovni. Znamená to, že prosazují podobná programová východiska. Druhým typem

¹⁹⁴ Volební výsledky [<http://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingsuitslagen.aspx>; ověřeno ke dni 5. 10. 2008].

¹⁹⁵ Volební účast byla statisticky nižší, jelikož obec Delfzijl bojkotovala volby na protest proti administrativní krizi, která byla v obci mezi lety 2002–2006. State of Local Government 2006. Published by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2006).

¹⁹⁶ Nizozemí – volební systém [http://cdsp.sciences-po.fr/fichiers_elections25_ANG/NETHERLANDS_ANG.pdf; ověřeno ke dni 12. 11. 2008].

jsou politické strany, které působí nezávisle na celonárodních politických stranách a slouží k reprezentaci místních politických či jiných elit.

Na katolickém jihu a v dalších oblastech Nizozemí mají lokální politické strany větší zastoupení, přesto stále platí, že lokální politické strany nejsou mezi nizozemskými voliči brány jako seriózní účastníci politického boje. Často je jim vyčítáno, že jsou navázané na místní ekonomické skupiny, získávají své voliče na populistická hesla a těží ze sociálních nepokojů. Lokální politické strany můžeme rozdělit na několik typů podle zaměření a struktury na (a) strany s veřejným a obecním zájmem, které se vyskytují na severu země a zakládají si na nepolitickém a pragmatickém přístupu k vedení obce. Dále na (b) nezávislé občanské strany vyskytující se ve větších městech na západě země. Lokální strany se také dělí dle zaměření na (c) ideologické, (d) ekologické, (e) pro seniory či (f) pro mladé [BOOGERS 2007: 14].

Politické strany na komunální úrovni ve svých předvolebních programech většinou zohledňují místní problémy a navrhují řešení aktuálních problémů. Lokální systém vládnutí je založen na koalicích politických subjektů. Využívání proporčního systému se vyznačuje tím, že jednotlivé mocenské kompetence jsou důsledně oddělené a občanům je známo, kdo nese politickou odpovědnost za jejich vykonávání. U většinových systémů je tento prvek více oslaben, jelikož většinově zvolená lokální vláda se snaží více prezentovat jako celek nesoucí společnou odpovědnost. Způsob volby do exekutivních orgánů je i štěpícím tématem mezi politickými stranami, jelikož levicově orientované strany odmítají utváření vlád na lokální úrovni proporčním systémem [FIALA 2002: 418–420].

V Nizozemí se také vyskytují lokální politické systémy bez politických stran jako hlavních aktérů, ve kterých se uplatňují výrazné politické osobnosti. Nezanedbatelný vliv na jmenování starostů mají různé nátlakové skupiny, může se jednat například o různé podnikatelské komory, odborové skupiny či nevládní organizace, jež se pokouší ovlivnit výběr starosty a zvýšit tím svůj vliv. Zajímavým poznatkem Vlastimila Fialy [2002: 420, 429] je, že lokální politické systémy bez politických stran jako hlavních aktérů se většinou vyskytují v agrárních či periferních oblastech, kde je velmi často při řešení sporů pozorováno konfliktní jednání a potlačování prvků všeobecného konsensu, které je široce uplatňováno ve stranických koalicích. Velmi často je podobné jednání spojeno s klientelismem, kdy zvolení radní

zneužívají své posty k vlastnímu prospěchu. Přesto je výskyt podobného jednání pozorován ojediněle, a to tedy především v těch oblastech, kde se nerozšířila konsociační demokracie. V ostatních částech Nizozemí má naopak působení různých zájmových a nátlakových skupin dlouhou tradici, přičemž tyto organizace mají své postavení legálně institucionalizované. Korporativismus funguje v Nizozemí v různých podobách dodnes a vyznačuje se tím, že vláda podporuje spolupráci určitých zájmových skupin se státem. Mezi nejvýznamnější představitelky korporativismu patří národní Sociálně ekonomická rada.¹⁹⁷

Stranický systém Nizozemí je v posledních patnácti letech ovlivněn nárůstem politických stran nezávislých na celonárodních stranách a jejich vzrůstající voličskou podporou, ačkoliv z dlouhodobého hlediska je pro lokální politické strany a nezávislé kandidáty poměrně obtížné dostat se do místních legislativních orgánů. Odklon od konsociační demokracie měl výrazný dopad na stranický systém, a to nejen na celonárodní úrovni, jelikož v posledních letech se projevuje odklon voličů od tradičních konfesních stran a jejich častější fluktuace mezi politickými stranami. Nezájem o tradiční strany se ukazuje v úbytku jejich členské základny. Vztah politických stran na lokální úrovni s jejich mateřskými stranami působícími na úrovni národní, není zcela direktivní. Celonárodní politické strany vydávají směrnice určené pro lokální pobočky. Tyto směrnice ovšem nejsou pro lokální strany zavazující, takže místní koalice mohou být utvářeny zcela volně [FIALA 2002: 414–420].

¹⁹⁷ A. Lijphart ve své práci o politickém systému Nizozemí zmiňuje tzv. výbor starších, který fungoval v minulosti na obdobném principu jako „Hradní pětka“ z dob První republiky Československa. Jeho cílem bylo dosáhnout mimoparlamentní cestou dohody a zabránit krizovým situacím [Říchová 2004: 103].

Prameny a literatura

Internetové zdroje

De wegwijzer naar informatie en diensten van alle overheden (Informační portál nizozemské vlády); <http://www.overheid.nl> (ověřeno ke dni 12. 10. 2008)

Dutch Ministry of Foreign Affairs (Ministerstvo zahraničí); <http://www.minbuza.nl> (ověřeno ke dni 10. 10. 2008)

European Democracies (Evropské demokracie); <http://www.electionsineurope.org> (ověřeno ke dni 12. 10. 2008)

Nederlandse verkiezingsuitslagen 1918-nu (Nizozemské volební výsledky); <http://www.nlverkiezingen.com> (ověřeno ke dni 10. 4. 2008)

Netherlands – Constitution (Ústava Nizozemí); http://www.servat.unibe.ch/icl/nl00000_.html (ověřeno ke dni 10. 4. 2008)

Netherlands – Election (Nizozemí – volební systém); http://cdsp.sciences-po.fr/fichiers_elections25_ANG/NETHERLANDS_ANG.pdf (ověřeno ke dni 12. 11. 2008)

Portal to Amsterdam – I amsterdam (Portál města Amsterdam); <http://www.iamsterdam.com> (ověřeno ke dni 17. 10. 2008)

The Central Bureau for Statistics (Centrální statistický úřad); <http://www.cbs.nl> (ověřeno ke dni 13. 10. 2008)

The Government of Netherlands (Vláda Nizozemí); <http://www.government.nl> (ověřeno ke dni 15. 10. 2008)

The Ministry of the Interior & Kingdom Relations (Ministerstvo vnitra); <http://www.minbzk.nl> (ověřeno ke dni 17. 10. 2008)

Uitslagen van verkiezingen (Výsledky voleb); <http://www.stembusuitslag.com> (ověřeno ke dni 10. 4. 2008)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Asociace nizozemských obcí); <http://www.vng.nl> (ověřeno ke dni 15. 10. 2008)

Verkiezingsuitslagen (Volební výsledky); <http://www.verkiezingsuitslagen.nl> (ověřeno ke dni 5. 10. 2008)

Website of the Dutch Electoral Council (Kiesraad) (Nizozemská volební rada); <http://www.kiesraad.nl> (ověřeno ke dni 10. 4. 2008)

Články

Code of inter-administrative relations (2005). Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Communications and Information, The Hague, The Netherlands; <http://www.minbzk.nl/contents/pages/37849/brochureopge-maakteversieengels.pdf> (ověřeno ke dni 17. 10. 2008)

Discussion paper Minister of the Interior and Kingdom Relations (2006). *Intermediate levels of governance: A tailored approach*; <http://www.minbzk.nl/contents/pages/69360/middenbestuurengels.pdf> (ověřeno ke dni 17. 10. 2008)

Election in the Netherlands (2005). Electoral Council. Published by Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom.

SMITH, K.; KVALOY, A.; SCHEFOLD, D. (2005): *Local and Regional Democracy in Netherlands*. The Congress of local and regional authorities, 12th Plenary session. Strasbourg: Council of Europe. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=341692&SecMode=1&DocId=872678&Usage=2> (ověřeno ke dni 17. 10. 2008)

State of Local Government (2006). The Ministry of the Interior and Kingdom Relations, the Directorate-General of Kingdom Relations and Administration and the Bureau for the Strategic Development of Knowledge, The Netherlands.

Literatura

ANDEWEG, R. B.; IRWIN, G. A. (2002): *Governance and Politics of the Netherlands*. New York: Palgrave Macmillan.

BOGT, H. J. TER (2006): New Public Management and management changes in Dutch local government: some recent experiences and future topics. *SOM Research Report*, č. 06D04. Groningen: University of Groningen.

- BOOGERS, M. (2007): *Local political Parties in The Netherlands: Anomaly or Prototype?*. Tilburg: Tilburg University, Tilburg school of politics and public administration.
- DENTERS, B; KLOK, P-J. (2005): The Netherland: In search of Responsiveness. In: DENTERS, B.; ROSE, L. E. (eds.): *Comparing Local Government: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- FIALA, V. (2002): Nizozemská lokální vláda a úloha politických aktérů v procesu decentralizace. In: FIALA, V.; ŘÍCHOVÁ, B. (eds.): *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc-Praha: Moneta-FM.
- FIALA, V. (2003): Úloha politických aktérů v procesu jmenování nizozemských starostů. In: FIALA, V.; ŘÍCHOVÁ, B. (eds.): *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí: Sborník příspěvků z konference konané 9. prosince 2002 na Právnické fakultě UP v Olomouci*. Olomouc-Praha: Moneta-FM.
- HELDEN, J. G. VAN; JANSEN, E. P. (2003): New Public Management in Dutch Local Government. *Local Government Studies*, roč. 29, č. 2, s. 68–88.
- HELDEN, J. G. VAN (2000): Is financial stress an incentive for the adoption of businesslike planning and control in local government? A comparative study of eight Dutch municipalities. *Financial Accountability & Management*, roč. 16, č. 1, s. 83–100.
- HENDRIKS, F.; TOPS, P. (1999): Between democracy and efficiency: Trends in local government reform in the Netherlands and Germany. *Public Administration*, roč. 77, č. 1, s. 133–153.
- HENDRIKS, F.; TOPS, P. (2003): Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and winds of chase. *Public Administration*, roč. 81, č. 2, s. 301–323.
- HULST, R. (2005): Regional Governance in Unitary States: Lessons from the Netherlands in Comparative Perspective. *Local Government Studies*, roč. 31, č. 1, s. 99–120.
- ITERSON, A. VAN (1997): *The Development of National Governance Principles in the Netherlands*. Maastricht: University of Maastricht, Netherlands Institute of Business Organization and Strategy Research.

- KANTOR, P. (2006): Regionalism and Reform: A Comparative Perspective on Dutch Urban Politics. *Urban Affairs Review*, roč. 41, s. 800–830.
- KICKERT, W. J. M. (1997): Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American „managerialism. *Public Administration*, roč. 75, s. 731–752.
- KOLK, H. VAN DER (2007): Local electoral systems in Western Europe. *Local Government Studies*, roč. 33, č. 2, s. 159–180.
- ROOIJ, R. DE (2002): The impact of the European Union on local government in the Netherlands. *Journal of European Public Policy*, roč. 9, č. 3, s. 447–467.
- ŘÍCHOVÁ, B. a kol. (2004): *Komparace politických systémů II*. Praha: Oeconomica.
- KLOKOČKA, V.; WAGNEROVÁ, E. (1997): Ústava Nizozemského království. In: KLOKOČKA, V.; WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde.
- VRIES, M. S. DE (2008): Stability despite Reforms: Structural Asymmetries in Dutch Local Policy Networks. *Local Government Studies*, roč. 34, č. 2, s. 221–243.

MAĎARSKO

Klára Marková

1. Historický vývoj

1.1. Komunistické Maďarsko

Lokální samospráva byla v Maďarsku zrušena počátkem 50. let, stejně jako v dalších státech východního bloku pod diktátem Moskvy. Nahrazena byla regionální správou podle sovětského modelu. Původní župy (*megyék*), které měly v Maďarsku dlouhou historii a hrály roli samosprávných jednotek, byly zredukovány v roce 1950 z původních 24 na 19 a byly proměněny na regionální administrativní oblasti podle potřeb silně centralizovaného státu. [WOLLMAN, LANKINA 2003: 93]

Institucionální vývoj se začal v Maďarsku lišit od zbytku států střední a východní Evropy na počátku 70. let, kdy se tamní komunistický režim začal opatrně pouštět do decentralizace státní správy a ekonomických struktur. Byla přijata série zákonů, které přiznávaly obcím mírnou formu lokální samosprávy.¹⁹⁸ Dalším opatřením byla transformace dvou třetin z tří tisíc obcí, z nichž až polovina měla méně než jeden tisíc obyvatel, na spojená zastupitelstva a administrativní jednotky. Cílem tohoto opatření byla snaha posílit administrativní efektivitu obcí. Paralelně s tímto procesem byl redukován počet krajů (*jaras*), které měly ovšem dlouhou tradici sahající až do Rakouska-Uherska a které tvořily horní stupeň dvoustupňové správy. Jejich působnost byla převedena na obce. V roce 1984 byly kraje zrušeny úplně. Maďarský správní systém byl tak koncem roku 1989 složen z centrální vlády, regionálního stupně, který se skládal z 19 žup (*megyék*), a lokální úrovně, která zahrnovala 124 měst a 3 300 obcí, z nichž ovšem pouze 681 mělo volenou radu, zatímco zbývajících 2 776 obcí bylo sloučeno do 700 spojených obcí s volenými radami a správními úřady. [WOLLMAN, LANKINA 2003: 93]

¹⁹⁸ Zejména Třetí zákon o místních radách z roku 1971.

1.2. Reforma 1990

Reforma lokální samosprávy v Maďarsku byla formována sjednaným přechodem k demokracii z přelomu let 1989 a 1990 a byla postavena na nutnosti široké decentralizace jako reakce na tuhou centralismus komunistické éry. Byla vyjednána mezi antikomunistickou opozicí a reformním křídlem komunistické strany. Z parlamentních voleb 1990 vzešla vláda Demokratického fóra a Maloroľnické strany, která se pustila do realizování reformy místní samosprávy.¹⁹⁹ Systém místní samosprávy byl plně obnoven koncem roku 1990, kdy se konaly první volby do obecních zastupitelstev, na něž navázaly nepřímé volby do obecních žup.

Základní otázky místní samosprávy upravuje Ústava Maďarské republiky v hlavě IX „Samosprávné celky“. Místní samospráva spočívá v autonomní a demokratické správě veřejných záležitostí, které se týkají společenství voličů a ve výkonu místní veřejné moci v zájmu obyvatelstva. Ústava dále zakotvuje základní práva orgánů místní samosprávy a stanoví, že jsou rovná, oproti tomu jejich povinnosti mohou být odlišné. [KLOKOČKA, WAGNEROVÁ 2005: 164–165] Základním právním předpisem, který souhrnně upravuje místní samosprávu, je zákon č. LXV z roku 1990 o místních samosprávách. Tento předpis má status ústavního zákona a k jeho změně je tudíž nutná podpora dvou třetin poslanců maďarského parlamentu.

Právní úpravy vzešly z dlouhých debat a širokého konsenzu uvnitř maďarské politické elity, díky čemuž je výsledná reforma komplexní, zahrnuje celý substátní prostor, včetně regionální (střední) a lokální úrovně. V porovnání s jinými státy střední a východní Evropy, ale i mnoha západoevropskými zeměmi, jsou maďarské reformy z hlediska míry decentralizace velmi radikální. [WOLLMAN, LANKINA 2003: 94] Dané právní úpravy vybavily instituce lokální samosprávy podstatnými pravomocemi a autoritou. To bylo aplikováno zejména na města a obce, kterým byla dána široká míra odpovědnosti. Obce dostaly právo na slučování, ale také mož-

¹⁹⁹ Demokratické fórum (MDF) získalo 42,7 % hlasů, Svobodní demokraté 23,8 %, Maloroľnická strana (FKgP) 11,1 % a postkomunistická Maďarská socialistická strana 8,4 % hlasů.

nost dělit se na samostatné menší entity. V krátké době tak překročil počet obcí v Maďarsku tři tisíce.

V rámci reformy byly také znovu zavedeny větší správní jednotky – župy, které vznikly z 19 existujících oblastí (*megyék*) sloužících za komunismu jako regionální pevnosti centralismu. Tvůrci reformy tak navázali na předkomunistickou tradici dvoustupňové správy. Autoři reformy vybavili tyto celky poměrně slabými pravomocemi, aby se vyhnuli nebezpečí silných žup z období komunismu, které by marginalizovaly obce jako základní jednotky samosprávy. Rady žup proto neměly být přímo voleny obyvateli, ale jmenovány radami obecních samospráv. Ke změně došlo již s reformou z roku 1994, kdy byla zavedena přímá volba do rad žup. Její součástí bylo také poskytnutí župního statusu (*county status*) městům s více než 50 000 obyvateli. Status župních měst bývá přirovnáván k německo-rakouskému systému měst s krajskými funkcemi – *Stadtkreise* nebo *kreisfreie Städte*. [WOLLMANN, LANKINA 2003: 95] Příslušným městům byl svěřen výkon dalších funkcí žup na teritoriích přesahujících dané obce nebo městské části.

Během první fáze reformy byla země rozdělena na 8 správních regionů, které existovaly vedle žup, a které neměly volená tělesa, ale byly vedeny Komisařem republiky. Ten byl nominován premiérem a jmenován prezidentem republiky. Komisaři měli působit jako regionální agenti centrální vlády ve věcech koordinování státní správy v rámci daných regionů a dohledu nad lokálními autoritami.

Z celostátních parlamentních voleb, které se konaly v březnu a dubnu 1990, vzešla středopravá vláda Demokratického fóra a Malorolnické strany. Ve volbách do obecních samospráv, které následovaly v září a říjnu 1990, ovšem získala převahu koalice Svobodných demokratů (SZDSZ) a Mladých demokratů (FIDESz), která zvítězila ve všech velkých městech i mnoha zemědělských oblastech. [WOLLMAN, LANKINA 2003: 94] Tato situace vedla k politické polarizaci země. Centrální vláda a ministerstva si vytvořily na úrovni obcí i žup vlastní administrativu s cílem překlenout lokální autority, které byly z řad oponentů vlády. Stranická polarizace ovlivňovala samozřejmě také výkon funkce osmi Komisařů republiky na regionální úrovni, kteří byli jmenováni národní vládou a vůči nimž se vymezovaly lokální autority. Orgány státní správy jsou přímo odpovědné vyšším administrativním jednotkám, ministerstvům nebo centrální vládě. Důsledkem

toho byl systém na počátku 90. let charakteristický svou zmateností a konfliktky nejen mezi státními a lokálními orgány ale i mezi lokálními orgány navzájem. [WOLLMAN, LANKINA 2003: 97]

1.3. Druhá fáze reformy

Reakcí na tento vývoj bylo jednání o nové reformě lokální samosprávy po parlamentních volbách 1994. Vládu sestavila středolevá koalice složená z postkomunistické Socialistické strany a Svobodných demokratů.²⁰⁰ V září 1994 schválil parlament dodatek k Zákonu o lokální samosprávě, který zrušil Komisaře republiky v sedmi regionech a hlavním městě a regiony jako takové. Místo nich byla zavedena Státní administrativní kancelář na úrovni žup, tedy v 19 župách a hlavním městě Budapešti. Tyto orgány plně převzaly funkce Komisařů republiky.

Dále došlo k posílení středního stupně samosprávy rozšířením jejich kompetencí a zvýšením jejich autority, které pokračovalo zákony z let 1996 a 1998, a rady žup se staly přímo volenými, zatímco v předcházejícím období byli jejich členové jmenováni lokálními samosprávami. Přímá volba byla reformou z roku 1994 rozšířena také na volbu starostů. Před touto změnou byli voleni přímo pouze starostové obcí s méně než 10 tisíc obyvateli.

Dnes má Maďarsko dvoustupňovou strukturu územní samosprávy, která se k 1. 1. 2003 skládala z 19 žup, 2913 obcí, 195 měst, 22 měst se statutem župy a hlavního města Budapešti, které má zvláštní status a je děleno na 23 okrsků. Dvoustupňový systém je založen na historických tradicích, kde obce reprezentují základní jednotky systému, zatímco župy tvoří střední úroveň. Mezi těmito dvěma úrovněmi není žádná hierarchie a každá ze složek má odlišné povinnosti. Tento systém klade hlavní důraz na obce, které tvoří nejdůležitější úroveň lokální samosprávy, dohled nad jejich činností má pak státní správa. [SOÓS 2003: 242]

Klíčovou roli v procesu regionalizace Maďarska hrál vstup země do Evropské unie a Severoatlantické aliance. Zákon z roku 1996 zdůraznil potřebu komplexní reformy státní administrativy vzhledem k potřebám

²⁰⁰ Postkomunistická Maďarská socialistická strana/MSZP získala 54 % mandátů v parlamentu, její vládní partner Svobodní demokraté/SZDSZ 19 % mandátů, oproti tomu Demokratické fórum/MDF kleslo na pouhých 9,5 % mandátů. [WOLLMAN, LANKINA 2003: 97]

přípravy Maďarska na členství v unijních strukturách. V březnu 1998 přijal parlament rezoluci o Národní koncepci regionálního rozvoje, na jejímž základě vzniklo sedm statisticko-plánovacích regionů. Tyto regiony ovšem neodpovídaly existujícím správním jednotkám. Maďarská regionalizace se přizpůsobila evropskému systému NUTS (*Nomenclature of Statistical Territorial Units*). Nicméně takto vytvořené územní celky neodpovídaly hranicím tradičních žup, a proto se nesesetly s úspěchem. Regionalizace v Maďarsku tak pokračovala po linii žup. [WOLLMAN, LANKINA 2003: 99]

2. Obce v Maďarsku

2.1. Sídlní struktura

Systém lokální samosprávy v Maďarsku patří k nejfragmentovanějším v Evropě. Maďarsko má něco málo přes 10 milionů obyvatel, přičemž k 1. lednu 1998 bylo v Maďarsku 2 913 venkovských obcí a 195 měst [SVOBODA 2000a: 18] Charakteristickým rysem sídelní struktury je vysoký počet malých obcí. Více než polovina obcí má méně než 1 000 obyvatel a dokonce 282 obcí má méně než 200 obyvatel. [WOLLMAN, LANKINA 2003: 95]

Rozdělení obce provedené oddělením její části je možné za podmínky, že oddělující se část má nejméně 300 obyvatel a bude schopna vykonávat povinnosti samostatného celku. Zákon dále vyžaduje, aby byla nová obec schopna zajistit místní veřejné služby, aniž by došlo ke snížení jejich úrovně. Vytvoření nové obce je vázáno na podmínku, že finanční prostředky na provoz postačí pro dosavadní i pro novou obec bez toho, aby se musely navyšovat státní subvence. Rozdělení obce připravuje zvláštní výbor, který se skládá z členů zastupitelského sboru obce a je volen vesnickým shromážděním. Přípravný výbor informuje obyvatelstvo obce o návrhu na rozdělení obce a předkládá ho zastupitelstvu, které se k návrhu vyjadřuje a přijímá ve věci usnesení. O vzniku nové obce nakonec rozhoduje prezident republiky. [SVOBODA 2000a: 18] Tohoto práva využil velký počet obcí, a tak v poměrně krátké době přerostl počet obecních samospráv hranici tří

tisíc. V roce 2006 činil počet obecních samospráv 3 174, což je vzhledem k 10 milionům obyvatel vysoké číslo, které dokládá velkou fragmentaci maďarského systému místní samosprávy. [SOÓS 2007: 10]

Sloučení sousedících obcí je podmíněno souhlasem občanů v místním referendu. Na základě referenda pak navrhnou zainteresovaná zastupitelstva sloučení obcí a také název sloučené obce. Konečné rozhodnutí o sloučení obcí a názvu nové obce patří mezi pravomoci prezidenta republiky. Podle statistických údajů ale ke slučování obcí dochází jen velmi zřídka. [SVOBODA 2000a: 18]

V posledních letech v Maďarsku vzrostl také počet měst a to díky tomu, že některé obce získaly status města.²⁰¹ Obec může nabýt statusu města, odpovídá-li tomu stupeň jejího rozvoje a úloha, kterou hraje v regionu. Návrh na udělení statusu města podává příslušné zastupitelstvo prezidentovi prostřednictvím ministra vnitra. Města se dále mohou členit na obvody. Zvláštní kategorii měst tvoří župní města. Jde o města, která jsou sídlem orgánů župy a města s více než 50 000 obyvateli, která Národní shromáždění na návrh zastupitelstva prohlásí za župní města. K 1. 1. 2000 jich bylo 22. Župní město vykonává působnost obce a zároveň působnost župy. [SVOBODA 2000a: 18]

Specifické postavení má vzhledem k 1,8 milionu obyvatel a ekonomickému potenciálu hlavní město Budapešť. Velké množství malých obcí a obrovské hlavní město zdůrazňuje teritoriální nerovnost. Skoro 20 % z celkového počtu obyvatel země totiž žije v hlavním městě a převaha Budapešti je tak velmi silná. [WOLLMAN, LANKINA 2003: 95] Území hlavního města je rozděleno na obvody, kterých je v současnosti 23 a které mají pravomoci obecní samosprávy. Proto nejpočetnější obecní samosprávou není Budapešť, ale město Debrecen čítající více než 200 tisíc obyvatel. Mezi pět největších měst v Maďarsku dále patří Miskolc (173 tis. obyvatel), Szeged (165 tis. obyvatel), Pécs (157 tis. obyvatel), Győr (128 tisíc obyvatel).²⁰²

Přestože od roku 1994 není povoleno vytvářet nové obecní samosprávy s méně než 100 obyvateli (později byla hranice zvýšena na 300 obyvatel), mnoho starších obcí zřízených na počátku 90. let spadlo pod tuto

²⁰¹ V roce 1990 se v Maďarsku nacházelo 160 obcí se statusem města a do roku 1998 vzrostl jejich počet na 195.

²⁰² Národní volební úřad [http://www.valasztas.hu/parval2002/onkweb/index_en.htm; ověřeno ke dni 15. 10. 2008]

hranici a není neobvyklé, že počet oprávněných voličů v některých obcích nepřekračuje číslo 20. [SOÓS 2007: 10]

2.2. Vztah obcí a vyšších správních celků

Střední úroveň lokální samosprávy představuje v Maďarsku 19 žup²⁰³, které mají velmi dlouhou historii. Od roku 1990 jsou samosprávnými celky, ale jejich působnost a pravomoci byly značně limitovány, protože prioritou byla obecní samospráva. Tato úprava postavení žup byla reakcí na situaci před rokem 1989, kdy se v župách koncentrovala značná moc na úkor měst a obcí. O vytvoření a zrušení žup, o změně jejich hranic a o sídle a názvu jejich orgánů rozhoduje Národní shromáždění. [SOÓS 2003: 245, 246]

Obecně platí, že župa musí zabezpečit plnění úkolů uložených právními předpisy, které nemohou řešit místní samosprávy v obcích. Zákon může župě stanovit jako povinný úkol zajišťování regionální veřejné služby zahrnující celé území župy nebo jen její části a organizování veřejné služby regionální povahy, jejíž uživatelé většinou nebydlí v obci, která je sídlem instituce této služby. Povinné úkoly župy jsou vyjmenovány zákonem.²⁰⁴ Zákon připouští, aby některé povinnosti spadající do působnosti župy byly převedeny na obce a naopak župní samospráva může převzít veřejný úkol, který zákon nesvěřuje do výlučné působnosti jiného orgánu.²⁰⁵

Působnost župy vykonává župní shromáždění, které je od roku 1994 voleno přímo. Funkcionáři župního shromáždění jsou předseda a místopředsedové, které volí shromáždění tajným hlasováním z řad svých poslan-

²⁰³ Největší župa má rozlohu 8 420 km² a nejmenší 2 251 km². Nejvyšší počet obyvatel župy je 1 066 177 a nejnižší 219 259. Počet obcí v jedné župě se pohybuje od 61 do 338 obcí, průměrně je tedy 153 obcí na župu. [SVOBODA 2000c: 32]

²⁰⁴ Jedná se o udržování škol druhého stupně, speciálních a středních škol, shromáždění, ochranu a vědecké zpracování muzejních předmětů a historických dokumentů nalezených v župě, služby župní knihovny, odborné služby a konzultace v oblasti pedagogiky a všeobecného vzdělání, úkoly v oblasti tělovýchovy a sportu a ochranu práv dětí, dále výchovu dětí, které jsou trvale léčeny ve zdravotnických zařízeních, výchovu a péči o hendikepované děti, speciální zdravotní péči, koordinaci speciálních sociálních služeb. Dále sem patří úkoly spojené s ochranou architektonického a přírodního prostředí, regionálního plánování, turistiky, oblastí zaměstnanosti a přípravy k povolání a účast na rozvoji regionálního informačního systému. Úkoly spojené s regionálním rozvojem má na starosti župní rada pro regionální rozvoj.

²⁰⁵ Více o rozdělení úkolů mezi župy a obce viz [SVOBODA 2000c: 33] a [WOLLMAN, LANKINA 2003: 108].

ců. Předseda zastupuje župu navenek. Župní shromáždění obligatorně zřizuje finanční výbor a podle uvážení další výbory. Župnímu shromáždění pomáhá župní úřad, který připravuje rozhodnutí shromáždění, organizuje a kontroluje jejich plnění. V čele úřadu stojí župní notář, který je jmenován na dobu neurčitou župním shromážděním. Župní shromáždění disponuje pravomocí vydávat nařízení a vyhlášovat župní referendum ve věcech, které patří do jeho kompetence. [SVOBODA 2000c: 33]

2.3. Vztah samosprávy a státní správy

V župách a hlavním městě působí Úřad státní správy, který vykonává správu v rámci kompetence svěřené mu zákony a plní úkoly, které na něj delegovala vláda. Jsou povinné poskytovat místním samosprávám na jejich žádost odbornou pomoc a dohlížet na ně. Dozor nad místními samosprávami se vykonává výlučně z hlediska zákonnosti a vztahuje se pouze na postup, úkony a rozhodnutí orgánů místních samospráv. [WOLLMAN, LANKINA 2003: 114]

Mezi lety 1990 a 1994 vykonával dohled nad místními samosprávami Komisař republiky (*Commissioner of the Republic*) a po roce 1994 převzal jeho úkoly vedoucí Úřadu státní správy (*Public Administration Officer*). Rozhodnutí učiněná místní samosprávou vejdou ihned po schválení v platnost. Pokud by měl vedoucí Úřadu státní správy nějaké výhrady k jejich legalitě, může je předložit k přezkoumání Ústavnímu soudu. Tento proces zdůrazňuje spíše právní než administrativní mechanismy. „*Maďarský model právního dohledu nad rozhodnutími místních samospráv stojí silně na roli soudů, což plně reflektuje snahu o decentralistické uspořádání země s důrazem na právní stát.*“ [WOLLMAN, LANKINA 2003: 115]

Dnes stojí v čele Úřadu vedoucí, kterého jmenuje a odvolává předseda vlády na doporučení ministra – vedoucího Úřadu ministerského předsedy. Ministr si před předložením návrhu na nominaci vedoucího Úřadu státní správy vyžádá stanovisko ministra vnitra. Úřady státní správy jsou řízeny vládou prostřednictvím ministra – vedoucího Úřadu ministerského předsedy. Jedná se o rozpočtové organizace financované ze státních peněz. [SVOBODA 2000c: 33]

K prohloubení demokracie v celé veřejné správě přispívá právo místních samospráv vyjadřovat se a projevovat iniciativu v otázkách, které sice nepa-

tří do jejich působnosti, ale týkají se místní samosprávy. Kompetentní orgán je povinen místní samosprávě odpovědět. [KLOKOČKA, WAGNEROVÁ 2005: 165]

3. Pojetí místní samosprávy

„Místní samosprávou, která se uskutečňuje v obcích i župách, se rozumí samostatná správa místních veřejných záležitostí, tj. záležitostí, které jsou spojeny se zajišťováním veřejně prospěšných služeb obyvatelstvu, výkonem veřejné moci v místě samosprávnou cestou včetně vytváření organizačních, personálních a materiálních podmínek.“ [SVOBODA 2000a:18] Místní veřejné záležitosti tedy spadají do působnosti místních samospráv a pouze výjimečně mohou být na základě zákona svěřeny do působnosti jiných orgánů.

3.1. Dobrovolné a povinné úkoly

Úkoly, které vykonávají obecní samosprávy v Maďarsku, rozlišujeme na dobrovolné a povinné. Povinné úkoly mohou být dále děleny do dalších dvou kategorií: na základní úkoly, povinné pro všechny samosprávy bez ohledu na jejich velikost a počet jejich obyvatel, a na funkce delegované na větší místní samosprávy právními předpisy jako povinné.²⁰⁶ Je předepsáno, že Národní shromáždění je povinno zajistit finanční prostředky potřebné k jejich plnění a rozhoduje o výši příspěvků ze státního rozpočtu. V rámci dobrovolných úkolů zákon místním samosprávám umožňuje, aby činily vše, co není v rozporu se zákonem, avšak za předpokladu, že na to mají dostatek vlastních financí a neohrožuje to kvalitu povinně poskytovaných služeb. [SOÓS 2003: 243]

Rozsah úkolů, které mají svěřeny do své působnosti jednotlivé samosprávy, je rozdílný. To je dáno tím, že místní samospráva je povinna vykonávat svou působnost v rozsahu závislém na místních potřebách,

²⁰⁶ Zákon určuje jako povinné úkoly místních samospráv zajištění předškolní výchovy a základních škol, základní zdravotní péče a sociálních služeb, veřejného osvětlení, hřbitovů, pitné vody a ochrany etnických a národnostních menšin. Dalšími úkoly delegovanými zákonem na města s většími kapacitami jsou udržování hasičských sborů, technických záchranných služeb a poskytování sociálních služeb v širším rozsahu.

ale také možnostech. Zákon tedy stanovuje více povinných úkolů místní samosprávě s vyšším počtem obyvatel a většími možnostmi. Samospráva v obci s menším počtem obyvatel ale může dobrovolně převzít úkoly, které jsou povinné pro větší obec nebo pro župu. V tomto případě má nárok na finanční prostředky, které by odpovídaly převzatým úkolům. [SVOBODA 2000a: 18]

3.2. Financování

Obce disponují vlastními rozpočty, jejichž schválení patří do výlučné pravomoci zastupitelstva. Podrobná pravidla pro sestavování rozpočtu obsahuje zákon o veřejných financích; způsob financování a výši dotací stanovuje zákon o státním rozpočtu. Obecní samosprávy mají své vlastní příjmy, do kterých patří místní daně²⁰⁷, zisk, dividendy, úroky, nájemné a výnos z majetku obecní samosprávy, poplatky a dávky předepsané zvláštním zákonem, zákonem stanovený podíl z pokut vybíraných obcemi za přestupky proti ochraně životního prostředí a historických památek, které byly spáchány v jejich obvodu, a příjem plynoucí z uplatňování práva honitby na území obce. Orgány obce mohou také přijímat půjčky a vydávat komunální obligace. Velmi významným zdrojem příjmů jsou podíly ze státních daní.²⁰⁸

Podstatnou část příjmu obcí tvoří dotace ze státního rozpočtu. Jedná se o normativní, účelové a adresné dotace.²⁰⁹ Účelové dotace jsou určeny k dosažení společensky významných cílů. „*Národní shromáždění určí výši dotací a podmínky jejich získání, na jejichž základě se mohou obecní samosprávy o dotace ucházet. Adresné dotace může poskytnout Národní shromáždění za účelem realizace určitých investičních projektů, které vyžadují velké náklady.*“ [SVOBODA 2000c: 32]

Stupeň finanční autonomie lokálních samospráv závisí na celkovém složení lokálních příjmů. Rozdíl se nachází hlavně mezi příjmy z místních daní a z podílů ze státních daní na jedné straně a dotacemi přidělenými vládou na straně druhé. V Maďarsku stále zůstává poměrně vysoká závislost

²⁰⁷ Místní daně jsou stanovené zákonem a vybírané obcemi.

²⁰⁸ Jedná se zejména o daně z příjmu fyzických osob, daně z motorových vozidel a další daně menšího významu.

²⁰⁹ Výši normativních dotací určuje Národní shromáždění podle počtu obyvatel obce, věkových kategorií obyvatelstva, počtu sociálně slabých osob.

lokálních samospráv na státních dotacích, které tvoří okolo 30 % příjmů obcí. [WOLLMAN, LANKINA 2003: 114]

3.3. Menšinové samosprávy

Maďarská ústava zakotvuje právo národnostních a etnických skupin žijících na území Maďarské republiky na ustavování místních a celostátních samospráv. Menšiny v Maďarsku žijí rozptýleně po celém území, proto nemůže být systém menšinové samosprávy založen na teritoriální bázi. Etnické a národnostní menšiny mají právo formovat menšinové samosprávy na základě speciální volební procedury. Kandidáti i voliči se mohou podílet na volbách do menšinových samospráv, aniž by museli prokazovat příslušnost k dané etnické nebo národnostní menšině. [SOÓS 2003: 244]

Místní menšinové samosprávy jsou přímo voleny v těch obcích, kde vytvoření určité menšinové samosprávy před volbami iniciuje alespoň pět občanů příslušné národnosti. Funkční období těchto samospráv je čtyřleté a volby se konají současně s volbami do místních a župních samospráv. Určitá místní menšinová samospráva se ustaví, pokud ji volí v obcích do 10 000 obyvatel minimálně 50 občanů a v obcích nad 10 000 obyvatel minimálně 100 občanů. Při volbě je uplatňován princip prosté většiny. [BENDA 2004: 70]

Místní menšinová samospráva může vzniknout i nepřímo, dosáhne-li počet příslušníků určité menšiny zvolených do místního zastupitelstva 30 %. Tito zastupitelé pak mohou ustavit místní menšinovou samosprávu, i když se do ní nekonaly volby. Zvláštní případ nastává, pokud „*příslušníci určité menšiny tvoří většinu v místním zastupitelstvu obce, potom se může toto zastupitelstvo přetvořit v místní menšinovou samosprávu (pak už daná menšina v obci nevytváří zvláštní menšinovou samosprávu)*.“ [BENDA 2004: 71] Celostátní samosprávu jednotlivých menšin volí delegáti místních menšinových samospráv na společném shromáždění. Dosud existovalo v Maďarsku 13 národnostních menšin, které ustavovaly menšinovou samosprávu.²¹⁰ [BENDA 2004: 71]

Menšinové samosprávy mohou zřizovat místní vzdělávací a kulturní instituce, média a hospodářské organizace, udílet stipendia, mají možnost

²¹⁰ Jedná se o arménskou, bulharskou, chorvatskou, německou, polskou, romskou, rumunskou, rusínskou, řeckou, slovenskou, slovinskou, srbskou a ukrajinskou menšinu.

obracet se na státní správu a žádat informace, předkládat návrhy řešení nebo vznášet připomínky. Celostátní menšinová samospráva má podobné pravomoci na úrovni státu a může připomínkovat legislativu týkající národnostních a etnických menšin. [SOÓS 2003: 244]

4. Orgány místní samosprávy

Úkoly místní samosprávy plní starosta, zastupitelstvo a jeho orgány – výbory zastupitelstva, orgán místní samosprávy v části obce a obecní úřad nebo notář. Základními pravomocemi disponuje zastupitelstvo jako legislativní orgán. To ale může delegovat některé pravomoci na výbory, starostu, samosprávy místních menšin a samosprávy městských obvodů. V těchto případech je zastupitelstvo oprávněno dávat uvedeným subjektům pokyny, jak mají vykonávat svěřené pravomoci. Zastupitelstvo má pravomoc vydávat právní předpisy týkající se dané obce. Starosta reprezentuje místní zastupitelstvo, je odpovědný za zavádění místní legislativy do praxe a výkon funkcí místní samosprávy i funkcí státní správy. [SOÓS 2003: 244]

4.1. Zastupitelstvo

Zasedání zastupitelstva se konají podle potřeby a v intervalu stanoveném organizačním řádem, nejméně však šestkrát do roka. Zasedání svolává a předsedá mu starosta. Zasedání jsou veřejná, pokud neurčí zákon jinak²¹¹ nebo pokud se na tom zastupitelstvo usnese.²¹² O návrhu na vyloučení veřejnosti rozhoduje zastupitelstvo kvalifikovanou většinou hlasů. [SVOBODA 2000b: 18] Zastupitelstvo disponuje také vyhrazenými pravomocemi, které nemůže delegovat na jiné orgány. Patří sem vydávání nařízení, úprava své organizace a činnosti, volby, vyhlášení místního referenda, rozhodování o symbolech obce, vyznamenáních a čestných titulech, udílení čestného občanství, schvalování hospodářského programu, rozpočet správy a jeho plnění, schvalování územního plánu obce, přijímání a poskytování úvěrů,

²¹¹ Jedná se o rozpravu o volbě, jmenování a střetu zájmů.

²¹² Projednává-li otázky nakládání s majetkem, vyhlášení tendru, a pokud by veřejná diskuze mohla porušit obchodní zájmy. Zákon přímo upravuje vyloučení poslance z rozhodování zastupitelstva z důvodu podjatosti. Poslanec může být vyloučen, jestliže se projednává otázka osobně týká jeho nebo jeho rodiny.

vydávání komunálních obligací a rozhodování o členství ve svazku obcí.²¹³ [KLOKOČKA, WAGNEROVÁ 2005: 165, 166]

Zastupitelstvo je usnášeníschopné, je-li přítomna alespoň čtvrtina všech zastupitelů. K přijetí usnesení je třeba nadpoloviční většina hlasů přítomných zastupitelů. „*Kvalifikovaná většina je vyžadována u přijímání nařízení, stanovení organizace a způsobu činnosti zastupitelstva, volby a jmenování, vyloučení poslance z jednání, prohlášení zasedání za neveřejné, vstupu do sdružení obcí, dohody o spolupráci se samosprávou v zahraničí, připojení k mezinárodní organizaci místních samospráv a založení veřejného zařízení.*“²¹⁴ [SVOBODA 2000b: 18]

Zastupitelstvo má právo na základě zmocnění zákonem vydávat obecní nařízení, a to k úpravě společenských vztahů v místech, které nejsou upraveny právními předpisy. Podepisuje je starosta a notář (úředník stojící v čele obecního úřadu) a musí být vyhlášeny v úředním věstníku zastupitelstva nebo v místě obvyklým způsobem, který je určen organizačním řádem. O průběhu jednání je nutné pořizovat zápis, který podepisuje starosta a notář.²¹⁵ Proti rozhodnutí zastupitelstva se lze odvolat pouze vyvoláním soudního přezkumu daného rozhodnutí. „*Zastupitelstva jsou oprávněna vyjadřovat se k jakékoliv otázce týkající se působnosti, práv a činnosti místních samospráv a obracet se v těchto věcech na státní orgány.*“²¹⁶ [SVOBODA 2000b: 18]

4.2. Výbory

Zastupitelstvo rozhoduje o tom, jaké budou vytvořeny výbory a také volí jejich členy. V obcích s více než 2 000 obyvateli je povinné zřízení finančního výboru.²¹⁷ Zvláštní zákony mohou uložit povinnost vytvořit další výbo-

²¹³ Zvláštní zákony mohou určit, které další pravomoci nelze delegovat.

²¹⁴ Organizační řád může vyžadovat kvalifikovanou většinu i v dalších věcech.

²¹⁵ Náležitosti zápisu určuje přímo zákon: jména přítomných zastupitelů a pozvaných, projednávané body pořadu jednání, podstatný obsah rozpravy, výsledky hlasování a znění přijatých usnesení. Na žádost poslance mohou být uvedeny jeho připomínky v zápise. Notář je povinen poslat zápis do 15 dnů od zasedání vedoucímu župního úřadu veřejné správy. [SVOBODA 2000b: 18]

²¹⁶ Od státních orgánů „*mají právo požadovat informace, předkládat návrhy, podávat připomínky k vydaným právním předpisům a dávat podněty k jejich změně nebo zrušení. Příslušný státní orgán má povinnost odpovědět do 30 dnů.*“ [Svoboda 2000b: 18]

²¹⁷ Finanční výbor se vyjadřuje k návrhu ročního rozpočtu, k návrhu zprávy o výsledcích hospodaření, sleduje plnění rozpočtových příjmů a změny v majetku obce.

ry. Poslanci, kteří získali mandát jako kandidáti menšin mohou iniciovat zřízení výboru pro záležitosti menšin. „*Podle zákona musí být předseda výboru a alespoň polovina jeho členů poslanci zastupitelstva. Členy výboru naopak nemůže být starosta, jeho zástupci a zaměstnanci obecního úřadu. Dále je doporučeno, aby členy výboru byli zvoleni zástupci nejvýznamnější organizace, která poskytuje služby v oblasti spadající do působnosti výboru, společenské organizace nebo volič, který je uživatelem dané služby.*“ [SVOBODA 2000b: 19]

V kompetenci výborů je připravovat rozhodnutí zastupitelstva, organizovat a kontrolovat jejich provádění. Zastupitelstvo určuje, které návrhy musí být předloženy výborem a které mu mají výbory předkládat se svým stanoviskem k dané věci. Zastupitelstvo může svěřit výborům rozhodovací pravomoc, ale dále má právo přezkoumávat jeho rozhodnutí. „*Výbory jsou oprávněny kontrolovat činnost úřadu starosty při realizaci rozhodnutí zastupitelstva a pokud by zjistily, že se jeho činnost odchyluje od stanovisek zastupitelstva nebo od jeho cílů, poškozují místní zájmy nebo nepřijímá potřebná opatření, obrátí se na starostu, aby ve věci zjednal pořádek. Výbory tedy působí jako orgány iniciativní, poradní, rozhodovací a kontrolní. Administrativní úkoly spojené s činností výborů má na starosti obecní úřad.*“ [SVOBODA 2000b: 19]

Schůze výboru se může účastnit i zastupitel, který není jeho členem, nemá ovšem právo hlasovat. Zastupitel má ale právo navrhnout předsedovi výboru, aby projednal určitou otázku, která patří do kompetence daného výboru. Výbor má potom povinnost danou věc projednat na nejbližší schůzi a pozvat na ni navrhujícího zastupitele. Pro usnášeníschopnost výborů platí stejná pravidla jako pro zastupitelstva. O vyloučení člena výboru z důvodu možné podjatosti rozhoduje sám výbor a v případě předsedy výboru starosta. [SVOBODA 2000b: 19]

4.3. Starosta

Starosta reprezentuje místní samosprávu, je odpovědný za zavádění místní legislativy do praxe a vykonávání funkcí samosprávy a funkcí státní správy. V obcích s méně než 3 000 obyvateli vykonává starosta svou funkci vedle hlavního zaměstnání, ve větších obcích je pro ni uvolněn.

Starosta řídí obecní úřad a to „*v souladu s rozhodnutím zastupitelstva a ve své vlastní působnosti.*“ [SVOBODA 2000b: 19] Vymezuje úřa-

du úkoly při organizování práce místní samosprávy při přípravě a provádění rozhodnutí a měl by přitom brát v úvahu návrhy notáře.²¹⁸ Dále na doporučení notáře předkládá zastupitelstvu návrh na organizační uspořádání úřadu, rozvržení práce, úřední hodiny úřadu a vykonává ostatní práva zaměstnavatele vůči notáři. Starosta má jednoho nebo více zástupců, kteří jsou voleni na jeho návrh zastupitelstvem v tajném hlasování z řad jeho členů. [SVOBODA 2000b: 19] Starosta může také výjimečně vyřizovat nebo plnit úkoly a pravomoci státní správy, a to pokud je k tomu zmocněn zákonem nebo nařízením vlády. Tyto úkoly plní za pomoci obecního úřadu. [KLOKOČKA, WAGNEROVÁ 2005: 166]

Starosta také disponuje určitými pravomocemi vůči ostatním orgánům obce. Pokud by měl podezření, že rozhodnutí zastupitelstva poškozuje místní samosprávu, může iniciovat, ale pouze jednou, aby se o této věci jednalo opakovaně.²¹⁹ Dále má starosta právo žádat o svolání schůze výborů a je oprávněn pozastavit výkon usnesení výboru, pokud by bylo v rozporu s usnesením zastupitelstva nebo pokud by poškozovalo místní zájmy. O pozastaveném rozhodnutí rozhoduje s konečnou platností zastupitelstvo.

4.4. Obecní úřad

V čele obecního úřadu stojí notář, který je vybíráný pomocí konkurzu a jmenovaný zastupitelstvem na dobu neurčitou.²²⁰ Časově neomezená funkce notáře má zajistit stabilitu a kontinuitu funkce notáře a jeho nezávislost. Notář plní úkoly spojené s každodenním fungováním místní samosprávy, účastní se zasedání zastupitelstva a výborů, kde disponuje poradním hlasem. [SOÓS 2003: 244] „Upozorňuje zastupitelstvo, výbor a starostu na porušení právních předpisů v jejich rozhodnutích. Připravuje rozhodnutí v oblasti státní správy patřící do kompetence starosty, rozhoduje ve věcech, které na něj přenesl starosta a ve věcech, které patří do jeho kompetence a vykonává práva zaměstnavatele vůči zaměstnancům obecního úřadu.“²²¹ [SVOBODA 2000b: 19]

²¹⁸ Notář stojí v čele obecního úřadu.

²¹⁹ Návrh musí podat do tří dnů po zasedání a zastupitelstvo je o něm povinno rozhodnout do 15 dnů.

²²⁰ Notář musí splňovat kvalifikační požadavky stanovené zákonem.

²²¹ V některých otázkách je vyžadován ještě souhlas starosty.

Obce, které mají méně než 1 000 obyvatel a bylo by pro ně příliš finančně náročné zřídit funkci notáře, mohou společně se sousedními obcemi v rámci jedné župy zřídit obvodní notářství. Rozhodují o tom zastupitelstva zainteresovaných obcí, která musí přispívat na chod obvodního notářství.²²² Ke jmenování obvodního notáře je vyžadováno jednomyslné rozhodnutí všech zastupitelstev spadajících pod obvodní notářství, a to kvalifikovanou většinou v každém z nich. „*Obvodní notář plní úkoly spojené s činností zastupitelstev, výborů a poslanců a je povinen účastnit se zasedání zastupitelstev a poskytovat jim potřebné informace. Obvodní notář stejně jako notář připravuje návrhy rozhodnutí ve věcech, které spadají do pravomoci starosty. Dále má povinnost podávat jednou ročně zprávu o práci obvodního notářství všem zainteresovaným zastupitelstvům.*“²²³ [SVOBODA 2000b: 19] Činnost úřadu koordinují a kontrolují společně starostové. O otázkách týkajících se činnosti úřadu obvodního notáře rozhodují zastupitelstva na společném zasedání.

5. Prvky přímé demokracie

Základní otázky týkající se místního referenda a lidové iniciativy upravuje zákon a podrobnější úprava je potom prováděna obecním nařízením. Referendum je používáno jen ve dvou výjimečných případech. Jedná se o právní požadavky a referenda o územních změnách. Následující data vycházejí z výzkumu Gábora Soóse, který pro svoji potřebu dělí referenda do tří skupin. Zaprvé jde o obligatorní (tedy za zákona povinné) referendum ve věci teritoriálních změn.²²⁴ Tento případ zaujímal 41 % (23) z celkového počtu 56 referend v období 1999–2002. Další kategorie se týká silných konfliktů v rámci velkých projektů, jako jsou například sklady toxického odpadu, obchodní centra, otevření nových dolů. Tato skupina tvoří 43 % (24) z referend v daném období. Poslední kategorie je velmi různorodá a řadíme do ní témata jako zavírání mateřských školek nebo prodej komunálních

²²² Pokud není stanoveno jinak, zastupitelstva přispívají v poměru podle počtu obyvatel.

²²³ Notář je povinen být přítomný v úředních hodinách alespoň jednou týdně v každé obci patřící do obvodu.

²²⁴ Například sloučení obcí, zrušení obce, vytvoření nové obce, zřízení nového zastupitelstva.

pozemků. Tato skupina tvoří dohromady 16 % (9) z celkového množství místních referend vypsanych v daném období 1999–2002.

Aby bylo referendum platné, je potřeba 50% účast voličů. Právě kvůli nedostatečnému zájmu o referenda, a tedy nízké účasti, je mnoho referend neplatných. V letech 2000 a 2001 bylo platných pouze 37 %, resp. 75 %.²²⁵ Procento neúspěšných referend je vyšší v případech kontroverzních projektů. Toto zjištění ukazuje, že protestní skupiny zaměřené na jedno téma nejsou úspěšné při mobilizaci místních voličů. [SOÓS 2003: 253]

Návrh na uspořádání referenda musí být adresován starostovi. Je k němu potřeba alespoň čtvrtina poslanců zastupitelstva, výbor zastupitelstva, vedení místní (dobrovolné) společenské organizace nebo počet voličů určený obecním nařízením.²²⁶ Jestliže je návrh podpořen potřebným počtem voličů, musí zastupitelstvo místní referendum vyhlásit.²²⁷ Právo účastnit se referenda má každý, kdo je oprávněn volit v obecních volbách. V případě neúspěšného referenda může o dané otázce rozhodnout zastupitelstvo. Nové referendum o stejné otázce nemůže být vyhlášeno po dobu jednoho roku od konání prvního referenda. Toto ustanovení je namířeno proti nadužívání referenda. Ve venkovských obcích může referendum z rozhodnutí zastupitelstva nahradit vesnické shromáždění. [SVOBODA 2000a: 19]

Občané disponují také lidovou iniciativou. Kvalifikovaný počet voličů je u lidové iniciativy předepsán obecním nařízením v rozmezí 5–10 %. [SOÓS 2003: 243] Tento podíl voličů může navrhnout, aby zastupitelstvo projednalo jakoukoliv otázku, která patří do jeho kompetence. Zastupitelstvo je povinno tak učinit na nejbližším zasedání, nejpozději však do jednoho měsíce. Pokud by tak neučinilo, mají občané možnost podat stížnost k Ústavnímu soudu, stejně tak kdyby odmítlo vyhlásit místní referendum nebo porušilo právní předpisy při jeho organizování. [SVOBODA 2000a: 19]

²²⁵ V roce 2000 bylo platných pouze 7 referend z celkového počtu 19 vypsanych, v roce 2001 pak 9 z 12 vypsanych místních referend.

²²⁶ Zákon stanovuje rozmezí 10–25 % pro minimální počet podpisů voličů potřebný k vyhlášení referenda. Přesný počet voličů určuje v rámci zákonem daného rozmezí obecní nařízení. [SOÓS 2003: 243]

²²⁷ Zastupitelstvo je povinno rozhodnout o návrhu na konání referenda na nejbližším zasedání, nejpozději však do jednoho měsíce. Referendum by se pak mělo konat do 2 měsíců od jeho vyhlášení.

Nízká participace na místních referendech a malé využívání tohoto instrumentu vychází podle Gábora Soóse ze tří možných příčin – institucionální, kulturní a společenské. Zaprvé si můžeme povšimnout institucionální bariéry, kterou je vysoký práh požadovaný k vypsání referenda. Není jednoduché mobilizovat 20 až 25 % obyvatel obce pro podporu místní petice, a pak znovu mobilizovat polovinu občanů, aby přišli vyjádřit svůj názor v referendu. Druhý důvod vychází z politické kultury. Místní referendum nemá v Maďarsku tradici, jelikož tato instituce byla zavedena až v roce 1990. Posledním důvodem je nízká organizovanost občanské společnosti v Maďarsku, stejně tak jako v dalších postkomunistických zemích. [SOÓS 2003: 253, 254]

6. Volební systém

6.1. Volby do zastupitelstev

Právo volit a právo být volen má každý dospělý maďarský státní občan, který má trvalé nebo přechodné bydliště v Maďarsku. Právo volit mají také dospělé osoby, které sice nemají maďarskou státní příslušnost, ale trvale žijí v Maďarsku. Nemají však pasivní volební právo. Volební systém se liší podle toho, o jak velkou obec se jedná. V obcích do 10 tisíc obyvatel se volí systémem blokového hlasování, tzv. malou kandidátkou. V obcích nad 10 tisíc obyvatel je uplatňován smíšený volební systém.

6.1.1 Obce do 10 tisíc obyvatel

V obcích s méně než 10 000 obyvateli tvoří obec jeden volební obvod, v němž se volí zákonem předepsaný počet zastupitelů, který se pohybuje v rozmezí od 3 (obce s méně než 100 obyvateli) do 13 (obce s počtem obyvatel v rozmezí 5 000 až 10 000).²²⁸ [SOÓS 2003: 253, 246] Každý volič žijící v obci má právo navrhnout kandidáta a to vyplněním zvláštního návrhovacího kupónu, který odevzdá aktivistům jednotlivých kandidátů a politických stran nebo společenských organizací, které pak rozhodnou, kdo za ně bude kandidovat.²²⁹

²²⁸ Podrobně zákon č. C z roku 1997 o volební proceduře ve volbách poslanců místních samospráv, starostů a členů samospráv místních menšin, III. kapitola.

²²⁹ Podrobně zákon č. C z roku 1997 o volební proceduře ve volbách poslanců místních samospráv, starostů a členů samospráv místních menšin, VIII. kapitola.

Zastupitelé jsou v těchto obcích voleni na tzv. malé kandidátce. Na volebním lístku může volič volit maximálně tolik kandidátů, kolik členů bude mít zastupitelstvo. Zastupiteli jsou zvoleni ti kandidáti, kteří získají nejvíce hlasů v pořadí dle počtu volených zastupitelů. V případě rovnosti hlasů je přidělení mandátu určeno losem. Pokud je ve volbách zvoleno méně kandidátů, než stanoví tento zákon, musí se na zbylá zastupitelská místa vypsát dodatečné volby. Je-li kandidát z malé kandidátky zvolen starostou, je z malé kandidátky vyřazen, a na jeho místo postupuje náhradník s nejvyšším počtem hlasů.²³⁰

6.1.2. Obce nad 10 tisíc obyvatel

V obcích nad 10 000 obyvatel je uplatňován smíšený volební systém, kdy je přibližně 60 % mandátů voleno v jednomandátových volebních obvodech většinovým systémem a zbytek podle tzv. kompenzační kandidátní listiny.²³¹ Konkrétní počty volených zastupitelů stanoví zákon.

Pro navrhování kandidátů, hlasování a zjišťování výsledků hlasování v jednomandátových obvodech platí stejná pravidla jako v obcích do 10 000 obyvatel. Kandidátní listinu pak může navrhnout jen ta strana nebo organizace, která navrhla kandidáty v zákonem stanoveném počtu jednomandátových volebních obvodů. Může být navržen až trojnásobek kandidátů, kteří mají být zvoleni na základě kandidátní listiny. [SVOBODA 2000a: 19] Pokud nemají nominující organizace společnou kompenzační listinu a jejich společný kandidát se nestal zastupitelem, potom se neúplné hlasy rozdělí podle počtu organizací nominujících společného kandidáta na jejich samostatné kompenzační listiny. Při dělení neúplných hlasů se vypočtený podíl hlasů dostane na samostatnou kompenzační listinu. Nemá-li některá z organizací samostatnou kompenzační listinu, její podíl neúplných hlasů zaniká.²³²

V jednomandátovém volebním obvodu se stane podle většinového volebního systému zastupitelem ten kandidát, který získá nejvíce platných hlasů. Přičemž pokud není možné v jednomandátovém volebním obvodu uspořádat volby, protože není žádný kandidát nebo pokud nejvyšší počet

²³⁰ Podrobněji zákon č. C z roku 1997, VIII. Kapitola.

²³¹ Přesný poměr rozdělení mandátů mezi jednomandátové volební obvody a kompenzační kandidátní listiny je 16:11.

²³² Podrobněji zákon č. C z roku 1997, VIII. kapitola

hlasů získají shodně dva nebo více kandidátů, musí být vypsány dodatečně volby. [SOÓS 2007: 10]

Kompenzační listiny „dostávají mandáty v poměru k součtu neúplných hlasů z jednomandátových volebních obvodů. Neúplným hlasem je hlas daný v jednomandátovém volebním obvodu kandidátovi nominující organizace, který mandát nezískal.“ [ZÁKON Č. C Z ROKU 1997, VIII. KAPITOLA] Hlasy pro kandidátní listinu jsou tedy ty hlasy, které byly v jednomandátovém volebním obvodu odevzdány pro kandidáty dané strany, kteří ale nebyli zvoleni. Mandáty se potom rozdělují podle zásad poměrného zastoupení; uplatňuje se metoda volebního dělitele Saint Laguë, dělíme tedy řadou lichých čísel začínající jedničkou. Mandáty z kompenzační listiny dostávají kandidáti na základě pořadí, v jakém byli na listinu zapsáni, jedná se tedy o přísně vázanou kandidátku. Je-li kandidát na listině zvolen starostou, či zastupitelem v jednomandátovém volebním obvodě, je z listiny vyškrtnut a na jeho místo postoupí další v řadě.²³³ Pokud dojde k situaci, kdy jedna kompenzační listina získá více mandátů, než je na ní zapsáno osob, mandát zůstává neobsazený. [ZÁKON Č. C Z ROKU 1997, VIII. KAPITOLA]

6.2. Volba starosty

Starosta je volen přímo občany současně s volbami do zastupitelstva.²³⁴ Obec tvoří za účelem volby starosty jeden volební obvod. Kandidáty na funkci starosty mohou být jen státní občané Maďarska. Kandidáti se mohou nominovat buď sami nebo je mohou nominovat strany a společenské organizace. V druhém případě je na volebním lístku spolu se jménem kandidáta uvedena i nominující organizace.²³⁵ Zvolen je ten kandidát, který získal nejvíc hlasů. Jestliže se volby nekonalý, protože nebyl navržen žádný kandidát

²³³ Pokud by měl kandidát v Budapešti získat mandát na listině městského obvodu a na magistrátní listině zároveň, musí vyjádřit, který z nich přijme. Z listiny, za kterou nepřijal mandát, je vyřazen.

²³⁴ Tato úprava platí od roku 1994. Do té doby probíhala přímá volba starosty jen v obcích a městech do 10 000 obyvatel.

²³⁵ Kandidáti musí sesbírat nominace alespoň 3 % voličů v obcích s počtem obyvatel menším než 10 000, nominace alespoň 2 % voličů v obcích s počtem obyvatel menším než 100 000, zároveň však alespoň 300 voličů, a v obcích s počtem obyvatel vyšším než 100 000 nominují kandidáta minimálně 2 % voličů, zároveň však alespoň 2 000 voličů. Kandidát na místo primátora je ten, koho nominuje 0,5 % voličů hlavního města.

nebo dva a více kandidátů získali stejný počet hlasů, konají se nové volby. Starosta se stává na základě svého zvolení i členem zastupitelstva a ze zákona je jeho předsedou. [SOÓS 2007: 11]

Volební období starosty je čtyřleté a trvá až do zvolení nového starosty. Dodatečné volby se konají v případě, že župní soud rozhodne na návrh zastupitelstva²³⁶ o předčasném ukončení mandátu starosty z důvodu porušování zákonů. Dále pokud je zastupitelstvo rozpuštěno Národním shromážděním, rozhodne-li o svém rozpuštění, starosta zemře, odstoupí z úřadu nebo pokud volba nebyla úspěšná. [SOÓS 2007: 11]

Zákon velmi obsáhle vymezuje důvody neslučitelnosti s funkcí starosty. Starostou nemůže být zároveň zaměstnanec veřejné správy, zástupce starosty v jiné obci, poslanec zastupitelstva jiné obce, soudce, prokurátor, notář, voják z povolání, policista, vedoucí instituce zřízené stejnou samosprávou. Dále zákon upravuje, ve kterých případech nastává u starosty a jeho příbuzných střet zájmů. Starosta nesmí být členem nebo zaměstnancem hospodářské organizace a družstva, do nichž vstoupila místní samospráva, členem obchodní společnosti založené místní samosprávou.²³⁷ [SVOBODA 2000b: 19]

6.3. Volby do župních shromáždění

Volby do župních shromáždění se konají ve stejnou dobu jako volby do obecních samospráv a volby starostů. Funkční období župního shromáždění je čtyřleté. Každá župa je rozdělena na dva vícemandátové volební obvody. První tvoří obce s počtem obyvatel do 10 000 a druhý obce s více než 10 000 obyvateli s výjimkou měst s župní působností. Celkový počet volebních župních zastupitelů stanovuje zákon, ale ve většině případů se počet členů shromáždění pohybuje okolo 40.²³⁸ Zákon dále určuje počet zastupitelů volených v každém z obou uvedených obvodů. [SOÓS 2007: 11]

Kandidátní listinu je nutné podat v obou volebních obvodech zvlášť.

²³⁶ Návrh zastupitelstva musí být přijat kvalifikovanou většinou.

²³⁷ Starosta je povinen odstranit střet zájmů do 30 dnů od zvolení, nebo ode dne, kdy důvod střetu vznikl. Je však možné, aby starosta zastával některé funkce se souhlasem zastupitelstva – např. poslance Národního shromáždění, člena dozorčí nebo správní rady hospodářské organizace, funkcionáře nadace. [SVOBODA 2000b: 19]

²³⁸ Nejvyšší počet členů má župní shromáždění v Pešti, do kterého je voleno 80 poslanců. [SOÓS 2007: 11]

Pro každý obvod ji může navrhovat organizace, která získala pro návrh podporu nejméně 0,3 % voličů v obcích župy. Mandáty se rozdělují stejným způsobem jako ve vícemandátových obvodech v obcích.²³⁹ Do volebního systému je zavedena 4% uzavírací klauzule. [SVOBODA 2000c: 33]

6.4. Volební zvyklosti

Podle Gábora Soóse „*maďarští voliči pochopili velmi dobře volební systém a s volebními podvody se tu setkáváme stejně zřídka jako v západních demokraciích.*“ [SOÓS 2003: 251] Především v některých malých obcích je často problémem rekrutovat dostatek kandidátů, v důsledku čehož bývají v některých obcích komunální volby skoro pokaždé zrušeny. Volební účast není v lokálních volbách vysoká, přesto se pomalu zvyšuje. V roce 1990 byla účast v lokálních volbách jenom 40%, oproti tomu v roce 2002 více než 50%. Volební účast je vyšší v malých obcích, kde voliči osobně znají kandidáty a dále v hlavním městě Budapešti, kde je volební účast zvýšena působením médií a kde spolu bojují hlavní maďarské politické strany. Růst volební účasti můžeme vysvětlit třemi procesy. Zaprvé si voliči pravděpodobně uvědomili důležitost lokálních samospráv, které ovlivňují jejich každodenní život. Zadruhé politické strany a jejich základní organizace byly od roku 1990 postupně organizované nebo posilované hlavně na lokální úrovni. A konečně maďarský stranický systém se zformoval i na lokální úrovni jako systém dvou bloků. [SOÓS 2003: 251]

Tabulka 1: Volební účast v komunálních a parlamentních volbách (1990–2002)

Typ voleb	1990	1994	1998	2002	2006
Parlamentní (1. kolo)	65,1 %	68,9 %	57,0 %	70,5 %	64,4 %
Komunální (1. kolo)	40,2 %	43,4 %	45,7 %	51,0 %	53,1 %

Zdroj: Národní volební úřad [www.valasztas.hu]

²³⁹ Podle zásad poměrného zastoupení s využitím metody volebního dělitele Saint Laguë.

7. Stranický systém na lokální úrovni

Většina lokálních samospráv v Maďarsku je poměrně malá, což podporuje trend převahy nezávislých kandidátů. Jejich podíl v poslední době roste a úspěšnost stran je na lokální úrovni malá ve srovnání s nezávislými kandidáty. Přesto je však například velká část kandidátů na starostu podporována politickými stranami. V poslední době roste také role občanských organizací, které nominují samostatně nebo spolu se stranami stále více kandidátů. Velké množství z nich je ale pouze pobočkami celonárodních politických stran. [SOÓS 2007: 12]

Tabulka 2: Nominace v komunálních volbách 1990–2002 (%)

Nominující organizace	Starostové					Zastupitelé				
	1990	1994	1998	2002	2006	1990	1994	1998	2002	2006
Nezávislí	79,7	83,7	84,8	85,1	84,9	71,2	68,9	73,7	73,3	76,7
Politická strana	13,0	9,1	7,2	6,7	15,1	21,4	18,3	13,0	10,6	23,3
Občanské organizace	1,6	2,0	3,1	4,0	15,1	3,2	5,4	6,5	8,1	23,3
Strany a občanské organizace *	5,7	5,2	4,9	4,2	15,1	4,2	7,4	6,8	8,0	23,3
Dohromady	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

*spojení kandidáti

Zdroj: Národní volební úřad (www.valasztas.hu)

Velmi rozdílně působí na stranický systém malá kandidátka pro obce do 10 000 obyvatel a smíšený volební systém pro obce s více než 10 000 obyvatel. Systém malé kandidátky tolik nenutí kandidáty formovat organizace, protože každý může být přidán na společnou kandidátku. Naopak smíšený systém podporuje formování politických stran. Působení většiny prvku často vede k souboji dvou silných kandidátů a politické strany mají druhou šanci získat v rámci kompenzační listiny další křesla. Nezávislí kandidáti o možnost takovýchto kompenzací přicházejí. Proto je většina úspěšných kandidátů ze smíšeného systému zaštiťována politickými stranami. [SOÓS 2007: 12]

Tabulka 3: Počet národních a lokálních stran a jejich úspěšnost v komunálních volbách

Typ	Počet organizací		% získaných hlasů	
	Malá kandidátka	Smišený systém	Malá kandidátka	Smišený systém
Národní strany	29	30	18,1 %	84,7 %
Lokální strany	142	399	3,1 %	11,6 %
Regionální strany	34	31	0,3 %	0,4 %
Lokální a regionální strany dohromady	176	430	3,4 %	12,1 %
Všechny strany	205	460	21,5 %	96,7 %

Zdroj: SOÓS 2007:14

Lokální a regionální strany hrají v obou systémech malou, ale důležitou roli. Počet těchto stran je mnohem vyšší ve smíšeném volebním systému, přestože počet obcí s více než 10 000 obyvateli je nižší (165) než počet obcí do 10 000 obyvatel (3 000). Většina těchto organizací je pouze lokálních, působících jen v rámci jedné lokální samosprávy. V maďarském stranickém systému na lokální úrovni můžeme rozlišit tři skupiny lokálních politických stran. Zaprvé se jedná o strany ideologicky zaměřené, z nichž je až 80 % pravicových.²⁴⁰ Druhou skupinu tvoří strany na etnické bázi, přičemž se jedná zejména o romské strany. Získávají ale velmi nízkou podporu a většinou se tedy jedná jen o marginální aktéry. Největší skupinu lokálních a regionálních stran tvoří společenské organizace, jejichž názvy většinou odkazují na obec, ve které působí. Ve většině případů jde buď o účelové seskupení místních mluvčích (*the pragmatic prolocutors group*) nebo o kategorii stran místní charismatické osobnosti (*the idiosyncratic personal party category*). [SOÓS 2007: 15]

²⁴⁰ Více k této problematice viz [SOÓS 2007].

Tabulka 4: Typy národních a lokálních stran

Kategorie	Počet organizací		% ve všech organizacích		% hlasů	
	Malá kandidátka	Smišený systém	Malá kandidátka	Smišený systém	Malá kandidátka	Smišený systém
Politické	15	40	8,5 %	9,3 %	9,3 %	8,5 %
Etnické	22	24	12,5 %	5,6 %	1,4 %	1,3 %
Společenské organizace	139	366	79 %	85,1 %	89,3 %	91,2 %
Všechny	176	430	100 %	100 %	100 %	100 %

Zdroj: SOÓS 2007:15

Důležitým institucionálním faktorem, který umožňuje úspěch lokálních stran, je volební systém, resp. koexistence dvou volebních systémů. Výhodnější je pro ně ale systém malé kandidátky, kde jsou ve srovnání s parlamentními stranami úspěšnější. V obcích mezi 10 000 a 50 000 obyvateli si vedou vcelku dobře lokální strany, v obcích nad 50 000 obyvatel už ale dominují strany parlamentní. [SOÓS 2007: 17] Lokální strany disponují ve srovnání s lokálními pobočkami národních stran omezenými zdroji, což souvisí s jejich kratší životností zjištěnou výzkumy. Oproti tomu pobočky národních stran jsou podporovány ze státních fondů a mají snazší přístup do médií. [SOÓS 2007: 27]

Tabulka 5: Volební zisk lokálních a národních stran podle velikosti samosprávy (% hlasů)

Velikost samosprávy	Lokální strany	Národní strany
Méně než 1000	0,2 %	1,9 %
1 000–1 999	1,0 %	6,0 %
2 000–4 999	2,1 %	10,8 %
5 000–9 999	7,3 %	29,6 %
10 000–49 999	22,2 %	58,0 %
Více než 50 000	11,1 %	64,5 %

Zdroj: SOÓS 2007:17

8. Maďarsko ve středoevropském srovnání

Místní i župní samosprávy disponují širokými rozhodovacími pravomoce-
mi, ale jejich finanční samostatnost je přes existenci místních daní a poplat-
ků omezena závislostí na centrálním přerozdělování veřejných finančních
prostředků. Státní dotace tvoří stále až 30 % příjmů místních samospráv,
což samozřejmě částečně limituje jejich autonomii.

Co se týče autonomie lokálních samospráv v kontextu jejich financování, nenalzáme žádné větší rozdíly mezi Maďarskem, Polskem a Čes-
kou republikou. Ve všech třech zemích mají lokální výkonné orgány velmi
podobné úkoly a kompetence. Z výzkumu Tomily Lankiny, Anneke Hudalla
a Hellmuta Wollmanna vyplývá, že „*bez ohledu na to, jestli příslušný fiskální
systém poskytuje více lokální fiskální autonomie, jako v České republice,
nebo jestli je více centralizovaný, což se týká Maďarska a Polska, ve
všech zemích bylo samosprávám přiděleno stejné množství finančních pro-
středků na sociální a ekonomickou politiku.*“ [LANKINA, HUDALLA,
WOLLMANN 2008: 138]

Maďarský systém financování se přesto jeví oproti českému a polskému méně výhodný. České a polské obecní samosprávy dostávají každý rok
fixní podíl z daní, kdežto maďarské lokální příjmy závisí mnohem více na
každoročním procesu schvalování státního rozpočtu. Tento systém vede
k rostoucím dluhům obecních samospráv a to hlavně v oblasti vzdělávání.
Tato nestabilita financování obecních samospráv způsobuje nadměrnou
politizaci rozdělování financí v Maďarsku, která se projevuje lobbyngem
a účelovým jednáním politických stran při každoročním dohadování o pře-
rozdělování financí. [LANKINA, HUDALLA, WOLLMANN 2008: 138]

Přesto je Maďarsko považováno za průkopníka reformy místní samo-
správy mezi postkomunistickými státy střední a východní Evropy a jeho
reformy jsou považovány za nejlépe připravené, komplexní a nejvíce libe-
rální ve srovnání s těmito státy [WOLLMAN, LANKINA 2003: 91].

Prameny a literatura

- BENDA, L. (2004): Maďarsko. In: CABADA, L.; DVOŘÁKOVÁ, V.: *Komparace politických systémů III*. Praha: Oeconomica.
- KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E. (2005): *Ústavy států Evropské unie, II. díl*. Praha: Linde.
- LANKINA, T.; HUDALLA, A.; WOLLMANN, H. (2008): *Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*. New York: Palgrave Macmillan.
- SOÓS, G. (2003): Local government reforms and the capacity for local governance in Hungary. In: KERSTING, N.; VETTER, A.: *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- SOÓS, G. (2007): *Local and National Parties in Hungary*. Paper prepared for the Workshop “Independent local lists in Europe – a comparative perspective”. Halle (Saale), Germany, 13–14 April 2007.
- SOÓS, G.; TÓKA, G.; WRIGHT, G. (2002): *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- SVOBODA, K. (2000a): Místní samospráva v Maďarsku I. *Moderní obec*, roč. 6, č. 7.
- SVOBODA, K. (2000b): Místní samospráva v Maďarsku II. *Moderní obec*, roč. 6, č. 8.
- SVOBODA, K. (2000c): Místní samospráva v Maďarsku III. *Moderní obec*, roč. 6, č. 9.
- WOLLMANN, H.; LANKINA, T. (2003): Local Government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession. In: BALDERSHEIM, H.; ILLNER, M.; WOLLMANN, H.: *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich.
- Zákon č. C z roku 1997 o volební proceduře ve volbách poslanců místních samospráv, starostů a členů samospráv místních menšin.

Internetové zdroje

Webové stránky Maďarského Národního volebního úřadu: <http://www.valasztas.hu>

Webové stránky The Tocqueville Research Center: <http://www.t-rc.org>

SLOVENSKO

Petr Jüptner, Monika Ezechiášová²⁴¹

1. Obce na Slovensku

1.1. Historický vývoj slovenských obcí

Ačkoli historie veřejné správy sahá na Slovensku do 9. století v případě státní správy a do 13. století v případě územní samosprávy²⁴² [NIŽŇANSKÝ 2005a: 10–11], v případě výzkumu historie samosprávy existují četná bílá místa a územní samospráva byla výrazně omezená i v župním zřízení první československé republiky ve 20. letech minulého století [SOKOLOVSKÝ 1994: 103–104; NIŽŇANSKÝ 2005a: 11]. Během komunistických vlád byla místní veřejná správa až do roku 1990 vykonávána stejně jako v české části federace prostřednictvím národních výborů [NIŽŇANSKÝ 2005a: 10–11].

Většinu odborníků tak o efektivní samosprávě municipalit mluví až v souvislosti s rokem 1990, kdy byla demokratická transformace na lokální úrovni započata přijetím nového zákona o obcích²⁴³. V tomto roce byla ustavena plnohodnotná samospráva obcí prostřednictvím demokratických institucí, mezi jejichž hlavní výlučné kompetence patří hospodaření s vlastním majetkem, péče o místní komunikace, rozvoj území obce, nakládání s odpady, veřejná zeleň, veřejné osvětlení a místní veřejná doprava [SWIANEWICZ 2003: 21]. Obce se staly základním územním a samosprávným celkem slovenské části federace,²⁴⁴ vůle k důsledné decentralizaci však slovenským politickým silám vydržela pouze do roku 1991, kdy proces přenosů kompetencí na nižší úroveň ustrnul a princip subsidiarity

²⁴¹ Monika Ezechiášová je autorem kapitoly 3.1. „Volební systém do zastupitelstev slovenských obcí a měst“, Petr Jüptner je autorem ostatních podkapitol.

²⁴² Podle oficiálního webu města Bratislavy bylo na královském župním úřadě nezávislé městské zřízení v Bratislavě potvrzeno králem Ondřejem III. v roce 1291 [www.bratislava.sk; ověřeno ke dni 30. 6. 2009].

²⁴³ Zákon č. 369/1990 Zb.

²⁴⁴ Do katastrů obcí nespádají pouze území vojenských újezdů, mezi které patří Javorina, Lešť, Valaškovce a Záhorie [KLIMOVSKÝ 2008a: 228].

byl tak během 90. let uplatňován často pouze formálně. O centralistickém přístupu tehdejší slovenské elity vypovídá finanční závislost obecních samospráv na státních subvencích, obce byly v 90. letech při zanedbatelném podílu vlastních příjmů financované zejména prostřednictvím podílů na státních daních a účelových dotacích. Stagnaci slovenské decentralizace dokládá rychlé snížení podílů obecních rozpočtů na slovenském hrubém domácím produktu, z původních 21,6 % v roce 1990 pod 5 % v roce 1994 [NIŽŇANSKÝ 2005b: 19], i vzrůstající podíl úvěrů na komunálních příjmech [NIŽŇANSKÝ & VALENTOVIČ 2004: 4; NIŽŇANSKÝ 2005b: 318–321]. V roce 1998 se vláda Vladimíra Mečiara dokonce pokusila omezit pravomoci samosprávy prostřednictvím novely zákona o obcích, proti níž neúspěšně protestovaly stavovské a zájmové organizace obcí [NIŽŇANSKÝ 2005b: 249–250]. Kritika posílení místní státní správy na úkor samosprávy a nízkého podílu samosprávy na veřejných rozpočtech se objevila i v Agendě 2000 (resp. hodnotící zprávě EU o připravenosti vstupu Slovenska do EU za rok 1998) a ve stanovisku Hospodářského a sociálního výboru EU z roku 1998 [NIŽŇANSKÝ 2005b: 255–256].

K pokračování decentralizace došlo po několika letech příprav až od roku 2004, kdy bylo na obce a vyšší územní celky přeneseno více než 400 kompetencí a o rok později byla spuštěna tzv. fiskální decentralizace, v jejímž rámci došlo k posílení autonomie i odpovědnosti obcí stanovením transparentních pravidel jejich financování. Celých 70,3 % výnosů daně z fyzických osob je nově přímým příjmem obcí, které dostaly rovněž větší svobodu v zavádění místních daní a určování jejich sazeb [NIŽŇANSKÝ 2005a: 22]. Mezi osm místních daní od roku 2005 patří daň ze psů, daň z ubytování, daň z užívání veřejného prostranství, daň z prodejních automatů, daň z nevýherních hracích automatů, daň za vjezd do historické části města, daň z jaderného zařízení a zejména daň z nemovitosti [NIŽŇANSKÝ 2005a: 22]. Pro určení podílů na daňových výnosech pro jednotlivé obce jsou využívána čtyři kritéria: počet obyvatel obce s trvalým pobytem, počet obyvatel vážený koeficientem velikostní kategorie obce, počet žáků předškolských zařízení a základních uměleckých škol a podíl obyvatel ve věku nad 62 let [NIŽŇANSKÝ 2005a: 22]. Rozdíl v příjmech na jednoho obyvatele není mezi jednotlivými obcemi příliš vysoký, v roce 2000 činil u obcí do 500 obyvatel 73 % příjmu měst nad 200 000 obyvatel [SWIANEWICZ 2003: 31]. Změna pravidel financování obcí ve svém důsledku vedla ke

zlepšení finanční kondice municipalit, přičemž výnos podílu obcí na dani z příjmů fyzických osob překonal očekávání a odhady [NIŽŇANSKÝ, PILÁT 2007: 240].

Přistoupení Slovenska k Evropské chartě místní samosprávy se na programu jednání vlády objevilo již v roce 1996, vlády Vladimíra Mečiara však přes odpor stavovských a zájmových organizací obcí přistoupení k této mezinárodní úmluvě oddalovaly [NIŽŇANSKÝ 2005b: 257]. K podpisu Evropské charty místní samosprávy tak došlo nakonec s výhradami až 23. února 1999²⁴⁵, součástí slovenské legislativy se tento dokument stal v roce 2000 [KLIMOVSKÝ 2008a: 243]. Po decentralizačních reformách Slovensko nakonec v roce 2007 přistoupilo i ke všem zbylým článkům Evropské charty místní samosprávy zahrnujícím mj. finanční vyrovnání, právo na meziobecní spolupráci a právo na přiměřené vlastní zdroje.²⁴⁶

Hlavní zájmovou organizací slovenských obcí je *Združenie miest a obcí Slovenska* (ZMOS), která vzniklo již v březnu 1990,²⁴⁷ skládá se z více než padesátky regionálních sdružení a zastupuje více než 90 % slovenských municipalit [NIŽŇANSKÝ 2005a: 18–19]. Druhým silným zájmovým sdružením je *Únia miest Slovenska* (ÚMS), která zastupuje především střední a velká města včetně Košic a Bratislavy, jejichž zájmy například v případě určování pravidel pro financování obcí kolidovaly se stanoviskem obcí sdružených ve ZMOS.²⁴⁸ *Únia miest Slovenska* byla založena v roce 1994 z iniciativy *Klubu primátorov miest SR*²⁴⁹ a v roce 1997 dočasně změnila název na *Únia miest a obcí Slovenské republiky*, čímž vznikla konku-

²⁴⁵ Oficiální web *Združenie miest a obcí Slovenska* [http://www.zmos.sk/europska-charta-miestnej-samospravy-rada-europy.phtml?id3=41842&module_action__97657__id_art=13222; ověřeno ke dni 30.5.2009].

²⁴⁶ Oficiální web *Združenie miest a obcí Slovenska* [http://www.zmos.sk/europska-charta-miestnej-samospravy-rada-europy.phtml?id3=41842&module_action__97657__id_art=13222; ověřeno ke dni 30.5.2009].

²⁴⁷ Oficiální web *Združenie miest a obcí Slovenska* [http://www.zmos.sk/marec-1990-vznik-zmos.phtml?id3=26656&module_action__58658__id_art=10830#m_58658; ověřeno ke dni 30.5.2009].

²⁴⁸ Začátkem roku 2004 vyjádřila velká slovenská města nespokojenost nad přístupem jednání ZMOS, který prosazoval především zájmy malých obcí převažujících v tomto zájmovém sdružení. Primátoři Banské Bystrice, Nitra, Trnavy či Žiliny dokonce pohrozili pozastvením členství ve ZMOS [NIŽŇANSKÝ 2005b: 338–339].

²⁴⁹ Oficiální web *Únie miest Slovenska* [http://www.unia-miest.sk/vismo/dokumenty2.asp?id_org=600175&id=1056&p1=1317; ověřeno ke dni 30.5.2009]

renční organizace ZMOS [NIŽŇANSKÝ 2005b: 269]. Přes zahrnutí téměř všech slovenských obcí trpělo jejich hlavní zájmové sdružení řadou problémů. Vedle již nastíněných rozdílných zájmů oslabovala pozici ZMOS i názorová nejednotnost, příkladem mohou být odlišná stanoviska jednotlivých regionálních sdružení na reformu veřejné správy, čehož využila vláda Vladimíra Mečiarova k iniciaci vytvoření *Asociácie primátorov a starostov* (APS), která se stala partnerem vlády pro diskusi o vývoji místní samosprávy a která sdružovala primátory a starosty zvolené za Mečiarovo HZDS [NIŽŇANSKÝ 2005b: 268–269]. Z dalších zájmových sdružení můžeme vybrat například *Združenie historických miest a obcí Slovenska* (ZHMOS) nebo sektorově zaměřené CITINERGO orientované na municipální energetické koncepce.²⁵⁰ Zejména ZMOS a ÚMS jsou aktivní i v oblasti mezinárodní spolupráce, ZMOS je členem Rady evropských obcí a regionů (CEMR), Spojených měst a místních samospráv (UCLG), ZMOS i ÚMS společně participují na činnosti Kongresu místních a regionálních samospráv (CLRAE) a zejména na slovenské delegaci ve Výboru regionů.

Vedle zájmových organizací obcí funguje na Slovensku i řada silných stavovských organizací sdružující jejich představitele. Mezi nejvýznamnější patří *Asociácia komunálnych ekonómov Slovenska*, *Združenie hlavných kontrolórov Slovenska* nebo *Asociácia prednostov úradov miestnej samosprávy* [NIŽŇANSKÝ 2005a: 18–19; NIŽŇANSKÝ 2005b: 269].

1.2. Sídelní struktura

Kromě nízkého podílu obecních rozpočtů na veřejných financích se na slabém postavení slovenských obcí v 90. letech podílela rovněž vysoká fragmentace obecních samospráv. Spolu s obnovou samosprávy došlo k nárůstu počtu obcí, který z výchozího stavu 2 694 v roce 1989 stoupl na 2 825 v roce 1991 a dále na 2 883 v roce 2000 a 2 892 v roce 2002 [NIŽŇANSKÝ 2005a: 11–12]. Slovensko si udrželo jednu z nejfragmentovanějších struktur obecních samospráv v Evropě, více než dvě třetiny slovenských obcí mají méně než 1 000 obyvatel. Až 4,3 % obcí mělo v roce 2000 méně než 100 obyvatel [SWIANEWICZ 2003: 24].

²⁵⁰ Oficiální web *Únie miest Slovenska* [http://www.unia-miest.sk/vismo/dokumenty2.asp?id_org=600175&id=1258&p1=1030]; ověřeno ke dni 30.5.2009]

Tabulka 1: Vývoj velikostních kategorií slovenských obcí

velikostní kategorie	podíl obcí dané velikostní kategorie v letech 1950–2000 (%)				
	1950	1961	1980	1991	2000
do 499	44,6	35,8	35,3	41,2	41,5
500 – 999	30,6	31,5	29,2	27,6	27,0
1 000 – 1 999	16,7	20,1	20,8	18,5	18,6
2 000 – 4 999	6,2	9,9	10,3	8,4	8,7
5 000 – 9 999	1,2	1,7	2,0	1,8	1,8
10 000 – 49 999	0,7	0,9	2,0	2,2	2,1
nad 50 000	0,06	0,06	0,3	0,4	0,4
počet obcí	3 344	3 237	2 725	2 825	2 883
průměrná velikost	1 029	1 302	1 833	1 875	1 874

Zdroj: NIŽŇANSKÝ 2005a: 12

Pozvolný nárůst počtu slovenských obcí zastavila až novela zákona o obcích z roku 2001, která s účinností od roku 2002 stanovila přísnější podmínky pro vytvoření nové obce, která musí nově tvořit souvislé území a dosahovat minimálně 3 000 obyvatel [SWIANEWICZ 2003: 28, NIŽŇANSKÝ 2005a: 12]. O změně území, sloučení či rozdělení obcí spolurozhoduje vláda Slovenské republiky, ve vyjmenovaných případech dokonce bez souhlasu samotných obcí.²⁵¹ Obce mohou vznikat či zanikat i díky legislativním výjimkám. Například poslanec Ján Pataky opakovaně navrhoval novelu zákona o obcích spočívající v rozdělení obce Kvakovce na obce Kvakovce a Dobrá nad Ondavou, přičemž jeho návrh nakonec získal podporu díky spojení s pozměňovacím návrhem poslance Józsefa Kvardy, který chtěl zákonem sloučit obce Maslovce a Čenkovce, kde byl toho času starostou [NIŽŇANSKÝ & PILÁT 2007: 233–234]. Slovenský zákon o obcích tak obsahuje ustanovení vztahující se pouze k vyjmenovaným obcím, přičemž zároveň obsahuje řadu nálezů *Ústavného súdu*, který se těmito kontroverzními novelami zabýval.²⁵²

Vůle k systémovému slučování obcí²⁵³ je vzhledem k direktivnímu vytváření společných národních výborů v 60. letech a následně středis-

²⁵¹ Zákon č. 369/1990 Zb.

²⁵² Zákon č. 369/1990 Zb.

²⁵³ O municipalizaci (slučování obcí) se na Slovensku přesto vede diskuse a jako vhodná minimální velikost obce je uváděna hranice 3000 či dokonce 5000 obyvatel [SWIANEWICZ 2003: 28]. Ve hře bylo rovněž zavedení tzv. místních správních jednotek, jejichž průměrná velikost by činila až 20 000 obyvatel a celý stát by tak byl rozdělen do pouhých cca 270 municipalit [NIŽŇANSKÝ 2005a: 11–12].

kových obcí od 70. let [NIŽŇANSKÝ 2005b: 117] minimální a přiřazení diferenciovaných úkolů obcím různé velikosti není vzhledem k jejich rovnoprávnému postavení reálné. Problémy spojené s vysokou mírou fragmentace lokálních samospráv tak mají být překonány zejména prostřednictvím meziobecní spolupráce, především formou uzavírání veřejnoprávních smluv, zakládání sdružení obcí či vytváření společných obecních úřadů.²⁵⁴ Vytvoření společného úřadu přitom předpokládá dohodu obcí o rozsahu svěřené agendy a dále zejména o jeho sídle, počtu zaměstnanců i nákladech na jeho provoz [NIŽŇANSKÝ 2005b: 117–118].

1.3. Vyšší územní celky jako střední článek územní samosprávy

Ačkoli ústava samostatného Slovenska zřízení regionálního stupně územní samosprávy předpokládala, politická vůle ke zřízení druhého stupně územní samosprávy se projevila až po parlamentních volbách v roce 1998 [KLIMOVSKÝ 2006: 29]. Na programové prohlášení nové vlády navazovala *Stratégia reformy verejnej správy* (1999) a konečně *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy*, která spolu s komplexní reformou veřejné správy zahrnovala i vytvoření tzv. vyšších územních celků [NIŽŇANSKÝ 2006: 9–10]. V původních úvahách se objevovaly varianty zřízení šestnácti historických regionů či politicky přijatelnější varianta dvanácti proporčně vyvážených vyšších územních celků²⁵⁵. Slovenská vláda se přiklonila ke druhé z uvedených variant, vzhledem ke štěpení ve vládní koalici parlament ale nakonec v časové tísní schválil variantu s pouhými osmi samosprávnými regiony, které územně vycházely ze stávajících krajů [KLIMOVSKÝ 2006: 29–31; KLIMOVSKÝ 2009b: 27–28]. Slovenští poslanci tak odmítli kritéria homogenity a nodality preferovaná vládou [NIŽŇANSKÝ 2005b: 145–148] a zvolili konzervativní variantu, která může být z hlediska regionálního rozvoje problematická [KLIMOVSKÝ 2006: 29–31].

²⁵⁴ Zákon č. 369/1990 Zb.

²⁵⁵ Tato varianta počítala s vytvořením vyššího územního celku Bratislavského, Trnavského, Trenčianského, Žilinského, Liptavsko-oravsko-turčianského, Zvolenského (Banskobystrického), Gemersko-novohradského, Spišského, Šarišského, Košického a Zemplinského [NIŽŇANSKÝ 2005b: 117–118; KLIMOVSKÝ 2009b: 26–27].

Tabulka 2: Realizovaná varianta vytvoření vyšších územních celků (VÚC)

VÚC	rozloha v km ²	počet obyvatel (1996)	hustota obyv. / km ²	počet obcí ²⁵⁶	podíl obcí do 2000 obyvatel (%)
Bratislavský	2 053	618 904	301,5	71	75
Trnavský	4 148	548 898	132,3	249	81,5
Trenčianský	4 501	610 135	135,6	275	83,6
Nitrianský	6 343	717 585	113,1	345	82,6
Žilinský	6 788	687 771	101,3	313	79,2
Banskobystrický	9 455	664 024	70,2	513	91,4
Prešovský	8 993	773 121	86	663	92,5
Košický	6 753	758 494	112,3	438	91,3
SR (celkem)	49 034	5 378 932	109,7	2867	87

Zdroj: NIŽŇANSKÝ 2005a: 12–13

První volby předsedů a zastupitelstev VÚC se uskutečnily v prosinci 2001, přičemž ke vzniku vyšších územních celků označovaných jako samosprávné kraje došlo formálně 1. 1. 2002. V rozporu s některými plány byly kompetence nově vzniklým samosprávám předávány průběžně až do roku 2004 [NIŽŇANSKÝ 2005b: 298, 310]. Tento postup se neobešel bez četných problémů v oblasti financování i samotného předání kompetencí, kritizován byl stav předávaného majetku včetně nemovitostí [NIŽŇANSKÝ 2005b: 311], představitelé Trenčianského, Banskobystrického a Prešovského kraje si stěžovali například na zdlouhavé předávání kompetencí, neschopnost státních úřadů poskytnout vhodné administrativní prostory či dokonce maření výkonu vlastního úřadu ze strany státních úředníků [KLIMOVSKÝ 2006: 40–41]. Nově vzniklé regionální samosprávy byly zpočátku financovány prostřednictvím tzv. decentralizační dotace, vlastní příjmy a silnější autonomii vyšším územním celkům zajistila až fiskální decentralizace spuštěná 1. 1. 2005. Regionální samosprávy získaly vlastní podíl na dani z příjmu fyzických osob ve výši 23,5 % a mj. i krajskou (místní) daň v podobě daně z motorových vozidel [NIŽŇANSKÝ 2005a: 22]. Vzorec pro rozdělení daňových výnosů jednotlivým samosprávným krajům

²⁵⁶ S výjimkou městských částí Bratislavy a Košic.

obsahuje šest kritérií: celkový počet obyvatel, podíl obyvatel ve věku 15 až 18 let, podíl obyvatel ve věku nad 62 let včetně, délka silnic druhé a třetí třídy ve vlastnictví VÚC, hustota obyvatel a rozloha kraje [NIŽŇANSKÝ 2005a: 23]. Vyšší územní celky vykonávají stejně jako obce samostatnou i přenesenou působnost, do první jmenované skupiny patří mj. silnice druhé a třetí třídy, územní plánování, regionální rozvoj, nemocnice, střední školství či některá kulturní a sociální zařízení [NIŽŇANSKÝ 2005a: 23].

Ačkoli jsou kompetence obcí a krajů jasně vymezené, dochází k jejich časté spolupráci zejména na politické úrovni. Už v únoru 2002 se předsedové VÚC dohodli na vytvoření *Rad starostov a primátorov* VÚC v jednotlivých regionech [KLIMOVSKÝ 2006: 40–41], velmi častá je rovněž kumulace mandátů na obecní, krajské i celostátní úrovni [KLIMOVSKÝ 2009a: 40].

1.4. Vztah samosprávy a státní správy

V roce 1990 byl na Slovensku zaveden oddělený model veřejné správy, který byl upřednostněn před modelem integrovaným [NIŽŇANSKÝ 2005b: 65] a spočíval v oddělení samosprávy obcí od státní správy vykonávané na úrovni 38 okresů a 121 obvodů [MALÍKOVÁ 2000: 275; NIŽŇANSKÝ 2005a: 12; KLIMOVSKÝ 2009b: 41]. V době stagnace samosprávy v letech 1992 – 1998 došlo k četným změnám v oblasti státní správy, zejména změny v roce 1996 vedly k expanzi státní správy do regionů a jejímu celkovému posilování na úkor samosprávy [NIŽŇANSKÝ 2005b: 243]. V roce 1996 došlo ke zrušení obvodů, reorganizaci státní správy do 79 okresů a obnově krajské úrovně státní správy [MALÍKOVÁ 2000: 275–276; KLIMOVSKÝ 2009b: 41]²⁵⁷, zároveň byly vytvořeny silné integrované okresní a krajské úřady státní správy [NIŽŇANSKÝ 2005a: 12]. Tyto změny nazývané jako horizontální integrace státní správy přitom vedly k nárůstu nákladů na již tak neefektivní a zpolitizovanou místní státní správu a vedly k úbytku odborných pracovníků [NIŽŇANSKÝ 2005b: 260–261]. Tlak na vytvoření vyššího počtu okresů vedl k jejich asymetrii, která si vyžádala jejich odlišnou organizační strukturu. Příkladem rozdílů mezi okresy je počet obyvatel největšího okresu Nitra (163 000 obyvatel) a nejmenšího okresu Medzilaborce (12 800 obyvatel) [NIŽŇANSKÝ 2005b: 303]. Nová vláda ustavená po volbách v roce 1998 reflektovala nedostatky změn v době Mečiarových vlád

²⁵⁷ Bylo zřízeno osm krajů (viz podkapitola 1.3.).

a spolu s vytvořením dlouho odkládané regionální samosprávy deklarovala i potřebu přenést široké penzum kompetencí ze státní správy na samosprávu [NÍŽŇANSKÝ 2005b: 288]. Změny v místní státní správě byly odstartovány prostřednictvím *Koncepcie usporiadania miestnej štátnej správy* v roce 2003. Na základě tohoto projektu se Slovensko od modelu integrované místní státní správy vrátilo k tradici specializovaných úřadů státní správy [NÍŽŇANSKÝ 2005b: 334]. Ze zrušených integrovaných okresních a krajských úřadů byly vyčleněny specializované úřady podřízené přímo resortním ministerstvům, řada dalších kompetencí byla přenesena na orgány samosprávy [NÍŽŇANSKÝ 2005a: 13]. Státní správa se na základě těchto změn stala na většině úseků dvoustupňovou a byla nově vykonávána pouze na úrovni modifikovaných 50 obvodů a 8 krajů [NÍŽŇANSKÝ 2005b: 346]. Oddělený model státní správy byl viditelný zejména na úrovni krajů, kde vedle sebe paralelně působily úřady státní správy a administrativní aparáty VÚC. S pokračující decentralizací však došlo k 1. 10. 2007 i ke zrušení krajských úřadů a jejich zbylé kompetence převzaly obvodní či ústřední orgány státní správy [KLIMOVSKÝ 2008a: 233]. Rok 2007 tak v podstatě završil emancipaci územní samosprávy na Slovensku.

Realizace odděleného modelu veřejné správy ve slovenském případě nevyklučuje v odůvodněných případech přenos výkonu státní správy na orgány samosprávy, ačkoli je přenesená působnost na základě zkušeností z 90. let nahlížena jako možné riziko pro nezávislost územní samosprávy. V souvislosti s decentralizací k přenosu výkonu státní správy na obce a kraje přesto došlo. Například pro rok 2004 se uvažovalo s tím, že dotace na výkon státní správy budou činit 32,2 % všech příjmů obcí a 52,95 % všech příjmů vyšších územních celků [NÍŽŇANSKÝ 2005a: 16–17, 20].

2. Obecní pořádek

Z hlediska práv a povinností jsou si slovenské obce rovné. Status města může získat obec, která má alespoň 5 000 obyvatel a splňuje další kritéria vyjmenovaná zákonem o obcích²⁵⁸. Vzhledem k historickému vývoji i exist-

²⁵⁸ Musí být hospodářským, administrativním a kulturním centrem, případně centrem cestovního ruchu či lázeňským místem. Dále musí zabezpečovat služby i pro obyvatele okolních obcí, se kterými musí mít vybudované dopravní spojení, a v neposlední řadě musí mít alespoň částečně městský charakter zástavby. Status města uděluje *Národná rada* Slovenské republiky vždy k 1. lednu (zákon č. 369/1990 Zb.).

tenci dalších kritérii na Slovensku existují města s výrazně menším počtem obyvatel, nejmenším městským sídlem je Modrý Kameň s 1 434 obyvateli,²⁵⁹ naopak jedna z největších venkovských obcí Smižany má 8 397 obyvatel.²⁶⁰ Zvláštní postavení mají města Bratislava a Košice, jejichž postavení upravují zvláštní zákony [KLIMOVSKÝ 2008a: 244]. Dle slovenské legislativy upravují zvláštní zákony postavení všech měst nad 200 000 obyvatel, v případě Bratislavy je zvláštní postavení determinováno i statutem hlavního města.²⁶¹ Podobně jako česká statutární města se Bratislava člení na 17 městských částí,²⁶² Košice mají samosprávných částí dokonce 22,²⁶³ z nichž nejmenší má dokonce méně než 400 obyvatel [KLIMOVSKÝ 2008b: 55]. Přes existenci zvláštních zákonů jsou právní, finanční a majetkové vztahy mezi těmito městy a jejich městskými částmi hodnoceny jako nevyjasněné a zejména v případě vysokého počtu městských částí v Košicích jsou předmětem odborných i politických diskusí [NIŽŇANSKÝ 2005b: 19; NIŽŇANSKÝ & PILÁT 2007: 234; KLIMOVSKÝ 2008b: 55].

2.1. Instituce obcí

Hlavními institucemi obcí jsou zastupitelstvo a starosta obce [PILÁT 2003: 12]. Oba tyto orgány mají vlastní legitimitu odvozenou od souběžných přímých voleb, v jejichž rámci získávají čtyřletý mandát.

Zastupitelstvo představuje kolektivní orgán, který vymezuje základní mantinely pro činnost obecní samosprávy, zejména určuje základní pravidla pro hospodaření obce a její nakládání s majetkem, schvaluje rozpočet a územní plán, rozhoduje o zavedení a určení výše místních daní. Zastupitelstvo může zřídit poradní orgány a rozhoduje ve sboru, který se schází na veřejných zasedáních nejméně jednou za dva měsíce, k platnému usnesení je vyžadována nadpoloviční (v některých případech třipětinová) většina přítomných zastupitelů.²⁶⁴ Počet zastupitelů obce je definován zákonem o obcích²⁶⁵ prostřednictvím úzkého rozmezí.

²⁵⁹ Oficiální web města Modrý Kameň [www.modrykamen.sk; ověřeno ke dni 30.5.2009].

²⁶⁰ Oficiální web obce Smižany [www.smižany.sk; ověřeno ke dni 30.5.2009].

²⁶¹ Zákon č. 369/1990 Zb.

²⁶² Zákon č. 377/1990 Zb.

²⁶³ Zákon č. 401/1990 Zb.

²⁶⁴ Zákon č. 369/1990 Zb.

²⁶⁵ Úprava se nevztahuje na počet členů zastupitelstva Košic a Bratislavy.

Tabulka 3: Rozmezí pro počet zastupitelů slovenských obcí

počet obyvatel obce	rozmezí pro počet zastupitelů
do 40	3
od 41 do 500	3–5
od 501 do 1 000	5–7
od 101 do 3 000	7–9
od 3001 do 5 000	9–11
od 5001 do 10 000	11–13
od 10 001 do 20 000	13–19
od 20 001 do 50 000	15–25
od 50 0001 do 100 000	19–31
nad 100 000	23–41

Zdroj: Zákon č. 369/1990 Zb.

Starosta představuje hlavu obecní exekutivy, rozhoduje o všech otázkách správy obce, které nejsou zákonem vyhrazeny zastupitelstvu. Zastupuje obec navenek a funguje jako její statutární zástupce, z titulu své funkce rovněž svolává a řídí jednání zastupitelstva. V krajních případech může dokonce pozastavit jeho rozhodnutí, odporuje-li zákonu či je pro obec zjevně nevýhodné. Starosta rovněž navrhuje kandidáta na funkci svého zástupce, tato nominace však podléhá schválení zastupitelstvem. Ve městech plní funkci starosty se stejnými pravomocemi primátor.²⁶⁶

Součástí systému obecní samosprávy může být rovněž rada, pokud je zastupitelstvem zřízena. Rada představuje výkonný výbor zastupitelstva, při jehož volbě by se dle zákona mělo dbát na poměrné zastoupení frakcí působících v zastupitelstvu. Počet radních tvoří maximálně třetinu počtu členů zastupitelstva, rada se schází nejméně jednou do měsíce a k přijetí platného usnesení je nutný souhlas nadpoloviční většiny všech radních. Ačkoli je rada odpovědná především zastupitelstvu, představuje zároveň poradní orgán starosty, který svolává a řídí její zasedání.²⁶⁷ Mezi fakultativní orgány obce zřizované zastupitelstvem patří vedle rady rovněž dočasné či stálé komise, které představují jeho iniciativní, poradní a kontrolní orgány. Členem komisí nemusí být pouze členové zastupitelstva.²⁶⁸

²⁶⁶ Zákon č. 369/1990 Zb.

²⁶⁷ Zákon č. 369/1990 Zb.

²⁶⁸ Zákon č. 369/1990 Zb.

Administrativní aparát slovenských obcí představuje obecní úřad. Obecní úřad je řízen přednostou nebo starostou, není-li zejména v případě malých obcí funkce přednosty zřízena. Přednosta obecních úřadů jmenují a odvolávají starostové.²⁶⁹ Za vnitřní kontrolu v oblasti hospodaření a lokální legislativy je zodpovědný tzv. hlavní kontrolor, který je zastupitelstvem volen na dobu šesti let [NÍŽŇANSKÝ 2005a: 13]. Plat hlavních kontrolorů je v zájmu jejich nezávislosti stanoven zákonem.

Samospráva obce nemusí být vykonávána pouze prostřednictvím orgánů obce, ale také prostřednictvím shromáždění obyvatel obce a zejména hlasováním obyvatel obce (místní referendum).²⁷⁰ Místní referendum se povinně koná v případě sloučení či oddělení (stejně jako zrušení a přejmenování) obce, odvolání starosty, případně může být vyhlášeno také k důležitým otázkám života obce na základě rozhodnutí zastupitelstva či petice 30 % oprávněných voličů. Místní referendum je platné v případě nadpoloviční účasti voličů a jeho výsledek nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva.²⁷¹ Shromáždění obyvatel obce není legislativně přesně vymezené a slouží zejména k projednání otázek samosprávy s veřejností.

Lze shrnout, že systém obecní samosprávy je na Slovensku postaven na duální struktuře, v jejímž rámci představuje starosta moc výkonnou a zastupitelstvo moc legislativní. Prostřednictvím zástupce starosty a zejména fakultně zřizované rady dochází k prolínání mezi oběma složkami systému. Slovensko patří vzhledem k přímé volbě a výrazným exekutivním kompetencím k zemím se silným postavením starosty [KLIMOVSKÝ 2004: 73], jeho pozici může oslabovat snad pouze souběžná volba starosty a zastupitelstva. Silné postavení slovenských starostů dokládají i výsledky průzkumu Institutu pro veřejné otázky (IVO) z let 2001–2002, podle kterého pokládá 62–63 % obyvatel za nejlivnějšího jednotlivce či skupinu v rámci obce právě starostu [VELŠIC 2003: 36].

²⁶⁹ Zákon č. 369/1990 Zb.

²⁷⁰ Zákon č. 369/1990 Zb.

²⁷¹ Zákon č. 369/1990 Zb.

3. Volební systém pro komunální volby

3.1. Volební systém do zastupitelstev slovenských obcí a měst²⁷²

Přestože problematice komunálních a regionálních voleb věnují slovenští političtí vědci či političtí sociologové ve svých pracích pozornost [např. MESEŽNIKOV, NIŽŇANSKÝ 2002; MESEŽNIKOV 2003a], samotný volební systém zůstává mimo jejich hlavní zájem. Tato podkapitola analyzuje volební systém do zastupitelstev slovenských obcí a měst s využitím teoretických prahů. Nejprve představuje vzorce pro výpočet teoretických hranic, na jejichž základě jsou formulovány čtyři hypotézy. Platnost uvedených hypotéz je následně posouzena na datech z roku 2006 v Bratislavě-město.

3.1.1. Teoretický práh volebního systému do zastupitelstev obcí a měst

Volby do obecních a městských zastupitelstev probíhají podle relativně většinového systému, přičemž velikost obvodů se pohybuje v rozmezí 1–12. Pokud jsou utvořeny jednomandátové obvody, systém bývá v literatuře označován jako FPTP (*First Past the Post*).²⁷³ V případě vícemandátových obvodů hovoříme o tzv. blokovém hlasování (*Block Vote*). Počet hlasů, jimiž volič disponuje, je roven velikosti obvodu. Využití všech hlasů není nutné a jejich kumulace umožněna není. To v praxi znamená, že v obvodě, kde je voleno například pět poslanců, volič může udělit nejméně jeden a nejvíce pět hlasů, avšak jednomu kandidátovi pouze jeden hlas. Hranice obvodů a jejich velikost určuje obecní/městské zastupitelstvo poměrně k počtu obyvatel obce. Ve městech nesmí jeden obvod přesáhnout do více městských částí. Kandidátní listiny mohou podat politické strany, jejich koalice²⁷⁴ nebo

²⁷² Seznam zkratk politikých stran a seskupení použitých v této podkapitole nalezne čtenář na konci kapitoly *Slovensko*.

²⁷³ Jednomandátové volební obvody je možné utvořit pouze ve městech, které se člení na městské části, a to v případě, že na počet obyvatel městské části připadá pouze jeden poslanec. Celkově jsou jednomandátové obvody ve volbách do zastupitelstev slovenských obcí a měst spíše výjimkou.

²⁷⁴ Do jednoho zastupitelstva může politická strana kandidovat samostatně, případně utvořit koalici. Podmínkou je jednotný postup ve všech obvodech. Koalice pro volbu do zastupitelstev a volbu starostů a primátorů se mohou lišit.

nezávislí kandidáti.²⁷⁵ Na hlasovacím lístku jsou kandidáti seřazeni v abecedním pořadí, kdy je u každého jména uvedena stranická příslušnost.

Jedním z nástrojů pro analýzu volebních systémů jsou teoretické prahy, tj. ideální, mezní hranice minimálního počtu hlasů na získání prvního mandátu. Teoretickým prahům poměrných metod, případně FPTP, je v zahraniční literatuře věnován značný prostor již od konce 60. let, prvně v díle Steina Rokkana, příp. Douglase Rae [ROKKAN 1970; RAE 1971]; v české politické vědě se jedná o oblast méně reflektovanou [přesto viz LEBEDA 2001; EZECHIAŠOVÁ 2008a,b]. Naopak teoretické hranice relativně většinových technik ve vícemandátových obvodech sklízí minimální pozornost i světové politologické obce. Výjimkou je stať LIJPHART et al. [1986], případně GROFMAN [2008], avšak ani jedna není výhradně zaměřena na teoretické prahy pro blokové hlasování (BV).

V pracích volebních teoretiků jsou odvozeny dvě hranice minimálního počtu hlasů na první post – teoretický dolní (T_D) a teoretický horní práh (T_E). Pro účely tohoto textu se zaměříme výhradně na horní práh, jenž je definován jako minimální podíl hlasů, který straně musí zajistit jeden mandát za nejvíce nevýhodných podmínek. Rovněž je možné definovat horní práh jako nejvyšší procentuální zisk, jenž subjektu zastoupení ještě negarantuje.

Horní práh pro jednomandátové obvody (FPTP) odpovídá 1/2, tj. 50 % [RAE 1971]. Jestliže kandidát získá více než 50% podporu, vítězství má jisté i za těch nejméně výhodných podmínek.²⁷⁶ Vzorce pro horní prahy u BV je možné určit z pohledu stran a z pohledu kandidátů samostatně. Zaměříme se nejprve na horní práh pro strany. Nejvyšší podíl hlasů, jenž nepřidělí jediný mandát celému uskupení, je roven 1/2 [GROFMAN 2008]. Za těch nejméně výhodných podmínek může být vyloučen subjekt s 50% podporou jako při FPTP²⁷⁷ (viz Tabulka 4).

²⁷⁵ Podmínkou kandidatury nezávislých je petice oprávněných voličů. Požadovaný počet podpisů je stanoven zákonem v závislosti na počtu obyvatel obce (viz podkapitola 4.1.).

²⁷⁶ V tomto případě se nejméně výhodnými podmínkami rozumí kandidatura dvou stejně silných subjektů.

²⁷⁷ Stejně jako v případě FPTP odpovídají nejméně výhodné podmínky u BV z pohledu stran situaci, kdy kandidují dva stejně silné subjekty. Doplnujícími podmínkami jsou 1) sestavení úplných kandidátních listin u stran a 2) odevzdání všech hlasů pouze pro jednu stranu u voličů.

Je nicméně potřeba doplnit, že vzorce teoretických prahů u BV pro strany mají vypovídací hodnotu pouze ve chvíli, kdy voliči při rozhodování zohledňují stranickou příslušnost. Pakliže by upřednostňovali konkrétní osobnosti, uvažovat o účincích volebního systému z pohledu stran pozbývá smyslu. Z toho důvodu tento text uvádí rovněž horní práh z pohledu kandidátů, jenž odpovídá nejvyššímu podílu hlasů, který může vyloučit kandidáta za těch nejméně výhodných podmínek.²⁷⁸ Vypočteme jej podle vzorce $1/(M+1)$, kde „M“ značí velikost obvodu. Všimněme si, že touto optikou platí, že BV je pro kandidáty příznivější než FPTP, neboť s přibývajícím velikostí obvodu teoretická horní hranice klesá.

Tabulka 4: Situace horního prahu na úrovni obvodu pro blokové hlasování (BV) – volba stran

strana	procento voličů	kandidáti	procento hlasů
A	50%	x	16,66%
		y	16,66%
		z	16,66%
B	50%	o	16,66%
		p	16,66%
		q	16,66%
<i>velikost obvodu (M) = 3, počet hlasů (V) = 3</i>			

Zdroj: vzorec pro horní práh (Grofman 2008); příklad vlastní.

Na základě uvedených vzorců teoretických hranic na úrovni obvodu u FPTP a BV lze formulovat čtyři hypotézy. Všechny platí výhradně za předpokladu, že voliči zohledňují primárně stranickou příslušnost – tj. za ideálních podmínek, kdy všichni voliči odevzdají všechny své hlasy jednomu subjektu s úplnou listinou.

1. Pro stranu je strategicky výhodné vytvořit homogenní koalici.

Vhodně sestavené aliance brání tříštění hlasů mezi ideově spřízněné subjekty a zároveň navyšují počet obdržovaných hlasů, čímž zvyšují šanci na úspěch proti nejednotným či slabším formacím.

²⁷⁸ Nejméně výhodné podmínky pro jednotlivého kandidáta při BV odpovídají situaci, kdy kandiduje co nejmenší počet kandidátů (tj. $M+1$), jejichž síla je vyrovnaná.

Pokud voliči zohledňují osobnosti kandidátů bez ohledu na jejich stranickou příslušnost, nelze považovat homogenní vícečetná uskupení za strategicky nutná.

2. Pro stranu je strategicky výhodné nominovat maximální počet kandidátů.

Jelikož není umožněna kumulace hlasů, voliči nemohou odevzdat straně více hlasů, než postaví kandidátů. Odtud vyplývá nevýhodné postavení neúplných listin, jež se zvyšuje s rostoucím rozdílem velikosti obvodu a počtu kandidátů dané strany. Pokud voliči zohledňují osobnosti kandidátů bez ohledu na jejich stranickou příslušnost, uvažovat o nevýhodném postavení neúplných listin není smysluplné.

3. Nezávislí kandidáti jsou ve vícemandátových obvodech znevýhodněni.

Jelikož není umožněna kumulace hlasů, voliči nemohou odevzdat nezávislému kandidátovi více než jeden hlas. Nevýhodné postavení nezávislých se snižuje s klesající velikostí obvodu. Pokud voliči zohledňují osobnosti kandidátů bez ohledu na jejich stranickou příslušnost, šance nezávislých se zvyšuje s rostoucí velikostí obvodu.

4. Počet úspěšných stran nezávisí na velikosti obvodu.

Pokud voliči zohledňují osobnosti kandidátů bez ohledu na jejich stranickou příslušnost, počet úspěšných subjektů roste s velikostí obvodu.

3.1.2. Volby do městského zastupitelstva hl. m. Bratislavy v roce 2006

Ověřme výše formulované hypotézy na datech z voleb 2006 v Bratislavě-město. Důvody výběru hl. města Bratislavy jsou následující:

- 1) Statistický úřad zveřejňuje podrobné volební statistiky pouze pro krajská města.²⁷⁹
- 2) Z krajských měst byla vybrána Bratislava, poněvadž tamní městské zastupitelstvo je největší, což poskytuje největší datový soubor.
- 3) V hl. městě můžeme očekávat nejvyšší míru hlasování podle stranické příslušnosti.

Městské zastupitelstvo Bratislavy je složeno z 80 poslanců. V roce 2006 bylo vytvořeno 19 obvodů, 7 z nich jednomandátových. Celkové výsled-

²⁷⁹ Ani v případě krajských měst nejsou zveřejněná data úplná, což analýzy velmi ztěžuje. Zcela chybí údaje o počtu odevzdaných obálek, resp. volební účasti v obvodech.

ky voleb 2006 jsou uvedeny v tabulce 5. Počty křesel v tabulce naznačují naprostou převahu KDH, SDKÚ-DS. Vítězná koalice získala v každém z vícemandátových obvodů nejméně třetinu křesel, ze sedmi jednomandátových uspěla ve čtyřech. Druhé uskupení v pořadí, ĽS-HZDS, SF, SMER, SMK-MKP, SZ, pak v žádném vícemandátovém obvodu neobdrželo více než třetinu křesel a v jednomandátových nezískalo jediný post. Z výsledků v jednotlivých obvodech je zřejmé, že v nich nejčastěji probíhala dvoustranná soutěž téměř vyrovnaných aliancí. V pořadí druhá koalice většinou zůstala těsně za kandidáty vítěze, pročež obdržela nepoměrně málo křesel. Ani spolupráce pěti ideově spřízněných subjektů nebyla dostatečně široká.²⁸⁰

Tabulka 5: Celkové výsledky Bratislava-město ve volbách 2006

volební strana	počet mandátů
KDH, SDKÚ-DS	57
ĽS-HZDS, SF, SMER, SMK-MKP, SZ	9
NF	6
NEZÁVISLÍ KANDIDÁTI	3
DSS, NÁDEJ, OKS, OL	2
SNS	2
DÚ	1

Zdroj: data ŠÚ SR.

3.1.2.1. Je naplněn předpoklad hlasování podle stranické příslušnosti ve volbách 2006 v Bratislavě-město?

Všechny čtyři formulované hypotézy jsou platné pouze za předpokladu hlasování podle stranické příslušnosti. Čím více je předpoklad naplněn, tím vyšší je platnost uvedených hypotéz. Proto si nejprve položíme otázku, zda v roce 2006 v Bratislavě-město skutečně převažovalo hlasování založené na identifikaci voliče se stranou, jak bychom mohli předvídat vzhledem k velikosti obce.

²⁸⁰ Např. v jednomandátových obvodech kandidáti pětičlenné koalice povětšinou zůstávali na druhém až třetím místě a tudíž neuspěli v žádném ze sedmi jednomandátových obvodů. Hned v několika by zastoupení velmi pravděpodobně získali v případě koalice s některou další ideově blízkou stranou.

Ideální případ hlasování podle stranické příslušnosti odpovídá situaci, kdy všichni odevzdají maximální počet hlasů jednomu subjektu. Tehdy kandidáti z téže listiny získají stejný počet hlasů. V reálu se ovšem voličské strategie jistě liší. Zatímco někteří zohledňují více konkrétní osobnosti, jiní spíše jejich ideologické zázemí. Taktéž mohou volit stranu a vybrané kandidáty jiného uskupení najednou nebo některé hlasy nevyužít.

Přes rozmanitost aplikovaných strategií lze odhalit převažující tendenci. Čím bližší jsou absolutní počty hlasů kandidátů jedné listiny, tj. čím více odpovídají ideální situaci shodného počtu hlasů, tím více převažuje hlasování založené primárně na identifikaci se stranou. K měření míry stranického hlasování je použit variační koeficient (VK), který je dán podílem směrodatné odchylky absolutního počtu hlasů odevzdaných pro kandidáty jedné listiny a jejich průměrného počtu získaných hlasů. Čím větší variační koeficient, tím větší rozptýlenost absolutního počtu hlasů a tudíž nižší míra hlasování na základě stranické identifikace.

Tabulka 6 uvádí souhrnné statistiky variačních koeficientů u úspěšných volebních stran ve vícemandátových obvodech.²⁸¹ Všechny průměrné VK nabývají relativně nízkých hodnot – žádný nepřesahuje 0,33. Nicméně tendence voličů hlasovat spíše pro strany se pro jednotlivé formace liší.

Nízké hodnoty průměrného VK a směrodatné odchylky VK ukazují, že stranické linie se nejvíce drželi voliči vítězné koalice KDĽ, SDKÚ-DS. Pro druhou koalici v pořadí, ĽS-HZDS, SF, SMER, SMK-MKP, SZ, vypočtené statistiky indikují slabší míru stranického hlasování, leč stále ještě poměrně silnější než u ostatních subjektů.

Shodně nejslabší hlasování podle stran značí vysoké průměrné VK u tří uskupení – NF a SNS a DSS, NÁDEJ, OKS, OL. Vysoké směrodatné odchylky dokládají značnou variabilitu VK v obvodech, jež je závislá na podílu kandidátů. Čím více kandidátů tyto subjekty nominovaly, tím vyšší VK byl zjištěn. Je možné se domnívat, že už tak vysoké průměrné VK by ještě vzrostly, pakliže by tato uskupení sestavila úplné listiny.

²⁸¹ Kvantifikovat míru stranického hlasování variačním koeficientem je smysluplné pouze ve vícemandátových obvodech, neboť v jednomandátových strany nominují pouze jednoho kandidáta. Ze stejného důvodu v tabulce 6 nejsou uvedeny hodnoty VK pro nezávislé kandidáty (NEKA). Variační koeficienty byly rovněž vypočteny pro neúspěšná uskupení. Zjištěné hodnoty VK se však výrazně neliší – průměrný VK u neúspěšných stran nabývá hodnot od 0 do 0,25, směrodatná odchylka VK od 0 do 0,21.

Pro poslední z úspěšných formací, DÚ, byl naměřen nejnižší průměrný VK. Vysoká směrodatná odchylka VK ale naznačuje, že tam, kde DÚ postavila více než jednoho kandidáta, bylo hlasování podle stranické příslušnosti téměř mizivé.

Na základě vypočtených variačních koeficientů lze usuzovat na celkově silnou tendenci volby podle stranické příslušnosti. Předpoklad stranického hlasování je naplněn, a to nejsilněji u prvních dvou vítězných koalic (nejvýrazněji u KDH, SDKÚ-DS). U ostatních kandidujících subjektů bylo hlasování podle stran slabé.

Tabulka 6: Souhrnné statistiky variačních koeficientů kandidátů úspěšných stran ve vícemandátových obvodech

volební strana	průměrný VK	maximální VK	minimální VK	směrodatná odchylka VK
KDH, SDKÚ-DS	0,15	0,25	0,08	0,06
ĽS-HZDS, SF, SMER, SMK-MKP, SZ	0,25	0,46	0,1	0,11
NF	0,33	0,8	0	0,26
SNS	0,28	0,58	0	0,17
DSS, NÁDEJ, OKS, OL	0,29	0,67	0	0,21
DÚ	0,13	0,64	0	0,26

Zdroj: data ŠR SR, výpočty vlastní.

3.1.2.2. Je možné potvrdit formulované hypotézy na datech z voleb 2006 v Bratislavě-město?

První dvě hypotézy vypovídají o strategickém chování politických stran – za předpokladu stranického hlasování je pro subjekty výhodné 1) utvářet homogenní koalice a 2) nominovat maximální počet kandidátů v každém obvodu.

Vítězná formace naplnila oba strategické postupy v nejvyšší míře. KDH, SDKÚ-DS utvořila relativně homogenní koalici a ve všech obvodech sestavila úplné listiny. Zároveň u ní byla naměřena nejvyšší míra hlasování podle stran. Druhý vítěz v pořadí, ĽS-HZDS, SF, SMER, SMK-MKP, SZ, sice rovněž vždy nominoval maximální počet kandidátů, avšak homogenita uskupení byla na první pohled nižší. Současně u něj bylo zjištěno slabší

hlasování na základě identifikace se stranou, což je možné přisuzovat právě nižší homogenitě aliance. Tyto výsledky z roku 2006 v Bratislavě-město odpovídají hypotéze první a druhé. Uskupení, která utvořila homogenní vícečetné koalice a současně ta, která nominovala úplné kandidátní listiny, získala nejvíce mandátů.

Zaměříme se však podrobněji na druhé dvě hypotézy, jež dávají do vztahu počet úspěšných subjektů a velikost obvodu – za předpokladu stranického hlasování 3) počet úspěšných nezávislých kandidátů roste s klesající velikostí obvodu a 4) počet úspěšných stran na velikosti obvodu nezávisí.²⁸²

Grafy 1 a 2 názorně ukazují počty kandidujících (p) a úspěšných stran (p_s)²⁸³ v závislosti na velikosti obvodu (M). Z grafu 1 je patrné, že čím byl obvod větší, tím se o posty ucházelo více subjektů. Zjištěný vztah mezi velikostí obvodu a počtem kandidujících stran je poměrně silný. Koefficient determinace $R^2=0,77$, což znamená, že velikost obvodu vysvětluje 77% rozptylu závisle proměnné počtu kandidujících stran.

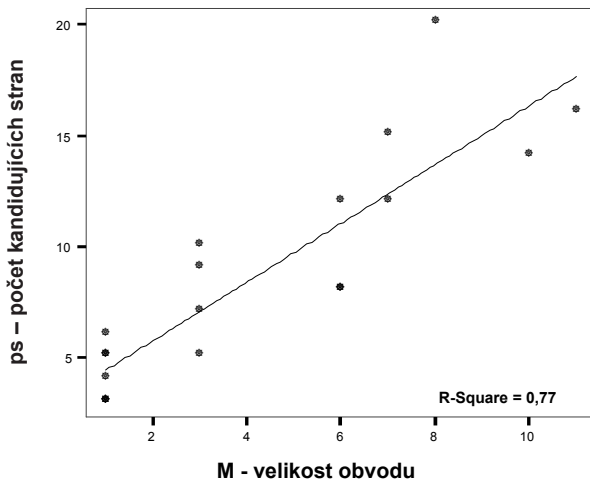
Graf 2 dokládá, že počet úspěšných subjektů na velikosti obvodu nezávisí. Index determinace je roven nule. Je potřeba upozornit, že vzhledem k malému počtu jednotek je naměřená vazba nestabilní. Po vyřazení jednoho pozorování se může změnit na slabě negativní i slabě pozitivní.

Celkově lze uzavřít, že data z voleb 2006 v Bratislavě-město jsou v souladu s hypotézou čtvrtou. Ačkoliv formace považovaly za pravděpodobnější uspět ve velkých obvodech, souvislost šance na získání mandátů s velikostí obvodu prokázána nebyla. Příčinou je naplnění předpokladu stranického hlasování u dvou nejsilnějších koalic. Jak vysvětluje čtvrtá hypotéza, pokud voliči zohledňují primárně stranickou příslušnost, počet úspěšných subjektů na velikosti obvodu nezávisí.

²⁸² Hypotézy tři a čtyři jsou ověřeny pouze ve vícemandátových volebních obvodech, jelikož měřit míru stranického hlasování variačním koeficientem či určit počet úspěšných subjektů v jednomandátových obvodech pozbývá smyslu.

²⁸³ Pro určení počtu kandidujících a úspěšných stran jsou nezávislí kandidáti (NEKA) započítáni jednotlivě, tj. každý nezávislý kandidát jako jedna volební strana – platí pro celý následující text.

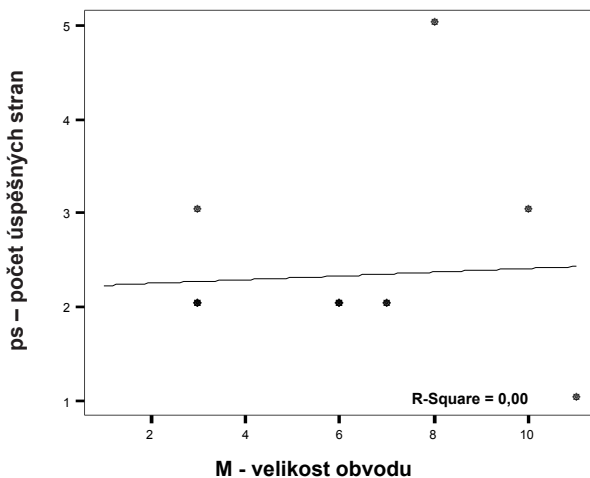
Graf 1: Počet kandidujících stran (p) v závislosti na velikosti obvodu (M)



poznámka: N = 19

Zdroj: data ŠÚ SR,
vlastní výpočet.

Graf 2: Počet úspěšných stran (ps) v závislosti na velikosti obvodu (M)



poznámka: N = 12

Zdroj: data ŠÚ SR,
vlastní výpočet.

Graf 3 zobrazuje počet nezávislých kandidátů (NEKA) v závislosti na velikosti obvodu (M). Z grafu je zřejmé, že s rostoucí velikostí obvodu stoupal počet nezávislých, tedy že nezávislí přisuzovali větší šanci na získání zastoupení velkým obvodům. Naměřená vazba je výrazně slabší než v případě celkového počtu kandidujících stran ($R^2=0,27$).

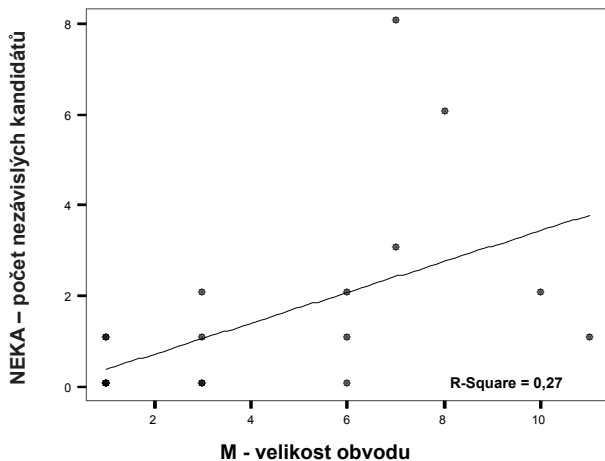
Protože počet úspěšných nezávislých kandidátů je velmi malý (mandát obdrželi tři, z toho pouze dva ve vícemandátových obvodech), ověření třetí hypotézy ve volbách 2006 v Bratislavě-město je problematické vzhledem k nedostatku dat. Jak bylo ukázáno, u všech úspěšných subjektů vyjma prvních dvou vítězných koalic je hlasování podle stranické linie slabé. Jejich výchozí pozice je tak podobná výchozí pozici nezávislých, protože je možné kandidáty těchto uskupení považovat, do jisté míry, za samostatně kandidující osobnosti. Jak ilustruje graf 4, nebyla pozorována žádná závislost počtu úspěšných malých subjektů (p_s) na velikosti obvodu (M), neboť $R^2=0,00$.²⁸⁴ Naměřená vazba je ale nestabilní a po vyřazení odlehlého pozorování objevíme slabý negativní vztah ($R^2=0,29$), jenž podporuje třetí hypotézu – viz graf 5.²⁸⁵

Grafy 3, 4 a 5 dokládají, že nezávislí považovali za pravděpodobnější získat mandát ve velkých obvodech. Takový postup je v protikladu s hypotézou třetí, kdy za předpokladu stranického hlasování je šance nezávislých naopak větší v malých obvodech. Avšak platnost právě této hypotézy není možné potvrdit vzhledem k nedostatku dat. Jestliže datový soubor rozšíříme o kandidáty malých úspěšných subjektů, které považujeme za nezávislé, lze třetí hypotézu přijmout pouze po vyřazení odlehlého pozorování. Jediným způsobem, jak uvedené závěry zpřesnit, je zjištěné vazby ověřit v dalších volbách či v jiných krajských městech.

²⁸⁴ V grafech 4 a 5 je každý úspěšný kandidát započítán samostatně jako jedna strana.

²⁸⁵ Vyřazené pozorování odpovídá osmimandátovému volebnímu obvodu, kde uspělo pět kandidátů malých stran. Současně právě v tomto obvodu byl naměřen jeden z nejvyšších VK u vítězných koalic. Je tak zřejmé, že pro tento obvod je předpoklad hlasování na základě stranické příslušnosti naplněn velmi slabě.

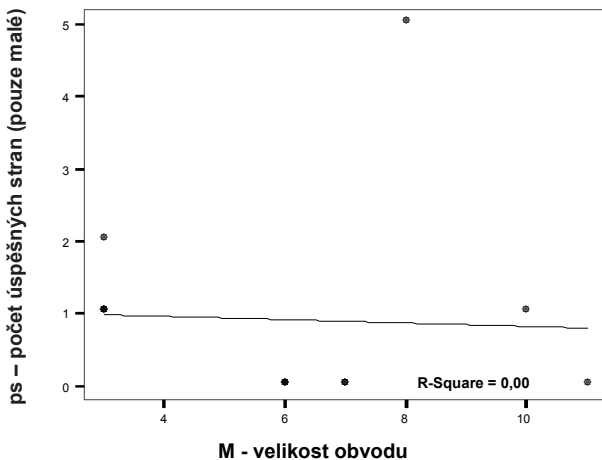
Graf 3: Počet nezávislých kandidátů (NEKA) v závislosti na velikosti obvodu (M)



poznámka: N = 19

Zdroj: data ŠÚ SR, vlastní výpočet.

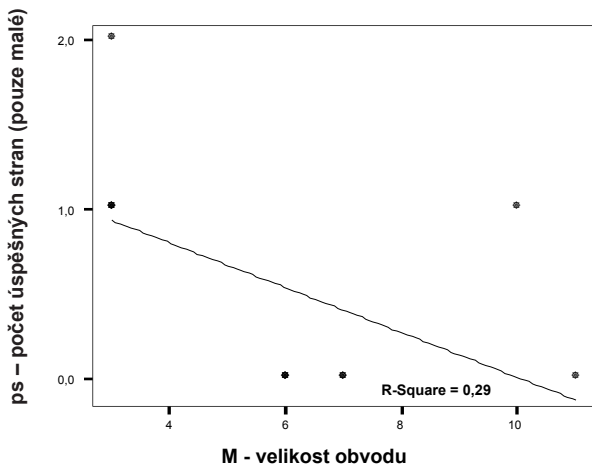
Graf 4: Počet úspěšných malých stran (ps) v závislosti na velikosti obvodu (M)



poznámka: N = 12;
každý úspěšný kandidát započítán jako jedna volební strana

Zdroj: data ŠÚ SR, vlastní výpočet.

Graf 5: Počet úspěšných malých stran (ps) v závislosti na velikosti obvodu (M) – bez odlehlého pozorování



poznámka: N = 12; každý úspěšný kandidát započítán jako jedna volební strana

Zdroj: data ŠÚ SR, vlastní výpočet.

3.1.3. Výsledky analýzy teoretických horních prahů na lokální úrovni

Na základě teoretických horních prahů volebního systému do zastupitelstev obcí a měst SR je možné formulovat čtyři hypotézy: Za předpokladu stranického hlasování je pro subjekty výhodné 1) utvářet homogenní koalice a 2) nominovat maximální počet kandidátů v každém obvodu. Za stejného předpokladu, lze očekávat, že 3) počet úspěšných nezávislých kandidátů roste s klesající velikostí obvodu avšak 4) počet úspěšných stran na velikosti obvodu nezávisí.

Hypotézy byly ověřeny na datech z voleb 2006 v Bratislavě-město. Platnost první a druhé hypotézy se zdá být potvrzena, jelikož uskupení, která utvořila homogenní vícečetné koalice a současně ta, která nominovala úplné kandidátní listiny, získala nejvíce mandátů. Rovněž platnost hypotézy čtvrté se zdá být potvrzena, jelikož počet úspěšných subjektů s velikostí obvodu nesouvisel, přestože formace považovaly za pravděpodobnější uspět ve velkých obvodech. Podobně jako v případě stran, nezávislí považovali za pravděpodobnější získat mandát ve velkých obvodech, což je v protikladu s třetí hypotézou. Data však neposkytují dostatek důkazů pro potvrzení této hypotézy. Jediným způsobem, jak uvedené závěry zpřesnit, je zjištěné vazby ověřit v dalších volbách či v jiných krajských městech.

3.2. Volební systém pro volby starostů a primátorů slovenských obcí a měst

Volbu hlavních výkonných orgánů slovenských obcí upravuje stejně jako volbu zastupitelstev zákon o volbách do orgánů samosprávy obcí.²⁸⁶ Starostové obcí a primátoři měst jsou voleni prostým většinovým volebním systémem, každá obec tvoří pro účel volby jednomandátový volební obvod.²⁸⁷ Narozdíl od voleb předsedů VÚC je aplikován systém jednokolový, ke zvolení tak kandidátovi stačí i relativní většina odevzdaných hlasů. V případě rovnosti hlasů a dvou vítězných kandidátů se konají nové volby.²⁸⁸ V případě jediného kandidáta nelze hlasovat proti jeho zvolení a ten tak získává jistotu úspěchu, ke kterému stačí pouze jeho vlastní jediný hlas.

Volby starostů a primátorů se konají vždy s odstupem čtyř let souběžně s volbami zastupitelstev. Kandidát na starostu může zároveň kandidovat i do zastupitelstva, souběžný výkon obou funkcí je však neslučitelný.²⁸⁹ Kandidáti na funkce starostů musí nejpozději v den voleb dosáhnout 25 let věku. Nominovat kandidáty mohou politické strany a nezávislí kandidáti, kteří musí ke své kandidatuře připojit petici s podpisy voličů podporujících jejich kandidaturu [PILÁT 2003: 11–12]. Počet podpisů potřebných pro kandidaturu nezávislých kandidátů na starostu a do zastupitelstev jsou totožné.

Tabulka 7: Počty podpisů potřebných ke kandidatuře nezávislých kandidátů

počet obyvatel obce	vyžadovaný počet podpisů
do 50	3
51 – 100	3–5
101 – 500	5–7
501 – 2 000	7–9
2 000 – 20 000	9–11
20 001 do 100 000	11–13
nad 100 000	23–41

Zdroj: Zákon č. 346/1990 Zb.

²⁸⁶ Zákon č. 346/1990 Zb.

²⁸⁷ Zákon č. 346/1990 Zb.

²⁸⁸ Zákon č. 346/1990 Zb.

²⁸⁹ Zákon č. 346/1990 Zb.

Starostové a primátoři mohou být z funkce odvoláni. Hlasování obyvatel obce o odvolání starosty vyhlásí zastupitelstvo v případě, požádá-li o to peticí 30 % oprávněných voličů nebo trvá-li alespoň šest měsíců nepřítomnost či nezpůsobilost starosty. Pokud starosta hrubě nebo opakovaně porušuje své povinnosti či slovenskou legislativu, může ho odvolat nadpoloviční většinou hlasů přímo i obecní zastupitelstvo. Pokud dojde k odvolání starosty či se z jiného důvodu uprázdní jeho mandát, vyhlásí předseda *Národnej rady* nové volby.²⁹⁰

Na empirických datech jsou poměrně dobře viditelné hlavní dopady volebního systému na komunální politické systémy a komunální koalice. Zejména ve velkých městech se při nominaci kandidátů na funkce primátorů formují dvě až tři předvolební koalice,²⁹¹ které jsou sestavovány na základě dosavadní spolupráce na komunální úrovni, ambicí politických lídrů či ideologického zaměření stran, resp. jejich provládní a opoziční orientace [MESEŽNIKOV 2003: 52–53]. Při velké fragmentaci nominujících stran v některých případech ve velkých městech vítězí z pohledu volební geografie outsideři. Například v roce 2002 kandidát spojené levice dokázal porazit kandidáty fragmentovaného pravicového tábora v Prešově, naopak kandidát pravicové koalice uspěl v Trenčíně, dlouhodobé baště HZDS [KRIVÝ 2003: 97]. Tvorba aliancí se tak stala ve velkých městech osvědčenou volební strategií. V řadě menších i středních měst se doposud objevovala i řada tzv. superkoalic či všeobecních koalic zahrnujících celé politické spektrum, jak tomu bylo například ve volbách 1998 a 2002 ve městě Partizánske. Velmi široké nominační koalice se dlouhodobě vyskytovaly i ve městech Bardejov, Zvolen nebo Banská Štiavnica [KRIVÝ 2003: 105–107; JÜPTNER 2004: 161], jejich četnost však v období 1998 – 2006 spíše klesá.²⁹² Jakkoli je vytváření takových koalic i vyjádřením nepolitického nahlížení komunální politiky doloženého sociologickými výzkumy [VELŠIC 2003: 45–47], je bezpochyby posilováno i volebním systémem, v jehož rámci chybí politickým stranám manévrovací prostor mezi prvním a případným druhým kolem volby.

²⁹⁰ Zákon č. 369/1990 Zb.

²⁹¹ Web Statistického úřadu Slovenské republiky [<http://www.statistics.sk>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009]

²⁹² Web Statistického úřadu Slovenské republiky [<http://www.statistics.sk>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009]

4. Stranický systém na komunální úrovni

4.1. Význam a role nezávislých kandidátů

Fragmentovaná struktura obecních samospráv i snadný vstup nezávislých kandidátů do politické soutěže dává tušit, že by skupina nestranických aktérů mohla slovenské komunální politice dominovat. Slovenský příklad však názorně ukazuje to, co například zákonodárci v České republice od roku 1994 ještě nestačili pochopit: mezi podmínkami pro vstup nezávislých kandidátů a jejich relevancí v politickém systému neexistuje přímá úměrnost. Vzhledem k obvykle stanoveným počtům podpisů potřebných pro kandidaturu nezávislých se na Slovensku v relevantní míře nesetkáváme s komunálními či regionálními stranami²⁹³. Díky volebnímu systému navíc Slovensko nezná instituci sdružení nezávislých kandidátů.²⁹⁴ Nezávislí kandidáti tak nejsou volebním systémem nuceni k integraci a spolupráci a většinový volební systém narušuje i jejich relevanci v očích voličů. Není tak překvapením, že přes silné zastoupení nezávislých kandidátů v zastupitelstvech malých obcí tito aktéři v celostátních součtech poslaneckých mandátů v obcích nevíteží a získávají zpravidla pouhou šestinu či sedminu rozdělovaných křesel²⁹⁵ [KRIVÝ 2003: 81].

O něco lepší je pozice nezávislých kandidátů při volbách starostů a primátorů [MALÍKOVÁ 2000: 279–280]. V rurálním prostředí je know-how nezávislého kandidáta v některých případech výhodnější než stranická příslušnost, v těchto volbách navíc nevynikne rozdíl mezi zázemím zařazeného a nezařazeného kandidáta tolik, jako při volbách obecních poslanců. I v některých větších městech přestávají být úspěšní primátoři závislí na podpoře stran a kandidují sami za sebe, četnost nezávislých kandidátů je navíc umocněna nominací těch, kteří neuspěli v soutěži o nominaci v rámci předvolebních koalic politických stran [KRIVÝ 2003: 81]. Nezávislí kandidáti tak pravidelně obsazují bezmála třetinu všech křesel starostů a primátorů.

²⁹³ Přesto se nezávislým kandidátům daří získávat mandáty v zastupitelstvech některých VÚC [KRIVÝ 2006: 174].

²⁹⁴ Zákon č. 346/1990 Zb.

²⁹⁵ Web Statistického úřadu Slovenské republiky [<http://www.statistics.sk>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009].

Tabulka 8: Podíly mandátů nezávislých kandidátů v komunálních volbách (v %)

	2002	2006
mandáty poslanců	13,46	17,10
mandáty starostů a primátorů	32,66	30,83

Zdroj: Autor, dle webu Statistického úřadu SR²⁹⁶

Postavení nezávislých kandidátů v jednotlivých politických systémech je samozřejmě úzce spojeno s velikostí obce. Se zmenšující se velikostí obce stoupá nejen volební účast, ale i ochota rozhodovat se místo podle stranické příslušnosti kandidátů podle jejich osobnosti. Zatímco v obcích do 2 000 obyvatel se podle sociologického výzkumu před volbami 2002 hodlalo při výběru kandidátů 79 % respondentů při výběru kandidátů řídit „jejich vlastnostmi a schopnostmi bez ohledu na jejich stranickou příslušnost“ a pouze 9 % hodlalo zohlednit jeho politickou příslušnost, v Bratislavě a Košicích byl tento poměr již jen 45 % ku 30 % [VELŠIČ 2003: 46].

4.2. Pozice politických stran na lokální úrovni

Výhodu v komunálních volbách mají především etablované strany s hustou sítí místních stranických organizací a silnou členskou základnou. Měřeno počtem zisků poslaneckých mandátů prostřednictvím samostatných kandidátních listin tak tradičně nejvíce mandátů dlouhodobě získávají ĽS-HZDS (*Ludová strana – Hnutie za demokratické Slovensko*), KDH (*Kresťanskodemokratické hnutie*) a SMK (*Strana maďarskej koalície*) [mj. MALÍKOVÁ 2000: 5–7]. Naopak nově vzniklé či mladší strany jako SDKÚ-DS (*Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana*) nebo ANO (*Aliancia nového občana*) mají v komunálních volbách výsledky slabší a i z tohoto důvodu se více zapojují do předvolebních koalic. Výjimkou je strana Smer (*SMER – Sociálna demokracia*), která byla založena teprve v roce 1999. Volební výsledky z roku 2002 byly pro stranu v porovnání s celostátními preferencemi zklamáním [MESEŽNIKOV 2003b: 63], ve volbách v roce 2006 ale strana již se ziskem 19 % mandátů dokázala zvítězit a překonat i počet mandátů získaný nezávislými kandi-

²⁹⁶ Web Statistického úřadu Slovenské republiky [<http://www.statistics.sk>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009].

dáty.²⁹⁷ Tohoto výsledku však nepochybně dosáhla i díky přechodu řady místních organizací ze zaniklé SDL (*Strany demokratickej ľavice*).

Tabulka 9: Zisky mandátů v komunálních volbách 2002 a 2006 (%)

	2002		2006	
	volby zastupitelstev	volby starostů a primátorů	volby zastupitelstev	volby starostů a primátorů
HZDS (ĽS-HZDS)	16,6	13,19	11,7	7,3
KDH	13,5	7,1	12,2	5,6
nezávislí kandidáti	13,5	32,66	17,1	30,8
SMK – MKP	9,5	8	9,17	7,4
SDL'	7,5	4,4	0	0
SDKÚ (SDKÚ – DS)	5	4,36	6,8	4,4
SMER (SMER – SD)	4,5	2,3	19	14,4

Zdroj: Autor, dle webu Statistického úřadu SR²⁹⁸

Se vzrůstající velikostí měst stoupá četnost předvolebních koalic, k jejichž konstrukci motivuje za předpokladu soutěživého politického modelu volební systém. Ačkoli se můžeme setkat i s koalicemi napříč politickým spektrem, většina koalic či aliancí ve velkých městech je ideologicky propojená. Na základě empirických dat z voleb v roce 2002 tak Grigorij Mesežnikov vyvrací teze mnohých publicistů, podle kterých se místní koalice vytvářejí bez ohledu na ideový a programový profil stran [MESEŽNIKOV 2003: 54]. Stranou s možná nejširším ideovým koaličním potenciálem byla v roce 2002 nevyhraněná ANO, která se ve vysoké četnosti objevila v koalicích různých typů napříč politickým spektrem se

²⁹⁷ Web Statistického úřadu Slovenské republiky [<http://www.statistics.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009].

²⁹⁸ Web Statistického úřadu Slovenské republiky [<http://www.statistics.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009].

zastoupením vládních i opozičních stran [KRIVÝ 2003: 85; OROGVÁNI 2006: 283].

Z hlediska komunální volební geografie představují velká města baštu stran a koalic pravého středu. Sporadické komunální volební neúspěchy stran této části politického spektra jsou zpravidla determinovány nejednotností těchto stran, určité pnutí existovalo zejména mezi křesťanskými demokraty z KDH a od nich odštěpenou SDKÚ [MESEŽNIKOV 2003b: 62–63]. Naopak zázemí HZDS, která lokální politice od roku 1994 dlouho dominovala, lze hledat spíše ve venkovském prostředí [MESEŽNIKOV 2003b: 62–63]. Vedle zázemí v různých kategoriích velikosti obcí můžeme v některých případech mluvit i o regionálních baštách některých politických stran. Pokud ponecháme stranou jihoslovenské regiony s vysokou koncentrací maďarského obyvatelstva jako zázemí SMK, můžeme zmínit města jako bašty KDH²⁹⁹ a SDKÚ, regiony Kysuce a Orava jako opory SNS, Trenčín se silným zázemím HZDS či Prešovský kraj s nejvyšší podporou strany SMER³⁰⁰.

²⁹⁹ Mezi bašty KDH patřila rovněž Bratislava a Košice [KRIVÝ 2003: 81].

³⁰⁰ Web Statistického úřadu Slovenské republiky [<http://www.statistics.sk>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009].

Prameny a literatura

Legislativa

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení

Zákon č. 346/1990 Zb., o voľbách do orgánov samosprávy obcí

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice

Zákon č. 221/1996 Zb. o územnom a správnom usporadaniu Slovenskej republiky

Zákon č. 302/2001 Zb., o samospráve vyšších územných celkov

Internetové zdroje

Štatistický úrad Slovenskej republiky [<http://www.statistics.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009]

Únia miest Slovenska [<http://www.unia-miest.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009]

Združenie miest a obcí Slovenska [<http://www.zmos.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009]

M.E.S.A.10 [<http://www.mesa10.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009]

Inštitút pre verejné otázky (IVO) [<http://www.ivo.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009]

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky [<http://www.minv.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009]

Oficiální web municipality Bratislava [<http://www.bratislava.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009]

Oficiální web municipality Košice [<http://www.kosice.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009]

Oficiální web municipality Modrý Kameň [<http://www.modrykamen.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009]

Oficiální web municipality Smižany [<http://www.smizany.sk>; ověřeno ke dni 30.5.2009]

Literatura

EZECHIAŠOVÁ, M. (2008a): Teoretický práh listinných poměrných systémů. *Politologický časopis*. Roč. 15, č. 1, s. 3–28.

EZECHIAŠOVÁ, M. (2008b): Empirický práh volebních systémů. Otazníky nad způsobem operacionalizace skutečných prahů. *Politologický časopis*. Roč. 15, č. 3, s. 206–218.

GROFMAN, B. (2008): A Taxonomy of Runoff Methods. *Electoral Studies*. Roč. 27, č. 3, s. 395–399.

JÜPTNER, P. (2004): *Česká komunální politika a její problémy*. Praha: IPS FSV UK. 200 s.

KLIMOVSKÝ, D. (2004). Vplyv spôsobu kreovania starostu na jeho pozíciu v lokálnej samospráve. In: LOVAŠ, L. (eds.) *Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika.

KLIMOVSKÝ, D. (2006): Regionálna samospráva v rokoch 2002–2005: skúsenosti a súvislosti v politickej reflexii. In: MESEŽNIKOV, G. (eds.): *Regionálne voľby 2002*. Bratislava: IVO.

KLIMOVSKÝ, D. (2008a): *Základy verejnej správy*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika.

KLIMOVSKÝ, D. (2008b): Politics and its Impact on the Reform Processes: the Case of the Reform of Public Administration System in the Slovak Republic (1989 – 2006). In: MUSIL, J. (eds.): *Space and Historical Time as Dimensions of Social Change*. Praha: MatFyzPress, s. 45 – 64.

KLIMOVSKÝ, D. (2009a): Otázka paralelného výkonu verejných funkcií v územnej samospráve a funkcie poslanca NR SR. *Acta Politologica*. Vol. 1, no. 1., s. 29–51.

- KLIMOVSKÝ, D. (2009b): Zmeny územno-administratívneho členenia SR a ich dopad na regionálnu politiku a postavenie jej aktérov. *Regionálne disparity*. No. 5/2009, s. 21–46.
- KRIVÝ, V. (2003): Komunálne voľby 2002: výsledky, úspešné politické strany. In: MESEŽNIKOV, G. (eds.): *Komunálne voľby 2002*. Bratislava: IVO.
- KRIVÝ, V. (2006): Výsledky regionálnych volieb. In: MESEŽNIKOV, G. (eds.): *Regionálne voľby 2002*. Bratislava: IVO.
- LEBEDA, T. (2001): Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. *Politologický časopis*, roč. 8, č. 2, s. 134–149.
- LIJPHART, A.; PINTOR, R. L.; SONE, Y. (1986): The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples. In: GROFMAN, B.;
- LIJPHART, A. (eds.): *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon Press, s. 154–170.
- MALÍKOVÁ, Ľ. (2000): Public Administration Reform in Slovakia with Special Reference to Local Government. *Slovak Sociological Review*. Roč. 32, č. 3, s. 273–288.
- MESEŽNIKOV, G.; NIŽŇANSKÝ, V. (2002): *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002. Súvisosti, aktéri, voľby*. Bratislava: IVO.
- MESEŽNIKOV, G. (eds.)(2003a): *Komunálne voľby 2002*. Bratislava: IVO.
- MESEŽNIKOV, G. (2003b): Politické strany vo voľbách do orgánov samospráv obcí a miest. In: MESEŽNIKOV, G. (eds.): *Komunálne voľby 2002*. Bratislava: IVO.
- MESEŽNIKOV, G. (eds.)(2006): *Regionálne voľby 2002*. Bratislava: IVO.
- NIŽŇANSKÝ, V.; VALENTOVIČ, M. (2004): *Financovanie samosprávy obcí*. Bratislava: M.E.S.A.10.
- NIŽŇANSKÝ, V. (eds.)(2005a): *Verejná správa na Slovensku*. Bratislava: Úrad vlády SR.
- NIŽŇANSKÝ, V. (eds.)(2005b): *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995–2005*. Bratislava: Úrad vlády SR.

- NIŽŇANSKÝ, V. (eds.)(2005c): *Decentralization in Slovakia. The Concept of Decentralising and Modernising of Public Administration*. Bratislava: Government Office of the Slovak Republic.
- NIŽŇANSKÝ, V. (2006): Regionálny aspekt reformy verejnej správy. In: MESEŽNIKOV, G. (eds.): *Regionálne voľby 2002*. Bratislava: IVO.
- NIŽŇANSKÝ, V.; PILÁT, J. (2007): Verejná správa. In: BÚTORA, M.; KOLÁR, M.; MESEŽNIKOV, M.: *Slovensko 2006. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: IVO.
- OROGVÁNI, A. (2006): Koaličné stratégie v komunálnych voľbách na Slovensku v rokoch 1998 a 2002. *Středoevropské politické studie*. Roč. VIII, č. 2–3, s. 248–297.
- PILÁT, J. (2003): Samospráva na Slovensku: trendy a problémy. In: MESEŽNIKOV, G. (eds.): *Komunálne voľby 2002*. Bratislava: IVO.
- RAE, D. (1971): *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- ROKKAN, S. (1970): *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- SNOPKO, L. (eds.)(1994): *Práva miest a ich ochrana. Decentralizácia Slovenska*. Bratislava: Nadácia Friedricha Naumanna.
- SOKOLOVSKÝ, L. (1994): História verejnej správy na Slovensku. In: SNOPKO, L. (eds.): *Práva miest a ich ochrana. Decentralizácia Slovenska*. Bratislava: Nadácia Friedricha Naumanna.
- SWIANEWICZ, P. (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia? Velikost miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe*. Bratislava: M.E.S.A.10.
- VELŠIC, M. (2003): Komunálne voľby, lokálna demokracia a samospráva v optike verejnej mienky. In: MESEŽNIKOV, G. (eds.): *Komunálne voľby 2002*. Bratislava: IVO.

Seznam zkratok volebných stran použitých v kapitole 3.1.:

Zkratka	Název strany
DSS	Demokratická strana Slovenska
DÚ	Demokratická únia Slovenska
KDH	Kresťanskodemokratické hnutie
ĽS-HZDS	Ľudová strana – Hnutie za demokratické Slovensko
NÁDEJ	NÁDEJ
NF	Nezávislé fórum
OKS	Občianska konzervatívna strana
OL	Občianski liberáli
SDKÚ-DS	Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana
SF	Slobodné fórum
SMER	SMER – Sociálna demokracia
SMK-MKP	Strana maďarskej koalície – Magyar Koalíció Pártja
SNS	Slovenská národná strana
SZ	Strana zelených

POLSKO

Michal Trojan

1. Obce v Polsku

1.1. Historický vývoj

Polsko bylo první zemí, jež po rozpadu sovětského východního bloku odstartovala demokratizační reformy. Význam svobodných samospráv pro demokratické fungování celého politického systému dobře ilustruje skutečnost, že při jednání u „kulatých stolů“ ve Varšavě v roce 1989 bylo téma reformy místních samospráv považováno zástupci Solidarity za jeden ze stěžejních bodů jednání. K docenění významu této reformy je důležité popsat systém, jenž v Polsku existoval mezi léty 1950 a 1990. [KOCON 1991: 360]

Fungování komunální správy bylo od roku 1950 plně podřízeno principu jednotné státní moci. To v praxi znamenalo, že místní úřady byly začleněny do pevné hierarchické struktury národních rad, čímž ztratily veškerou samostatnost. Svojí roli při kontrole samospráv hrál i systém jejich financování. Ten učinil místní úřady naprosto závislé na centrálně kontrolovaném rozpočtu a nepřipouštěl žádné alternativní finanční toky³⁰¹. [KOCON 1991: 360]

Typickým znakem vývoje polského politického systému mezi roky 1950 a 1990 se stalo napětí mezi trvalým tlakem k decentralizaci systému a pevnými bariérami socialistického uspořádání. Jako hlavní důvody tlaku k decentralizaci systému je přitom třeba vidět: (1) neschopnost tehdejší vlády efektivně řešit široké spektrum problémů lokálního charakteru a (2) postavení vlády, jež byla stále častěji ochotna poskytnout větší míru lokální autonomie výměnou za podporu režimu. V prostředí politického systému socialistického Polska však proti decentralizačním snahám stály: (1) strach některých politických vůdců z reálné ztráty kontroly nad systémem; (2) silně centralizovaná státní byrokracie, jež v decentralizaci spatřovala hrozbu pro vlastní postavení; (3) pravidelně se opakující finanční krize, jež pokaždé vedly k přísnější kontrole nad veškerými státními výdaji a (4) absence zkušenosti s fungujícím

³⁰¹ Vypisování místních daní nebo svobodné hospodaření s obecním majetkem.

systémem svobodných samospráv, jež měla za následek nízkou míru podpory pro decentralizaci. Jakkoliv tak byly jednotlivé tlaky k decentralizaci systému silné, mechanismus jeho fungování v období socialistického zřízení nikdy nepřestal být centralizovaný. [KOCON 1991: 360–361]

Jednání u „kulatých stolů“ samo o sobě ještě konkrétní změny mocenského uspořádání v Polsku nepřineslo. První konkrétní kroky k reformě samospráv zahájila až vláda premiéra Tadeusze Mazowieckiho. Reforma samospráv byla touto vládou považována za vůbec nejdůležitější část celé ekonomicko-politické přeměny země a během osmi měsíců byla utvořena kompletní nová legislativa. Tato legislativa v podobě osmi stěžejních zákonů³⁰² byla následně začleněna do struktury nové ústavy z roku 1990. Pojem „územní samospráva“ se tedy poprvé objevil v nové polské ústavě po její změně z 8. března 1990. Touto ústavní změnou byl model národních rad z období Polské lidové republiky nahrazen novým samosprávním pořádkem. [KOCON 1991: 363–364]

1.2. Vztah obcí a státu, resp. vyšších správních celků

Po ústavních změnách z let 1992, 1997³⁰³ a 1999 se základní správní členění Polska ustálilo na struktuře: obec (*gmina*) – okres (*powiat*) – vojvodství (*województwo*). Zatímco v ústavě z roku 1990 (čl. 43) byla obecní úroveň územní samosprávy zmíněna jako vůbec jediná, pozdější změny rozšířily samosprávním princip i na vyšší správní celky. Dle ústavy představují obce základní jednotky samosprávy, do jejichž kompetence spadá vše, co není výslovně určeno vyšším správním jednotkám. Ke konci roku 2006 se v Polsku nacházelo 2 478 obcí. Postavení obcí je výrazně posíleno zejména jejich relativně vysokou mírou finanční nezávislosti.

V Polsku se v roce 2006 nacházelo 313 okresů a 65 měst se statutem okresu. Okresům není určen dohled nad obcemi, ale zajišťování těch věcí, jež přesahují možnosti jednotlivých obcí. Pro tento účel jsou okresy

³⁰² Zákon o samosprávě (8. březen 1990) – často označovaný za ústavu samospráv; zákon o lokálních volbách (8. březen 1990); zákon o zaměstnancích samospráv (22. březen 1990); dodatek ústavy (8. březen 1990) – zde jsou místní samosprávy explicitně označeny za součást politického systému státu; zákon o státní správě (22. březen 1990); zákon o samosprávním vládě Varšavy (18. květen 1990); zákon o povinnostech samospráv (17. květen 1990); zákon o regulaci dlažby (10. květen 1990).

³⁰³ V ní je odkazováno na zvláštní zákon o novém územním členění Polska. Tím je zákon o územním členění (24. červenec 1998).

vybaveny vlastním, a rovněž do značné míry nezávislým rozpočtem. Do kompetencí okresních samospráv spadá: správa nemocnic, zajištění bezpečí a pořádku, údržba okresních komunikací, dohled nad protipovodňovou a protipožární ochranou a předcházení nezaměstnanosti. Okres by teoreticky měl představovat území jak geograficky, tak i sociálně stejnorodé. [KUBÁT 2006: 171]

Počet vojvodství byl reformou z roku 1999 radikálně snížen ze 49 na 16. Vojvodství touto reformou rovněž nově získala samosprávný rozměr³⁰⁴. Vojvodstvím je určeno působit v těch oblastech, jež jsou obtížně zvladatelné jak z okresní, tak i z celostátní úrovně. Mezi kompetence vojvodských samospráv je zařazen: ekonomický rozvoj regionu, vzdělání – včetně univerzitního, a především koordinace čerpání peněz z fondů Evropské unie. [KUBÁT 2006: 172]

Velmi významným okamžikem pro fungování samospráv byla decentralizace, jež proběhla na podzim roku 1998. Jejím důsledkem bylo převedení mnoha kompetencí státní správy na orgány územních samospráv. Touto změnou také došlo k upravení financování samospráv a k převedení části státního majetku na nižší správní úroveň. Výsledkem zmiňované reformy bylo převedení kolem 10 500 státních zařízení³⁰⁵ do vlastnictví obcí, okresů a vojvodství. Zároveň byla provedena finanční decentralizace, při níž se podíl státního rozpočtu na veřejných financích snížil ze 76 % na 55 %. [SVOBODA 2001]

Lze bez váhání konstatovat, že v současnosti Polsko dobře zapadá do severoevropského modelu správního uspořádání, jež je charakteristický silnou lokální úrovní a relativně slabou úrovní regionální. [SWIANIEWICZ 2006: 599]

Polské obce se, jak již bylo naznačeno, těší relativně vysoké míře samostatnosti. To je dáno i způsobem jejich financování. S jistou nadsázkou totiž platí, že čím vyšší je příjem obce, tím vyšší je míra její autonomie. Příjem polských obcí je tvořen následujícími zdroji: (1) lokálními daněmi a poplatky, (2) příjmy plynoucími z hospodaření s obecním majetkem, (3) dotacemi a granty ze státního rozpočtu a v neposlední řadě (4) přímými dotacemi z fondů Evropské Unie. Příjmy polských obcí se místy významně liší. Obecně se dá konstatovat, že čím menší obec je, tím nižší příjmy dokáže generovat. To je způsobeno tím, že vlastní příjmy tvoří u velkých

³⁰⁴ Původní vojvodství vykonávala pouze funkce státní správy.

³⁰⁵ Jednalo se o školy, nemocnice nebo knihovny.

obcí více než polovinu jejich celkového příjmu. Větší obec s větším majetkem tedy disponuje vyšším vlastním příjmem, a tak se může těšit vyšší míře nezávislosti na státu. U malých obcí je naopak více než polovina jejich příjmu tvořena penězi ze státního rozpočtu, což v důsledku omezuje jejich manévrovací schopnost³⁰⁶.

Jedním z velmi relevantních způsobů jak určit finanční situaci konkrétní obce je vypočítat podíl jejího obecního příjmu na jednoho jejího obyvatele. Výzkum provedený Sociologickým výzkumným ústavem v Sopotu v roce 2000 na vzorku 579 obcí (viz Tabulka 1) ukazuje, že 90 % zkoumaných obcí nedisponuje vyšším příjmem než 2 000 PLN na osobu. Vysoký rozdíl v příjmech obcí dokazuje fakt, že zatímco u některých obcí dosahuje jejich příjem pouhých 500 PLN na osobu, v jiných překračuje hranici 21 000 PLN na osobu. V některých případech však může dojít k situacím, kdy příjem obce na jednoho obyvatele může být vyšší u malých (venkovských) než u velkých (městských) obcí. Tento jev však bohužel nebývá zapříčiněn tím, že by tyto malé obce dokázaly samy vytvářet vysoký příjem. Příjem takovýchto obcí totiž bývá zpravidla z větší části tvořen státními příspěvky. [KWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 193–194]

Tabulka 1: Celkový příjem obce na jednoho obyvatele

Příjem	Velikost obce podle počtu jejích obyvatel								Celkem	
	Do 4 999		5 000 až 9 999		10 000 až 49 999		Nad 50 000			
	P	[%]	P	[%]	P	[%]	P	[%]	P	[%]
Do 1 000 PLN	15	15,5	47	24,3	66	29,2	12	19,0	140	24,2
1 001–2 000 PLN	78	80,4	137	71,0	152	67,2	40	63,5	407	70,3
2 001–3 000 PLN	3	3,1	4	7,1	4	1,8	9	14,3	20	3,4
Nad 3 001 PLN	1	1,0	1	2,1	2	0,9	0	0,0	4	0,7
Žádná data	0	0,0	4	0,5	2	0,9	2	3,2	8	1,4
Celkem	97	100	193	100	226	100	63	100	579	100

Zdroj: KWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 194

³⁰⁶ Existují ale i výjimky. Kupříkladu nejbohatší polskou obcí v roce 2000 byla jedna vesnická obec v centrálním Polsku, jež vykazovala 98,6 % svého příjmu z vlastních zdrojů. V tomto konkrétním případě to ovšem bylo způsobeno vysokými poplatky z pronájmu dolů na jejím území. [KWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 193]

1.3. Vztah samosprávy a státní správy

Na regionální úrovni je státní správa oddělena od samosprávy. Nejvyššího představitele státní správy ve vojvodství představuje *wojewoda*, jenž je jmenován premiérem. Samospráva vojvodství je tvořená voleným zastupitelstvem a vládou v čele s maršálkem. Na okresní úrovni není přítomna státní správa a samospráva je reprezentována voleným zastupitelstvem v čele se starostou (*starosta*). Města se statutem okresu mají stejné orgány jako obce, ale kromě výkonu pravomocí obce vykonávají i funkce okresu. Na obecní úrovni funguje smíšený model státní správy a samosprávy. Samosprávu v obci představuje volené zastupitelstvo a výkonný výbor v čele s přímo voleným starostou (*wójt, burmistrz, prezydent*). Kompetence státní správy a samosprávy na lokální úrovni jsou rozdělené, ale přitom pružně proměnlivé. Na obecní samosprávu může být zákonem přenesen výkon určitých aspektů státní správy. Tento přesun pravomocí je rovněž možný po dohodě mezi obcí a příslušným orgánem státní správy. [SWIANIEWICZ 2006: 603]

1.4. Sídlní struktura

Polská populace vykazuje v dlouhodobém horizontu nárůst a na základě posledního sčítání lidu, provedeného v roce 2002, bylo v Polské republice zjištěno 38,2 milionu obyvatel.³⁰⁷ Demografickým vývojem prochází rovněž jednotlivá sídla a tento fakt – jakékoliv již má příčiny – ovlivňuje i podobu polské sídlní struktury. Vznik a zánik obcí, jako i jejich sloučení, rozdělení, název, hranice obce a sídlo orgánů upravuje nařízení vlády³⁰⁸, jež je formálně vázáno na konzultaci s místním obyvatelstvem. [KUBÁT 2006: 167]

Struktura polských obcí (*gmina*) prodělala za posledního půl století značné změny. Zatímco v období 1949–1970 počet obcí stoupl z 3 806 na 5 599, v následujících patnácti letech výrazně klesl. Nejvýznamnější měrou se na tom podílela silná centralizace³⁰⁹, jež vyvrcholila územní reformou

³⁰⁷ Údaj pochází ze Statistické výroční zprávy o Polsku (str. 111) [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_concise_statistical_yearbook_of_poland_2008.pdf]; ověřeno ke dni 8. 9. 2008].

³⁰⁸ V Polsku se jedná o radu ministrů.

³⁰⁹ Většina změn polské správní struktury byla za období totality mocensky účelová a reflektovala pouze potřebu efektivnější kontroly centrální vlády.

tehdejší Polské lidové republiky v roce 1973. Při ní byl počet obcí téměř dvojnásobně snížen – z 5 599 na 2 365. Až do roku 1980 pak trend slučování obcí pokračoval a jejich počet poklesl až na 2070. Reformy z let 1985, 1986, 1992, 1994, 1997 a 1999 pak znamenaly opětovný nárůst počtu obcí. Na konci roku 2006 bylo v Polsku 2 478 obcí. [SWIANIEWICZ 2006: 603]

Pro rozlišení polských obcí se běžně užívají kategorie vycházející z míry jejich urbanizace. Podle tohoto klíče jsou polské obce členěny na:

- *vesnické obce* – obce tvořené pouze několika vesnickými sídly
- *smíšené městske-vesnické obce* – obce tvořené městem a přilehlými vesnicemi
- *městské obce* – obce tvořené sídlem nebo sídly městského charakteru.

Všechny tyto typy obcí mají identické instituce. [KWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 191]

Na severu Polska se nacházejí obce s největší rozlohou, pro jih Polska jsou pak typické spíše obce s malou rozlohou, ale často s velkým počtem obyvatel. Velikost obcí je přitom velmi rozdílná. Průměrná obec v Polsku má 15,5 tisíce obyvatel při rozloze 125 čtverečních kilometrů. Tento údaj neposkytuje přesný obrázek průměrně velkého polského sídla, jelikož obec jako správní jednotka (*gmina*) zahrnuje více sídel. Celkový počet sídel v Polsku dosahoval v roce 2006 počtu 57 421. Průměrně tedy na jednu obec připadalo přibližně 24 jednotlivých sídel. [SWIANIEWICZ 2006: 602] Tabulka 2 znázorňuje rozložení obcí vzhledem k jejich velikosti. Největší skupinu (42,8 %) tvoří obce střední velikosti – tedy obce mezi 10 a 40 tisíci obyvateli. Malé obce pod 2,5 tisíce obyvatel tvoří pouze 1,2 % celku, přičemž nejmenší obec v Polsku má 1 320 obyvatel.

Tabulka 2: Polské obce podle počtu obyvatel

Velikost obce (gmina)	Celkový počet obcí v Polsku	
	<i>P</i>	[%]
Do 2 500	29	1,2
2 500–4 999	551	22,1
5 000–9 999	1 065	42,8
10 000–39 999	705	28,3
Nad 40 000	139	5,6
Celkem	2 489	100

Zdroj: KWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 186

Město vzniká udělením městského statutu obci formou nařízení vlády³¹⁰. Města nad 100 tisíc obyvatel jsou samostatnými okresy, ale toto kritérium je pouze pomocné a ze zákona je možné, aby rada ministrů svým nařízením udělila práva okresu i městům s nižší populací, nebo naopak udělení práv odmítla. Taktéž města, která byla po reformě vojvodství v roce 1998 zbavena sídla vojvody, dostala automaticky status okresu [BANOT 2001: 52]. Na počátku roku 2006 bylo v Polsku 65 měst se statusem okresu. [KUBÁT 2006: 172]

Počet měst se v Polsku postupně zvyšoval. Před rokem 1984 se na celém území Polska nacházela pouze 4 města. Od té doby dochází k postupnému přidělování městského statutu novým a stále menším obcím, což vede rovněž i k průběžnému snižování průměrného počtu obyvatel na jedno město. V roce 2006 byl průměrný počet obyvatel města 26,3 tisíc. V Polsku se k 31. 12. 2006 nacházelo 889 měst, z čehož 39 jich mělo populaci vyšší než 100 tisíc obyvatel a 12 vyšší než 200 tisíc obyvatel. Největšími městy jsou: *Warszawa* (1 702 139 obyvatel), *Lódź* (760 251 obyvatel), *Kraków* (756 267 obyvatel), *Wrocław* (634 630 obyvatel), *Poznań* (564 951 obyvatel), *Gdańsk* (456 658 obyvatel) a *Szczecin* (409 068 obyvatel).³¹¹

Svazky obcí jsou umožněny podle zákona o územní samosprávě z 8. května 1990. Podle tohoto zákona smí obce zakládat komunální svazky a uzavírat smlouvy za účelem spolupráce na konkrétních projektech. Obce mohou rovněž tvořit spolky za účelem ochrany veřejných zájmů a pro podporu samosprávného principu. Nejčastěji vznikají spolky za účelem rozvoje konkrétní hospodářské sféry: turistiky, lázeňství nebo specifické hospodářské výroby. Počet aktivně působících komunálních svazků se pohybuje okolo 1 400. Mezi nejvlivnější organizace s celostátním vlivem patří: Unie polských měst, Svaz polských měst, Asociace polských venkovských obcí a Federace asociací polských obcí a okresů. V Polsku rovněž působí značné množství regionálních obecních spolků. [KWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 202–204]

³¹⁰ Podmínkou je konzultace s místním obyvatelstvem.

³¹¹ Basic urban statistics 2005–2006 [http://www.stat.gov.pl/gus/45_731_ENG_HTML.htm; ověřeno ke dni 8. 9. 2008].

2. Obecní pořádek v Polsku

2.1. Typ obecního pořádku

Ústava určuje, že v kompetenci obecních samospráv je vše, co není jmenovitě vyhrazeno úrovním vyšším. Do kompetence obecních samospráv spadá především: údržba veřejných komunikací, zajišťování veřejného pořádku, organizace dopravního provozu, územní plánování, ochrana prostředí, hospodaření s půdou, péče o veřejné budovy, obecní bytová výstavba, zásobování vodou, nakládání s odpadními vodami, nakládání s odpadem, zajištění čistoty a dodržování hygienických předpisů, správa obecních hřbitovů, zásobování elektřinou a plynem, zajišťování požární ochrany, provoz veřejné hromadné dopravy, zdravotnictví, sociální služby, kultura, tělovýchova, mateřské a základní školy a další výchovná zařízení. Zákonem je dále určeno, které úkoly obce jsou povinné³¹². Obcím může být zákonem přisouzena příprava a konání příslušných voleb a referend. Ve všech těchto situacích je zákonem nařízeno, aby byly obcím zajištěny adekvátní finanční prostředky. [KWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 199–200]

2.2. Instituce obcí

Polské obce mají zákonem určené následující orgány: radu, výbor a starostu. Nejdůležitějším článkem organizační struktury obce je rada obce (*rada gminny*), jež vykonává rozhodovací a kontrolní funkce. Obecní rada je usnášejícím orgánem obce a je volena ve všeobecných, rovných, přímých a tajných volbách³¹³. Rozhodování rady je založeno na principu prosté většiny při účasti alespoň poloviny radních. V případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího. Nejvýznamnějším kontrolním úkolem obecní rady je dohlížet nad činností obecní exekutivy. K tomuto účelu zřizuje rada revizní komisi, a to pouze a výlučně z vlastních členů rady. Revizní komise má i další kontrolní úkoly, jež jsou přesně stanoveny statutem obce. Pro plnění ostatních kontrolních úkolů mohou obecní rady zřizovat i další,

³¹² Při přidělení nových úkolů obcím je povinností státu zajistit i příslušné navýšení příjmů obce. To se děje buď formou zvýšení vlastních příjmů obce nebo subvencí.

³¹³ Více o způsobu volby zastupitelstva viz kapitola 3.

stálé i nestálé kontrolní komise, jejichž členy již nemusejí být jen radní³¹⁴. [KWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 204]

Úkoly obecní rady lze rozdělit do několika kategorií. Klíčovou pravomocí rady je volba, kontrola a odvolání obecního výkonného výboru. Rada má dále celou řadu schvalovacích kompetencí, při nichž se rozhoduje o rozpočtu, záležitostech vlastního zdanění, statutu obce, změnách místních územních plánů, majetkových záležitostech obce nebo hospodářských programech. Na půdě rady je rovněž jmenován a odvoláván tajemník a pokladník obce. Úkolem rady je dále přijímat usnesení o znaku obce, názvech ulic a náměstí a součinnosti s ostatními obcemi. Rada rozhoduje i o převzetí konkrétních úkolů státní správy a věcech, jež jsou zákonem svěřeny do její kompetence. [KWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 233–234]

V čele rady stojí volený předseda – ve vesnicích a menších městech starosta, ve větších městech primátor. Předseda a jeho zástupci jsou voleni v tajném hlasování absolutní většinou radních. Předseda organizuje přípravu zasedání rady a řídí ji. Funkce předsedy rady je oddělena od funkce předsedy obecního výboru³¹⁵. [KUBÁT 2006: 171]

Členy obecní rady jsou radní, jejichž počet je pevně stanoven zákonem a závisí na počtu obyvatel obce. Obecní rady mají vždy minimálně 15 a maximálně 45 radních. Klíč pro určení počtu radních poskytuje následující tabulka.

Tabulka 3: Klíč k určení počtu radních

Počet obyvatel obce	Počet radních
do 20 000	15
do 50 000	21
do 100 000	23
do 200 000	25
V obcích nad 200 tisíc obyvatel se na každých dalších 100 tisíc obyvatel volí navíc 3 radní, ale celkový počet radních nesmí překročit 45.	

Zdroj: Samorząd gminny. Čl. 17. [http://www.prawo.lex.pl/bap/samorząd/Dz.U.2001.142.1591.html; ověřeno ke dni 8. 9. 2008]

³¹⁴ V případě, že jejich počet nepřesáhne polovinu všech členů komise.

³¹⁵ Výkonný orgán obce.

Jako zástupci voličů mají radní za povinnost udržovat stálý kontakt s občany obce a hájit v zastupitelstvu jejich zájmy. Za dobu, kdy radní působí v orgánech obce, mu jsou vypláceny diety a náhrady případných cestovních nákladů. Pokud radní vykonává navíc i civilní zaměstnání, pak je jeho zaměstnavatel povinen poskytnout mu na požádání zvláštní pracovní volno.

Práce radního je ze zákona neslučitelná s pozicí ve státní správě (v téže obci) i s pozicí předsedy obecního výboru. Radním je zakázáno přijímat dary nadměrné hodnoty³¹⁶ a rovněž vykonávat hospodářskou činnost, během níž by docházelo k užívání obecního majetku. Radní dále nesmí vykonávat funkci člena správní rady nebo revizních a kontrolních orgánů v obchodní společnosti, v níž se účastní právnické osoby zřízené obcí. Výjimka platí v tomto směru pro situace, kdy radní ve výše zmíněném orgánu zastupuje obec.³¹⁷

Určitý způsob kontroly činnosti radních představuje povinnost radních podávat předsedovi obecní rady majetková příznání. Tyto dokumenty obsahují informace: o nemovitostech, o příjmech, o podílech (včetně akciových) v obchodních společnostech³¹⁸, o vlastní hospodářské činnosti nebo o společném vlastnictví manželů. Všechny tyto informace, ačkoliv podléhají služebnímu tajemství, mohou být ve zvláštních případech zveřejněny.³¹⁹

Výkonným orgánem obce je výbor (*zarząd*). Velikost výkonného sboru je 3–7 osob, jež jsou voleny prostou většinou radních v tajném hlasování. Velmi významným faktorem, který ovlivňuje pozici a činnost výboru, je fakt, že jeho členy mohou být i osoby, jež nejsou radními. Výbor hospodaří s obecním majetkem, plní rozpočet obce, vykonává přenesené úkoly státní správy, zpracovává návrhy usnesení rady, jmenuje a odvolává vedoucí úředníky a spolupracuje při výkonu svých funkcí s obecním úřadem. V případě neudělení důvěry může být výbor rozhodnutím obecní rady odvolán. Toto rozhodnutí je podmíněno konzultací s revizní komisí a regionální účetní

³¹⁶ Její „nadměrnost“ ale není explicitně vyjádřena – je pouze zmíněno, že dar nesmí zavdávat příčinu ke spekulacím o porušení slibu radního.

³¹⁷ Samorzząd gminny. Čl. 24. [<http://www.prawo.lex.pl/bap/samorzad/Dz.U.2001.142.1591.html>; ověřeno ke dni 8. 9. 2008].

³¹⁸ Radní nesmí vlastnit více než 10 % podílu v obchodních společnostech, ve kterých se angažují právnické osoby zřízené obcí.

³¹⁹ Samorzząd gminny. Čl. 24. [<http://www.prawo.lex.pl/bap/samorzad/Dz.U.2001.142.1591.html>; ověřeno ke dni 8. 9. 2008].

komorou. O odvolání výboru se rozhoduje absolutní většinou hlasů radních při tajném hlasování³²⁰. Možné je i odvolání jednotlivých členů výboru, a to na žádost starosty a při schválení prostou většinou, za přítomnosti minimálně poloviny všech radních. [KWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 234]

V čele výboru stojí přímo volený předseda. Předseda se podle typu obce nazývá starosta (*wójt*, na vesnici), purkmistr (*burmistrz*, ve městech) nebo prezident města (*prezydent miasta*, ve městech nad 100 tisíc obyvatel).³²¹ Úkolem předsedy je koordinace práce výboru a řízení běžných záležitostí obce. V naléhavých situacích může rovněž suplovat rozhodnutí výboru, což při nejbližší příležitosti podléhá zpětnému schválení na půdě výboru. Předseda hraje rovněž klíčovou úlohu v záležitosti formování výboru, jelikož má právo navrhnout kandidáty na funkci jeho místopředsedů i členů výboru a podávat návrhy na jejich odvolání. Obecní výbor musí být zvolen do 6 měsíců od vyhlášení výsledků voleb. Pokud se tak nestane, je rada obce ze zákona rozpuštěna a konají se předčasné volby. Banot [2001] upozorňuje na skutečnost, že zmíněná šestiměsíční lhůta je poměrně dlouhá, a jelikož nové volby musí být vypsány do tří měsíců od rozpuštění zastupitelstva, je teoreticky možné, že obec bude až 9 měsíců bez demokraticky ustaveného vedení.

2.3. Prvky přímé demokracie

V Polsku existuje institut obecního referenda, jehož konkrétní podobu upravuje zákon o obecním referendu z 11. října 1991. Tento zákon zná jak referendum *obligatorní*, tak i referendum *fakultativní*. Obligatorní obecní referendum se koná v případě, kdy se rozhoduje o odvolání obecní rady nebo v případě sebezdanění občanů³²². Fakultativní obecní referendum je přípustné o jakékoliv otázce. K vypsání referenda je zapotřebí iniciace obecní radou či návrh podpořený minimálně 10 % oprávněných voličů. Při neshodě mezi voliči a obecní radou o konání referenda rozhoduje s konečnou platností správní soud. Aby bylo obecní referendum platné, je zapotřebí minimálně 30% volební účast a většinová podpora pro návrh. Výjimku

³²⁰ Předseda obecního výboru tímto způsobem odvolán být nemůže.

³²¹ Samorząd gminny. Čl. 26. [<http://www.prawo.lex.pl/bap/samorzad/Dz.U.2001.142.1591.html>]; ověřeno ke dni 8. 9. 2008].

³²² O vypsání takového referenda rozhoduje rada obce absolutní většinou hlasů.

tvoří pouze hlasování o sebezdanění občanů – v takovém případě zákon vyžaduje dvou třetinovou podporu návrhu. [BANOT 2001: 65]

Vzhledem k relativní složitosti organizace obecního referenda není tento prostředek v polském prostředí příliš často užíván. Nejčastějším důvodem k jeho užití je předčasné rozpuštění rady obce. Obecní referenda jsou v Polsku nejčastěji iniciována samotnými občany. V roce 2000 bylo ze všech místních referend občany iniciováno 80 %. Nejvyšší počet obecních referend byl v roce 2000 vyhlášen ve středně velkých obcích. [KWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 224]

3. Volební systém pro komunální volby

3.1. Volební systém pro volby obecních institucí

Obecní volby se konají každé čtyři roky. Specifikem volebního systému do obecních rad v Polsku je to, že jsou uplatňovány dva rozdílné volební systémy, jež jsou aplikovány s ohledem na počet obyvatel obce. V závislosti na tom se mění jak počet volených členů rady, tak i počet kandidátů na volební listině, minimální potřebný počet voličů pro podporu kandidátní listiny, způsob hlasování a především způsob přepočtu hlasů na mandáty. V obcích do 20 tisíc obyvatel jsou volební obvody o velikosti 1 až 5 mandátů. Za minimální nutnou podporu kandidátní listiny se považuje 25 podpisů oprávněných voličů. Kandidátní listina smí mít maximálně tolik míst, kolik je mandátů v příslušném obvodu. Volič pak na volebním lístku zakřížkuje preferované kandidáty bez ohledu na to, na jaké kandidátní listině se nacházejí, přičemž může rozdělit maximálně tolik hlasů, kolik je volených zástupců. Hlasy není možné kumulovat. Za zvolené se považují ti kandidáti, kteří získali nejvíce hlasů. Pokud dojde k rovnosti hlasů pro dva a více kandidátů, rozhoduje postavení na kandidátce, a pokud ani pak není určen vítěz, rozhoduje se losem. Takovýto volební systém dává voliči možnost preferovat osobnosti a nebrat ohled na jejich stranickou příslušnost. V obcích nad 20 tisíc obyvatel jsou již volební obvody o velikosti 5 až 10 mandátů. Na kandidátce smí být minimálně 5 a maximálně dvojnásobek počtu radních volených pro obvod. Je přitom požadováno, aby kandidátní listina měla podporu minimálně 150 oprávněných voličů. V tomto případě hlasuje volič pro kandidátní listinu jako celek a disponuje jedním preferenč-

ním hlasem. Mandáty se následně přidělují podle zásad poměrného zastoupení, přičemž se používá d'Hondtův systém přepočtu. Uzavírací klauzule pro strany je v tomto případě stanovena ve výši 5 %. Volební výbory smí být tvořeny zástupci politických stran, společenských organizací nebo voličů [DUDZIŃSKA 2008: 113]. Utváření předvolebních koalic není ničím omezeno. Volební zákon v Polsku požaduje, aby byly kandidátní listiny pro různé druhy voleb podpořeny adekvátními počty voličů. [SVOBODA 2001]

Předsedové výkonných výborů obcí (starostové, purkmistři, prezidenti měst) jsou v Polsku voleni přímo. Změna, jež proběhla v roce 2002, přinesla do polské lokální politiky nový impuls v podobě prosazení silných a výrazných osobností [SBIEJCZUK 2006]. Volba je dvoukolová většínová, přičemž do druhého kola postupují první dva kandidáti z kola prvního. Druhé kolo volby se nekoná, pokud jeden z kandidátů dosáhne nadpoloviční podpory již v kole prvním. Starosta je tedy volen absolutní většinou hlasů na dobu čtyř let. [KUBÁT 2004: 228]

3.2. Zhodnocení a dopady volebního systému

Fakt, že se do polských obecních institucí nevolí jednotným způsobem, má významný vliv na chování voličů i výsledky voleb v jednotlivých obcích. Volební systém pro volby do obcí pod 20 tisíc obyvatel výrazně nahrává nezávislým kandidátům. Stranická příslušnost kandidátů není v tomto případě určujícím faktorem. Voliči proto častěji volí osobnosti místní politiky [KUBÁT 2000: 93]. V obcích nad 20 tisíc obyvatel je situace poněkud jiná. Volba kandidátních listin spolu s jediným preferenčním hlasem nahrává stranickým kandidátům. Nezávislí kandidáti při takovémto volebním systému mají pouze velmi omezenou možnost uspět.

Přímá volba starostů přilákala do polské komunální politiky množství silných osobností. Ve většině případů se jednalo o politicky nezávisle kandidující osobnosti (byť v některých případech s politickou minulostí), které ve svých kampaních prosazovaly věcná témata odpovídající lokální situaci. Nedošlo tak k tomu, že by kandidáti populisticky zdůrazňovali celonárodní témata. Dvoukolový většínový volební systém rovněž nabízí prostor pro utváření ad-hoc koalic a krátkodobých dohod. V neposlední řadě mělo zavedení přímé volby starostů kladný dopad na míru participace občanů ve volbách. [SBIEJCZUK 2006]

4. Stranický systém na lokální úrovni

Otázka stranického systému Polska na lokální úrovni je velmi komplikovaná. Široké spektrum autorů totiž – a nutno dodat, že naprosto oprávněně – charakterizuje polský stranický systém jako nevykrystalizovaný [FIALA, HOLZER, STRMISKA 2002], nestabilní [MLEJNEK 2004: 47] nebo nedostatečně [STRMISKA, HLOUŠEK, KOPEČEK, CHYTILEK 2005: 522] a slabě [HUDALLA, LANKINA, WOLLMANN 2008: 143] institucionálně. Do značné míry anomální neustálenost vztahů mezi stranami je z určitého úhlu pohledu dokonce možné interpretovat tak, že v Polsku stranický systém v podstatě neexistuje³²³ [FIALA, HERBUT 2003: 147]. Velmi charakteristickou vlastností polského stranického systému je to, že se polští voliči dokážou jen dosti obtížně identifikovat s jednotlivými politickými stranami. Výzkumy kupříkladu ukázaly, že v roce 1997 více než třetina všech polských voličů změnila volenou stranu bez ohledu na její program. Je nasnadě, že v takovémto prostředí reagují strany tím způsobem, že sází spíše na populistické kampaně. [FIALA, HERBUT 2003: 119]. Absence stálých programových alternativ nabízených stranami, jejichž chování není zatíženo minulostí, jen potvrzuje nekonsolidovanost polského stranického systému. Další typickou vlastností systému je, že na nižších stupních samosprávy se více prosazují nezávislí kandidáti³²⁴ [KUBÁT 2000: 93].

Pokud se zaměříme na otázku vztahu ústřední stranické elity a nižších stupňů stranické hierarchie, pak je třeba upozornit na značnou mezeru mezi jednotlivými úrovněmi. Výsledkem je stranické vedení, jež je značně nezávislé na podpoře teritoriálních stranických organizací. Dalším důsledkem tohoto stavu je i značná komunikační bariéra mezi jednotlivými úrovněmi. Polské strany se tedy spíše než na mobilizaci členů a sympatizantů soustřeďují na oslovení mnohdy nestálého elektorátu [FIALA, HERBUT 2003: 140]. Pro míru vlivu stranického centra na lokální stranické zástupce je velmi důležitá i konkrétní konstelace. Situace, ve které kupříkladu vojvoda a starosta pochází ze stejné politické strany, totiž výrazně nahrává lepší komunikaci uvnitř této regionální odnože strany. [HUDALLA, LANKINA, WOLLMANN 2008: 166]

³²³ To pokud budeme předpokládat, že vytvoření vzájemných interakcí mezi politickými stranami, jež vedou ke stabilizaci vzorců chování stran, je základem stranického systému.

³²⁴ Srovnej s [KIWIATKOWSKI, OKRASZEWSKA 2002: 239].

4.1. Výsledky komunálních voleb, postavení nezávislých listin

Poslední volby do místních samospráv, jakož i přímé volby starostů, se v Polsku konaly na podzim roku 2006. Volby se těšily relativně velké účasti, jež se 45 % dokonce překonala parlamentní volby z roku 2005. Celkově ve volbách do obecních rad vyhrála Občanská platforma, těsně před kandidáty strany Právo a spravedlnost. Až na třetím místě se umístili kandidáti levice, jejichž strany kandidovaly ve volební koalici pod názvem Levice a demokraté (*Lewica i Demokraci*). Volby znamenaly velké zklamání pro kandidáty Sebeobraný. Její kandidáti se v žádném velkém městě nedokázali prosadit do obecní rady a dílčí úspěchy zaznamenali pouze v menších obcích.³²⁵ Tabulka 4 ukazuje úspěšnost nejsilnějších polských politických stran při sestavování kandidátních listin ve volbách do jednotlivých obecních zastupitelstev. Z tohoto pohledu, který ilustruje geografickou vyváženost podpory jednotlivým stranám, je možné rozdělit nejsilnější polské strany do dvou skupin. Sebeobrana, Polská rolnická strana nebo Právo a spravedlnost jsou typickými představiteli stran úspěšných v menších obcích napříč celým Polskem. Oproti tomu vítěz voleb – Občanská platforma – vykazuje typické znaky strany s mimořádně silnou lokální podporou především ve velkých městech. Dalším příkladem strany, jejíž podpora není geograficky vyvážená, je Liga polských rodin. [DUDZIŃSKA 2008: 115]

Velmi zajímavým jevem byla přítomnost kandidátů tzv. skrytých stran (*hidden parties*). Tito na první pohled nezávislí kandidáti šli do voleb s jediným cílem – získat pro určitou politickou stranu několik „bonusových“ mandátů, jež by pak straně zajistily silnější postavení v zastupitelstvu. Největší počet kandidátek těchto skrytých stran sestavila v roce 2006 levice. Šlo především o skryté kandidáty strany Levice a demokraté, která v posledních parlamentních volbách ztratila svou silnou pozici. Celkově dosáhl počet kandidátů všech „skrytých stran“ 14 % a jejich zisk tvořil 9 % všech mandátů. [DUDZIŃSKA 2008: 123–124]

³²⁵ Państwowa komisja wyborcza. [<http://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/frekwencja.html?lang=en>; ověřeno ke dni 8. 9. 2008].

Tabulka 4: Četnost zastoupení kandidátních listin vybraných stran v komunálních volbách v roce 2006

Kandidátní listiny jednotlivých stran	Počet obcí	% ze všech obcí
Sebeobrana (<i>Samoobrona</i>)	1 305	53 %
Polská rolnická strana (<i>Polskie Stronnictwo Ludowe</i>)	1 292	52 %
Právo a spravedlnost (<i>Prawo i Sprawiedliwość</i>)	1 250	50 %
Levice a demokraci (<i>Lewica i Demokraci</i>)	907	37 %
Občanská platforma (<i>Platforma Obywatelska</i>)	587	24 %
Liga polských rodin (<i>Liga Polskich Rodzin</i>)	485	20 %

Zdroj: DUDZIŃSKA 2008: 115

Volbám však dominovali nestraniční kandidáti. Těm se podařilo proniknout do 99,8 % všech obecních rad³²⁶ a získali 77 % křesel v malých obcích a 51 % křesel ve velkých obcích. Z celkového počtu kandidátů přitom bylo 69 % nestraničků. Naopak straniční kandidáti se prosadili především ve velkých obcích. Zajímavostí je, že šance pro získání mandátu byla v celorepublikovém měřítku vyšší pro kandidáty z nestraničkových kandidátek (23 %) než pro kandidáty stranické (pouze 15 %). [DUDZIŃSKA 2008: 118]

Přímé volby starostů byly podle očekávání ostře sledované, jelikož se jich účastnila řada celostátně známých osobností. Velmi zajímavý souboj se odehrál ve Varšavě. Za Právo a spravedlnost kandidoval bývalý premiér a dosavadní primátor Marcinkiewicz, za Občanskou platformu kandidovala bývalá prezidentka Polské národní banky, bývalá viceprezidentka Evropské banky pro obnovu a rozvoj Hanna Gronkiewicz-Waltz a společným kandidátem levice byl bývalý ministr financí a předseda Sejmu Marek Borowski. V prvním kole zvítězil Marcinkiewicz s 38,7 %, na druhém místě se s těsným odstupem umístila Gronkiewicz-Waltz se 34,5 %. Volbu nakonec rozhodly hlasy levice (Borowski získal 22,6 %). Ta sice kvůli vládní koalici ve varšavské městské radě do poslední chvíle spekovala, ale těsně před volbami vyslovila nepřímou podporu Hanně Gronkiewicz-Waltz a ta následně získala 53,18 % při volební účasti 53 %. Bezezbytku se tedy naplnil předpoklad dlouhého taktického manévrování

³²⁶ Pro srovnání – stranickým kandidátům se podařilo proniknout pouze do 91,3 % zastupitelstev.

jednotlivých politických stran, které naplno využily prodlevu mezi prvním a druhým kolem voleb ke koaličnímu vyjednávání. [SBIEJCZUK 2006]

4.2. Rozdíly determinované velikostí obcí

Místo bydliště je významnou proměnnou, jež do značné míry ovlivňuje chování voličů. Z tohoto pohledu je možné rozdělit Polsko na převážně levicově orientovaný venkov se sídly o velikosti do 75 tisíc obyvatel a na pravícově, či pravo-středově orientovaná města s populací nad 75 tisíc obyvatel. Na vesnicích a v malých sídlech do 10 tisíc obyvatel se nachází největší procento lidí, kteří nemají příliš vyhraněné politické postoje, či si politickou orientací nejsou jisti. Levice má nejsilnější podporu v malých městech o velikosti 30–75 tisíc obyvatel, kdežto pravice má nejsilnější podporu ve městech nad 75 tisíc obyvatel. Ve velkých městech se nachází nejméně voličů bez politické orientace. [FIALA, HERBUT 2003: 144–145]

Prameny a literatura

- BANOT, JIŘÍ (2001): *Reforma veřejné správy a teritoriální členění Polska v letech 1990 – 1999*. Rukopis.
- DUDZIŃSKA, AGNIESZKA (2008): *Non-party Lists in Local Elections in Poland*. In HOLTSMANN, EVERHARD; REISER, MARION (2008): *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: SV Verlag für Soziwissenschaften. ISBN 978-3-531-15687-3.
- FIALA, PETR; HOLZER, JAN; STRMISKA, MAXMILIÁN (2002): *Politické strany ve střední a východní Evropě*. Brno: Masarykova univerzita v Brně.
- FIALA, PETR; RYSZARD, HERBUT a kol. (2003): *Středoevropské systémy politických stran*. Brno: Masarykova univerzita v Brně.
- HUDALLA, ANNEKE; LANKINA, TOMILA V.; WOLLMANN, HELLMUT (2008): *Local Governance in Central and Eastern Europe. Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*. New York: Palgrave Macmillian.
- KOCON, WLODZIMIERCZ (1991): Local Government in Poland—Part 1: The Reform. *Social education*, roč. 55, č. 6, s. 360–366.
- KUBÁT, MICHAL (2000): *Politika v Polsku po roce 1989*. Praha: Karolinum.
- KUBÁT, MICHAL (2004): Polsko. In KUBÁT, MICHAL a kol. (2004): *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- KUBÁT, MICHAL (2006): *Vývoj a proměny státního zřízení Polska ve 20. století*. Praha: Dokořán.
- KWIATKOWSKI, JACEK; OKRASZEWSKA, ALDONA (2002): *The State of Democracy in Poland's gminas*. In SOÓS, GÁBOR; TÓKA, GÁBOR; WRIGHT, GLEN (2002): *The State of Local Democracy in Central Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapešť. ISBN 963 9419 36 2.

MLEJNEK, JAN (2004): *Polsko*. In Cabada, Ladislav; Dvořáková, Vladimíra a kol. (2004): *Komparace politických systémů III.*. Praha: Oeconomica.

STRMISKA, MAXMILIÁN; HLOUŠEK, VÍT; KOPEČEK, LUBOMÍR; CHYTILEK, ROMAN (2005): *Politické strany moderní Evropy*. Praha: Portál.

SWIANIEWICZ, PAWEL (2006): Poland and Ukraine: Contrasting Paths of Decentralisation and Territorial Reform. *Local Government Studies*, roč. 32, č. 5, s. 599–622.

Internet

Basic urban statistics 2005–2006. Dostupné online ve formátu PDF na: http://www.stat.gov.pl/gus/45_731_ENG_HTML.htm; ověřeno ke dni 8. 9. 2008.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, dostupné online na: <http://www.prawo.lex.pl/bap/samorzad/Dz.U.1997.78.483.html>; ověřeno ke dni 8. 9. 2008.

Państwowa komisja wyborcza: Wybory 2006. Dostupné online na: <http://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/frekwencja.html?lang=en>; ověřeno ke dni 8. 9. 2008.

Samorząd gminny, dostupné online: <http://www.prawo.lex.pl/bap/samorzad/Dz.U.2001.142.1591.html>; ověřeno ke dni 8. 9. 2008, nestránkováno.

SBIEJCZUK, ADAM (2006): *Boj o Čtvrtou republiku – výsledky polských místních voleb*. Dostupné online: <http://zbiejczuk.blog.respekt.cz/c/1041/Boj-o-Ctvrtou-republiku-vysledky-polskych-mistnich-voleb.html>; ověřeno ke dni 8. 9. 2008, nestránkováno.

Statistical Yearbook of Poland 2008. Dostupné online ve formátu PDF na: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_concise_statistical_yearbook_of_poland_2008.pdf; ověřeno ke dni 8. 9. 2008.

SVOBODA, KAREL (2001): *Reforma územní samosprávy v Polsku*. Dostupné online: <http://www.europeum.org/dispatch.php?aid=417>; ověřeno ke dni 8. 9. 2008, nestránkováno.

LITVA

Jan Andrlík

Bývalé sovětské pobaltské republiky se po vyhlášení nezávislosti na Sovětském svazu ocitly na prahu složité cesty k vytvoření nového institucionálního uspořádání v prostředí, které bylo zásadně odlišné od dosavadní existence v rámci silně centralizovaného mnohonárodnostního celku. To se přirozeně týkalo i územně správního členění nově nezávislých států a distribuce samosprávních kompetencí na nižší administrativní jednotky. Zatímco institucionalizaci politických systémů na celostátní úrovni se dostávalo v odborné literatuře výrazné pozornosti, regionální a místní úroveň zůstávala více opomíjena. Tato stať si v tomto světle klade za cíl představit základní rysy lokální politiky v Litevské republice.

Po úvodním představení sídelní struktury a historických okolností je pozornost věnována reformě územně správního členění v 90. letech 20. století, která s pozdějšími úpravami vytvořila současný stav. Představen je rozsah platnosti okresního pořádku, kompetencí a politických vztahů okresních institucí. Následné části práce seznamují s volebním systémem pro volby do okresních rad a se stranickým systémem na lokální úrovni. Závěrečný oddíl shrnuje specifika litevské lokální politiky a přibližuje současné diskuse o jejím dalším směřování.

1. Sídla a územně správní členění

1.1. Sídelní struktura

Litevská republika je malou zemí, s územím o rozloze 65 300 km² 17. největší z 27 členských států Evropské unie. K 1. lednu 2008 žilo na Litvě 3,366 milionu obyvatel, což ji v EU řadilo na 21. příčku. Na 23. příčku se řadila s relativně nízkou hustotou zalidnění 52 obyvatel na čtvereční kilometr.

Podíl městského obyvatelstva (tj. v sídlech s více než 3 000 obyvateli s alespoň dvoutřetinovým zapojením obyvatel do sekundárního a terciárního sektoru) dosahuje na Litvě úrovně 67 %. Ve dvanácti největších měs-

tech³²⁷ žije 48 % obyvatel, z čehož celou třetinu představuje obyvatelstvo hlavního města Vilnius. Pouze v těchto městech žije více než 30 000 obyvatel. Měst s populací nad 10 000 je v celé zemi 38 [DEPARTMENT OF STATISTICS].

1.2. Historický vývoj místních samospráv

Uzákoňování výhradních práv místně ukotvených úřadů je historicky dohledatelné již v období středověkého Velkoknížectví litevského. Dělo se tak v návaznosti na udělení magdeburského městského práva nejprve Vilnius roku 1387 a v následujících staletích i dalším litevským městům. Poslední dělení Polsko-litevské unie v roce 1795, připojení litevských zemí k carskému Rusku a následná aplikace centralizovaného systému carských gubernií však znemožnily souvislejší historický vývoj [JAKUBAUSKAS 2004: 193; WEEKS 1996].

Období nezávislé Litevské republiky po roce 1918 poznamenaly napjaté vztahy se sousedními zeměmi. Již roku 1926 byl na Litvě nastolen autoritativní režim. Od roku 1918 až do vstupu Rudé armády v roce 1939 platily na území Litvy tři různé zákony o místních samosprávách. První takový zákon byl přijat roku 1919 a podle počtu obyvatel obcí určoval tři druhy samospráv: obecní, městské a obvodní. Následující zákon o místních samosprávách z roku 1929, který poněkud posiloval postavení místních rad, byl v roce 1931 nahrazen třetím zákonem v pořadí. Jeho znění již plně odpovídalo snahám o omezení místních samospráv a utužení vlivu centrálních orgánů vládnoucího autoritativního režimu.

Ilegální anexe Litvy Sovětským svazem v roce 1940, zanedlouho následující válečný stav a druhá sovětská okupace po roce 1944 znamenaly zneschopnění a konečně i likvidaci předešlých samosprávních struktur. Po ukončení války byla podle direktiv Moskvy dokončena územně správní reforma, přičemž jí zavedený systém místních Rad zástupců pracujícího lidu byl již plně pod kontrolou Komunistické strany SSSR [JAKUBAUSKAS 2004: 194].

Poválečná a doposud převážně agrární Litva také zaznamenala dramatickou proměnu sídelní struktury způsobenou rozsáhlou industrializací a s ní související masovou urbanizací. Zatímco ještě v roce 1939 činil podíl

³²⁷ Vilnius, Kaunas, Klaipėda, Āiauliai, Panevėžys, Alytus, Marijampolė, Mažeikiai, Jonava, Utena, Kėdainiai, Telsiai.

městského obyvatelstva na Litvě pouhých 23 %, v roce 1959 se již jednalo o 38 % a roku 1970 o 50 %. Současné míry urbanizace země dosáhla v 80. letech [DEPARTMENT OF STATISTICS]. Na sklonku sovětské vlády tak neexistovala jiná bezprostředně využitelná historická návaznost, která by odpovídala tehdejší sídelní struktuře.

Protože v roce 1990 došlo k vyhlášení nezávislosti státu v nezměněných hranicích sovětské Litvy, byl celý systém sovětského správního členění na dlouhou dobu de facto zakonzervován. Zákon o základech územní samosprávy z 12. února 1990 systém demokratizoval, formálních rysů se však dotkl v minimální míře [BĚKŤTA, PETKEVIČIUS 2000: 169]. Až do roku 1995 tak existovalo na Litvě dvoustupňové územně správní členění. Vyšší územně správní celky tvořilo 55 rajonů, z nichž 11 byla města. Počet nižších územně správních celků činil 526, jednalo se o 22 tzv. sídelních měst, 81 měst a 423 venkovských obvodů. Podstatné je, že obě úrovně disponovaly samosprávnými kompetencemi [CZYŻ 2007: 49–51, 60].

1.3. Současné územně správní členění: státní správa a samospráva

1.3.1. Samosprávní okresy

Vzhledem k uvážení přebytečnosti dvou samosprávních úrovní v natolik malé zemi, jakou Litva je, měl být systém po znovunabytí nezávislosti odpovídajícím způsobem zjednodušen. Podle zákona ze 7. července 1994 byl s platností od roku 1995 samosprávní systém zredukován na jednostupňový. Samosprávní kompetence byly nově uděleny 56 okresům, když 12 z nich tvořila města [CZYŻ 2007: 50].

V porovnání s opatrným postupem sousedního Lotyšska a Estonska ve věci územně správní reformy tak volili litevští politici cestu zásadní reformy, již drasticky zredukovali počet místních samospráv na méně než 10 procent původního stavu [VANAGS, VILKA: 89]. Nově vytvořené okresy, jak i jejich počet napovídá, víceméně odpovídaly dřívějším rajonům. Zatímco před reformou se jednalo o vyšší jednotky územně správního členění, nyní byly okresy učiněny jednotkami nejnižšími. Dřívější nižší jednotky územně správního členění byly zrušeny a pouze částečně nahrazeny možností okresních rad členit dále svá území na tzv. sousedství. Jejich působnost je však pouze odvozená a silně omezená (viz kap. 2.2.4.).

K dílčí reformě územně správního členění, která ovšem nebyla zásadního charakteru, Litva přistoupila roku 2000. Počet samosprávních jednotek byl zrušením jednoho a zřízením pěti nových navýšen na 60, tedy množství platné i k roku 2008. Od reformy roku 2000 se rovněž formálně rozlišují tři poddruhy samosprávních okresů: oblastní okresy, městské okresy a okresy. Toto rozdělení však s sebou nenese žádné rozdíly v jejich funkci.

Velikost litevských okresů se značně liší. Pět největších měst Litvy představuje zároveň jediné okresy, které mají více než 100 000 obyvatel.³²⁸ V 12 okresech žije mezi 50 000 a 100 000 obyvateli, dalších 41 pak čítá od 10 000 do 50 000 obyvatel. Ve dvou nejmenších okresech žije méně než 10 000 obyvatel [DEPARTMENT OF STATISTICS].³²⁹

Ojedinelá průměrná velikost litevských municipalit, která k 1. lednu 2008 činila 56 106 obyvatel, zároveň nastoluje otázku, do jaké míry je možné považovat litevské samosprávní jednotky za další případ v Evropě se vyskytujícími integrovanými obcemi. Zástupci litevských municipalit jsou delegováni do Komory obcí Kongresu místních a regionálních orgánů při Radě Evropy. Avšak způsob vzniku spolu s faktem, že nynější samosprávní obvody hranicemi a zejména svou infrastrukturou z velké části odpovídají dřívějším rajonům, přirozeně determinují funkčnost daných jednotek. Kvůli této skutečnosti se autor statě, podobně jako někteří odborníci, přiklání k pojetí systému místní vlády na Litvě jako specifické samosprávy okresního, nikoli obecního typu [srov. CZYŽ 2007; JAKUBAUSKAS 2004].³³⁰

1.3.2. Regiony

Reformou bylo nově vytvořeno i 10 regionů (*apskritis*), pojmenovaných podle svých úředních center. Hranice okresů a regionů jsou harmonizovány tak, aby každý okres byl součástí pouze jednoho z regionů [CZYŽ 2007: 51].³³¹

³²⁸ Největším okresem je Vilnius-město, ve kterém žije 555 000 obyvatel. Dále se jedná o městské okresy Kaunas, Klaipėda, Djaluliai, Panevėžys.

³²⁹ Birštonas, Neringa.

³³⁰ Tomu ostatně odpovídá i samotná litevská politicko-právní terminologie, která se v souvislosti s těmito samosprávními jednotkami termínu „obec“ vyhýbá a operuje pouze s obecním pojmem „samospráva“ (*savivaldybė*).

³³¹ Region Alytus zahrnuje 5, region Kaunas 8, region Klaipėda 7, region Marijampolė 5, region Panevėžys 6, region Djaluliai 7, region Tauragė 4, region Teldiai 4, region Utena 6 a region Vilnius 8 okresů.

Regiony byly nicméně zřízeny jako pouhé teritoriální jednotky státní správy bez samosprávních kompetencí. Podle Zákona o řízení regionů z 15. prosince 1994 je v nich moc vykonávána vládou skrze jí jmenovaného guvernéra. Guvernér je pověřen implementací vládní politiky v určených oblastech a koordinací aktivit vládních a okresních institucí na území jím spravovaného regionu, aniž by měl vlastní pravomoci ve vztahu k fungování samosprávních okresů ve svém regionu [SEIMAS 1994].

Záměrem zřízení regionů měla být vládní decentralizace formou převedení některých státních funkcí na regiony. Avšak vzhledem k neochotě ministerstev vzdát se části svých rozhodovacích pravomocí tvoří ve výsledku valnou část současných pravomocí regionů spíše ty, kterými dříve disponovaly místní samosprávy, ale nebyly je v daném rozsahu s to účinně vykonávat [MATULIONIS, MIKĚNĚ, RAULECKAS 2006: 101–102]. Navzdory zákonné úpravě se proto neustále objevují třecí plochy mezi okresními samosprávami a státem, potažmo regiony. Obvykle pochází ze sporné interpretace distribuce některých pravomocí mezi centrální a místní úroveň vlády, někdy i jejím nedodržováním [COE 2001].³³² Míra konfliktů je přitom odvislá od toho, zda ve většině okresních rad aktuálně převládají vládní strany či opozice, a je tak mnohdy spíše vyjádřením vůle po shodě mezi centrálními a místními orgány [BĚKĎTA, PETKEVIČIUS 2000: 175, 180].

Tabulka 1: Schéma územně správního členění Litevské republiky (stav k 1. září 2008)

Centrální úroveň		
10 Regionů		
8 Městských okresů*	43 Oblastních okresů*	9 Okresů*
546 Sousedství**		

* jednotky disponující samosprávními kompetencemi

** jednotky dobrovolně zřizované okresy

Zdroj: autor dle Association of Local Authorities in Lithuania

³³² Nejčastěji se jedná o oblasti vzdělání a zdravotní a sociální péče.

1.4. Vztahy mezi samosprávami a státem

Existují spojnice, které mají napomáhat funkčnímu vztahu okresních samospráv a státních institucí, koordinovat je, kontrolovat či regulovat. Ze strany vlády se dříve jednalo zejména o zvláštní, v současnosti již zrušené, Ministerstvo pro reformu veřejné správy a místní úřady, ze strany parlamentu pak o výbor se stejnou oblastí působnosti. Referenta ve věci místních samospráv má dále i úřad prezidenta republiky [JAKUBAUSKAS 2004: 197].

Státní kontrolní úřad má za úkol monitorování správy státního majetku a efektivní využívání státních financí [SEIMAS 1995b]. Klíčové postavení v kontrole okresních samospráv však zaujímá zejména představitel vlády povoláný k dohledu nad jejich činností v každém jednotlivém regionu. Ač není zmocněn do práce samospráv zasahovat, sledováním zákonnosti konání samosprávních institucí představuje přímý vládní dozor [SEIMAS 1998].

Zákon zmiňuje i teoretickou možnost uvalit přímou správu nad některou z okresních samospráv. Výčet situací, kdy smí vláda se souhlasem parlamentu jmenovat zmocněnce pověřeného správou okresu až do zorganizování nových voleb, je dán zákonem [SEIMAS 2003].³³³

Samosprávní orgány mají ze zákona možnost se sdružovat za účelem ochrany svých zájmů. Takovou institucí je podle zákona z 28. března 1995 Sdružení místně samosprávních úřadů. Sdružení je pověřeno reprezentovat zájmy místních samospráv v jednání se státními úřady i se zahraničními institucemi. Disponuje vlastní organizační strukturou, mj. kongresem, radou a voleným předsedou sdružení. Jeho chod je povinně financován z rozpočtů okresních samospráv [CZYŽ 2007: 58–59]. Sdružení je spíše koordinační a reprezentativní platformou, v případě jednání o záležitostech dotýkajících se zájmů okresních samospráv však musí být státem povinně konzultováno [BĚKŤA, PETKEVIČIUS 2000: 176; SEIMAS 1995a].

³³³ Jde o situace, kdy orgány místní samosprávy ohrožují územní integritu a ústavní pořádek země, okresní rada není schopna v požadované lhůtě zvolit starostu a další orgány samosprávy, dále pokud rada není svolávána nebo se nesejde na třech po sobě svolaných zasedáních, či porušuje-li jinak zákon. Přímá správa může být uvalena rovněž v případě, že výsledky voleb do okresní rady jsou opakovaně označeny za neplatné [JAKUBAUSKAS 2004: 197].

2. Samosprávní pořádek

2.1. Rozsah působnosti okresních samospráv

K nejzákladnějším principům místní samosprávy se vyjadřuje 10. kapitola Ústavy Litevské republiky. V obecné rovině zaručuje právo samosprávy administrativním jednotkám, které jsou ustaveny příslušným zákonem, zavazuje stát k jejich podpoře a zachování jejich nezávislosti [SEIMAS 2006: čl. 119–124]. Podrobně se pak úpravě zásad místní samosprávy věnuje Zákon o místní samosprávě ze 7. července 1994, několikrát novelizovaný, naposledy 17. ledna 2008. Zákon rozlišuje čtyři základní skupiny funkcí okresních samospráv: nezávislé, přidělené (omezené nezávislosti), státní (přenesené na okresní samosprávy) a smluvní.

Mezi nezávislé funkce okresních samospráv, tj. takové, při jejichž implementaci mají samosprávy svobodu navrhování a schvalování opatření, patří mj. navrhování a schvalování okresního rozpočtu, organizování činnosti místních orgánů sociálních služeb a zdravotní péče, činnost segmentů předškolního a dodatečného vzdělávání, účast na zajišťování veřejného pořádku aj. Mezi přidělené funkce omezené nezávislosti, tedy do oblasti naplňování zákonů, při jejichž implementaci jsou okresní samosprávy povoleny hledět na místní podmínky a specifika, je řazeno mj. veřejné školství, programy sociální a zdravotní péče, podpora a rozvoj kulturních institucí a aktivit, územní rozvoj a plánování infrastruktury, organizace veřejné dopravy, ochrana životního prostředí aj. Státem přenesené funkce zahrnují správu státních registrů pro dané území, zajišťování civilní obrany, vyplácení sociálních dávek, správu státního majetku přiděleného okresu, kontrolu užívání a správnosti státního jazyka aj. Okresní samosprávě je konečně umožněno vykonávat další funkce státu na základě smlouvy uzavřené se státními institucemi. Ty mají obvykle dočasný nebo sezónní charakter [SEIMAS 2008: čl. 5–9].

2.2. Orgány okresní samosprávy

2.2.1. Okresní rada

Okresní rada je institucí, která ze zákona ztělesňuje právo na samosprávu. Schází se na pravidelných zasedáních v intervalech ne delších než tři

měsíce. Zasedání jsou svolávána starostou nebo na písemnou žádost alespoň jedné třetiny radních. Předsedá jim starosta nebo jeho zástupce.

Litva je jednou z menšiny členských států EU a jedinou pobaltskou zemí, ve které radní svoji práci vykonávají ze zákona na plný úvazek [GUÉRRIN, KERROUCHE 2008: 188].

Schůze rady se považuje za usnášeníschopnou při účasti nadpoloviční většiny radních. Usnesení rady jsou přijímána nadpoloviční většinou hlasů přítomných radních a v případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas starosty nebo jeho zástupce předsedajícího schůzi. Zasedání rady jsou až na výjimky určené zákonem veřejná.

Rada určuje personální obsazení nejvýznamnějších postů. Na své první schůzi volí starostu a na jeho návrh jmenuje místostarostu či místostarosty a určuje rozsah jejich působnosti. Dále volí předsedu kontrolní komise a na jeho návrh jmenuje místopředsedu. Jmenuje ředitele okresního úřadu a rovněž okresního kontrolora.

Na žádost odpovědných vedoucích pracovníků rada rozhoduje o zřízení pomocných úřadů.³³⁴ Rada též schvaluje strukturu okresního úřadu, což obnáší i rozhodnutí o ustanovení administrativních podjednotek v územním rozsahu okresu, tzv. sousedství. Do kompetencí rady přirozeně spadá mj. i schvalování okresního rozpočtu, rozhodnutí o rozvoji okresní infrastruktury, programech sociálního a hospodářského rozvoje a určování cen okresních služeb [SEIMAS 2008: čl. 11–14, 17].

2.2.1.1. Výbory a komise okresní rady

Výbory jsou zřizovány radou za účelem předběžného projednání okresní agendy a předkládání možných návrhů řešení. Jsou sestavovány z rozhodnutí okresní rady z řad jejích členů. Povinné je zřízení pouze kontrolního výboru, sestaveného podle zásady parity stran a jejich koalic v radě. Při obsazování dalších výborů je přihlíženo k principu proporcionality podle počtu radních. Samotné množství výborů i jejich pravomoci jsou stanoveny podle uvážení rady. Jejich počet se ve většině okresů pohybuje mezi 3 a 7 [BĚKĎTA, PETKEVIČIUS 2000: 181]. Usnesení výborů jsou doporučujícího charakteru. Rozhodující orgány samosprávy jsou nicméně povinny výbory informovat o projednávání otázek, které spadají do působ-

³³⁴ Na doporučení starosty může rada zřídit okresní poradní výbor a sekretariát okresní rady, na doporučení okresního kontrolora pak úřad okresního kontrolora.

nosti příslušného výboru, zvažovat jejich doporučující usnesení a zpravit je o výsledku jednání [SEIMAS 2008: čl. 15].

Členy komisí se na rozdíl od výborů mohou stát nejen radní, ale i státní úředníci a zástupci místních komunit. Povinné je zřízení správní komise, zmocněné projednáváním případů správních přestupků. Rada může pro své funkční období rozhodnout o zřízení dalších stálých nebo ad hoc komisí [SEIMAS 2008: čl. 16].

2.2.1.2. Předsednictvo okresní rady

Okresní rada může pro své funkční období ustavit předsednictvo, utvořené z členů rady. Starosta a místostarostové jsou členy automaticky, ostatní schvaluje rada na návrh starosty. Na tento orgán může rada delegovat část svých pravomocí, které však byly nedávnou novelizací výrazně omezeny a podle stávající zákonné úpravy spočívají jen v přípravě dlouhodobého rozvoje okresu a úkonech ve vztahu k úřednímu aparátu okresu [SEIMAS 2008: čl. 18].

2.2.2. Starosta

Starosta je hlavou okresu. Je volen nadpoloviční většinou všech radních tajným hlasováním z řad členů rady a na rozdíl od radních musí být bezpodmínečně občanem Litevské republiky. Stejný požadavek se vztahuje na místostarostu či místostarosty, kteří jsou do funkce jmenováni radou na návrh starosty.

Starosta je formálně odpovědný radě a okresní komunitě, již alespoň jednou ročně předkládá zprávu o své činnosti. Může být odvolán, je-li mu nejméně třetinou všech radních vyslovena nedůvěra a přijme-li následně rada rozhodnutí o odvolání nadpoloviční většinou všech svých členů.

Postavení starosty v rámci vztahů s ostatními okresními orgány doznalo na Litvě oproti původnímu znění zákona zásadní změny. Až do roku 2003 představoval starosta a jeho úřad v celkovém počtu 5 až 7 zaměstnanců exekutivní orgány místní samosprávy. Pod jeho pravomoci tak patřila příprava okresního rozpočtu, programů kulturního, sociálního a ekonomického rozvoje a jejich realizace, určování cen a tarifů místních služeb aj.

Starostova pozice proto byla v mnoha ohledech klíčová: byl předsedou okresní rady, výkonným orgánem s vlastními exekutivními pravomocemi

i předsedou úřadu starosty s dalšími exekutivními kompetencemi. Takové postavení bylo podrobena zkoumání ústavního soudu. Ten v prosinci 2002 dospěl k závěru, že kumulace funkcí vykonavatele státní moci, resp. státního úředníka dohlížejícího na činnost okresní rady, náležící podle zákona exekutivnímu orgánu, a člena okresní rady jsou v rozporu s ústavou [CONSTITUTIONAL COURT 2002].

Řešením bylo novelizované znění Zákona o místních samosprávách z roku 2003. Starostovi formálně odňalo exekutivní pravomoci, když za exekutivní orgán okresní samosprávy označilo ředitele okresního úřadu [SEIMAS 2008: čl. 3]. Již roku 2000 přitom starosta ztratil postavení přímé nadřízenosti nad přednosty sousedství, které od té doby jmenuje taktéž ředitel okresního úřadu [CZYŻ 2007: 53–54].

Navzdory tomu starosta nadále disponuje zásadními kompetencemi, které vyplývají převážně z jeho funkce předsedy rady. Její zasedání řídí a připravuje agendu. Současně je zástupcem okresu v jednání se soudy, dalšími okresy, státními institucemi, v Radě regionálního rozvoje apod. Radě navrhuje kandidáty na úřady místostarostů, předsedů komisí a především vedoucího exekutivního orgánu – ředitele okresního úřadu. Může navrhnout rovněž jejich odvolání [SEIMAS 2008: čl. 20–21].

2.2.3. Ředitel okresního úřadu

Ředitel okresního úřadu, ve své funkci podřízený radě a odpovědný starostovi, nahradil od roku 2000 dřívějšího správce okresu, a jak bylo uvedeno výše, od roku 2003 formálně plní i funkci exekutivního orgánu, když přejal část odpovídajících kompetencí od starosty a jeho úřadu [CZYŻ 2007: 55]. Spolupráce mezi ředitelem okresního úřadu a starostou není vždy zcela bezkonfliktní [MACIULYTĖ, DAUGIRDAS 2006: 100–101]. Důsledky případných neshod jsou však umenšeny přísnou kontrolou ze strany rady, resp. starosty, který smí radě mj. navrhnout odvolání ředitele, případně iniciovat kárné řízení. O řediteli okresního úřadu lze proto hovořit jako o slabém a výrazně závislém exekutivním orgánu.

Ředitel okresního úřadu je jmenován na návrh starosty rozhodnutím rady pro dané funkční období okresní rady. Je zodpovědný za implementaci zákonů a rozhodnutí vlády a okresní rady. Řídí činnost okresního úřadu, jehož zaměstnance jmenuje a odvolává. Spravuje okresní rozpočet a dohlíží na činnost zařízení poskytujících veřejné služby v okresu. Jeho úřad je

povinen poskytovat pomocné služby dalším okresním institucím [SEIMAS 2008: čl. 29].

2.2.4. Sousedství

Jak bylo zmíněno, rada může rozhodnout o přenesení části svých funkcí na nižší dobrovolně zřizované celky, tzv. sousedství. Sousedství sama však nemají status nezávislých jednotek.

Sousedství až do roku 2000 podléhala bezprostředně starostovi, kdy byla z jeho kompetencí vyňata a podřízena řediteli okresního úřadu, který na základě soutěže jmenuje přednosty sousedství.

Přednosta sousedství je obvykle pověřen správou registrů a sběrem informací, potažmo koordinační správní činností na nejnižší úrovni, vyžadující přímý kontakt s občany [SEIMAS 2008: čl. 30–31]. Rozsah kompetencí určených přednostům sousedství záleží na rozhodnutí rady, a proto se případ od případu liší. Obecně lze však tvrdit, že pravomoci sousedství jsou malé. To má ve spojitosti s omezenou administrativní kapacitou³³⁵ za následek, že obyvatelé sousedství jsou ve velké většině případů beztak nuceni jednat s institucemi v centru okresu [BĚKĎTA, PETKEVIČIUS 2000: 172–173].

K roku 2007 existovalo na Litvě 546 sousedství [CZYŻ 2007: 56], což představuje průměrnou velikost 6 165 obyvatel.

2.3. Prvky přímé demokracie

Novelizace litevského zákona o místních samosprávách z roku 2007 zavedla institut místního lidového hlasování (průzkumu), jehož prostřednictvím mají obyvatelé okresu možnost vyjádřit se k otázkám správy okresních záležitostí.

Zákon zmiňuje čtyři různé formy:

- a) přímé vyjádření názoru formou dotazníku;
- b) vyjádření názoru formou hlasování na schůzích;
- c) vzorkový průzkum v domácnostech;
- d) vzorkový průzkum po telefonu.

Forma hlasování (průzkumu) je ve všech případech schválena radou na návrh iniciátora aktu. Touto iniciativou disponuje čtvrtina radních nebo alespoň 10 procent voličů s trvalým pobytem na území okresu. Lidové hla-

³³⁵ Úřad obvykle zahrnuje 4-6 zaměstnanců.

sování je považováno za právoplatné v případě, že se jej zúčastnilo alespoň 25 procent okresních voličů.³³⁶

Výsledek hlasování je pouze poradního charakteru, k němuž je rada při rozhodování povinna přihlížet, není jím však vázána [SEIMAS 2008: čl. 46, 48, 53–54].

3. Volební systém

3.1. Zákonná ustanovení volebního systému

Jediným okresním orgánem voleným přímo je na Litvě okresní rada. Členové rad jsou voleni podle zásad listinného poměrného systému.

Aktivní volební právo náleží všem obyvatelům hlášeným k trvalému pobytu na území okresu, kteří v den voleb dosáhli 18 let věku. Pasivní volební právo náleží obdobně všem obyvatelům nahlášeným k trvalému pobytu na území okresu od věku 20 let [SEIMAS 2007: čl. 1–2].

Volební období okresních rad bylo zpočátku stanoveno na pouhé dva roky. Takto krátký mandát radní do jisté míry oslaboval a byl proto podrobován kritice jak na Litvě, tak i v zahraničí, mj. v souvislosti s přípravou na ratifikaci Evropské charty místní samosprávy.³³⁷ V roce 1996 proto bylo funkční období prodlouženo nejprve na tři a po další novelizaci zákona v roce 2002 na čtyři roky [CZYŻ 2007: 52–53].

Pro účely voleb je každý okres jedním volebním obvodem. Počet radních, kteří jsou voleni, je okresu přidělen ze zákona na základě počtu obyvatel:

- a) okresy s více než 500 000 obyvateli volí 51 radních;
- b) okresy s 300 000 až 500 000 obyvateli volí 41 radních;
- c) okresy se 100 000 až 300 000 obyvateli volí 31 radních;
- d) okresy s 50 000 až 100 000 obyvateli volí 27 radních;
- e) okresy s 20 000 až 50 000 obyvateli volí 25 radních;
- f) okresy s méně než 20 000 obyvateli volí 21 radních [SEIMAS 2007: čl. 9].

V litevském volebním systému pro komunální volby mohou od voleb v roce 1995 kandidáty stavět pouze registrované politické strany a orga-

³³⁶ Tento požadavek se přirozeně nevztahuje na vzorkové průzkumy.

³³⁷ Litva ratifikovala Evropskou chartu místní samosprávy 25. května 1999, a to bez výhrad. V platnost vstoupila 1. října téhož roku.

nizace, jakkoli je tato skutečnost dlouhodobě podrobována kritice z řad nestranických aktérů [MATAKAS 2001: 90].³³⁸

Volič hlasuje pro jednu kandidátní listinu, v rámci níž má možnost udělit pět preferenčních hlasů pro jednotlivé kandidáty.

Procedury rozdělování mandátů v radě se účastní strany, jejichž listiny ve volbách dosáhly alespoň 4 procent odevzdaných hlasů, resp. 6 procent v případě koalic. Pokud souhrnný počet hlasů pro listiny účastníci se rozdělování mandátů nepřesahuje 60 procent odevzdaných hlasů, jsou do procedury postupně zahrnovány další kandidátní listiny v pořadí od nejsilnější, dokud celkový podíl hlasů uvedené hranice nedosáhne.

Pro distribuci mandátů v okresní radě užívá litevský volební systém Hare-Niemeyerovy formule kombinované s metodou největších zbytků. Pro jmenné obsazení přidělených mandátů je pro každou listinu sestaven seznam kandidátů podle množství získaných preferenčních hlasů. Překonání minimální hranice pro posun z původně stanovené pozice na listině není požadováno [SEIMAS 2007: čl. 3, 82].

Volební účast ve volbách do okresních rad je tradičně jen o něco málo nižší než při volbách parlamentních. Roku 2000 činila volební účast 54,2 %, tedy o 4,2 % méně než v parlamentních volbách, které následovaly ještě týž rok. V podstatě stejné hladiny, konkrétně 53,8 %, dosáhla volební účast i při volbách okresních rad v roce 2002, které se konaly souběžně s prvním kolem prezidentských voleb. Výraznější propad v účasti zaznamenaly až poslední volby okresních rad v roce 2007, v nichž svůj hlas odevzdalo 41,3 % voličů. I tento výsledek však korespondoval s poklesem volební účasti na celostátní úrovni, když v parlamentních volbách roku 2004 hlasovalo 46 % voličů v prvním kole a 40 % v kole druhém, a v parlamentních volbách roku 2008, jejichž dvou kol se zúčastnilo 49 %, resp. 32 % voličů [VYRIAUSIOJI RINKIMŪ KOMISIJA].

3.2. Účinky volebního systému

O vhodnosti užívaného volebního systému na úrovni okresních samospráv se trvale vedou diskuse. Politologové poukazují na skutečnost, že byl zvolen v zájmu velkých, na celostátní úrovni ukotvených stran. Tomu odpovídá

³³⁸ Ústavní soud ve svém rozhodnutí z roku 2007 výlučnou kandidaturu politických stran a organizací napadl [CONSTITUTIONAL COURT 2007]. Legislativní dopad tohoto rozhodnutí pro následující volby v roce 2011 však ke konci roku 2008 ještě nebyl znám.

jak vyloučení nestranických kandidátek, tak i listinný charakter volebního systému, který voliče tlačí k identifikaci se stranou, spíše než s jednotlivými místně profilovanými kandidáty [BĚKŤA, PETKEVIČIUS 2000: 177].

Dalším faktorem, který do jisté míry relativizuje efektivitu kandidatur silných lokálních osobností, je i již zmíněná velikost samosprávních okresů. Větší územní záběr personální rozměr v obecné rovině rovněž oslabuje, a působí tak ve směru podpory politických stran jako celků. Oprávněnost těchto předpokladů se odhaluje při bližším pohledu na podobu stranického systému na lokální úrovni.

4. Stranický systém

4.1. Formát stranického systému

Litevský stranický systém na lokální úrovni se zásadně neodlišuje od systému stran na úrovni celostátní.

Od roku 1995 se konalo pět voleb do okresních rad.³³⁹ V prvních dvou případech zvítězil Vlastenecký svaz, posléze Sociální liberálové a po posledních dvou volbách zaznamenala největší zisk Litevská sociálně demokratická strana (viz Tab. 2).

Počet stran ucházejících se o zvolení se za tuto dobu stabilizoval a během posledních tří voleb od roku 2000 činil 26–28 kandidujících politických stran. Takové číslo víceméně odpovídalo počtu politických stran účastnících se ještě roku 2000 parlamentních voleb, ačkoli to od té doby začalo spíše klesat.³⁴⁰

Obdobně pouze 6–10 největších stran bylo schopno sestavit své kandidátky ve všech nebo téměř všech 60 okresech, což opět odpovídalo počtu stran nominujících své kandidáty ve všech nebo téměř všech 71 jednomandátových volebních obvodech ve většinové komponentě litevského smíšeného volebního systému, užívaného pro parlamentní volby. Zhruba stejný počet stran naopak pravidelně staví své kandidáty v méně než pěti okresech, aniž by tato uskupení disponovala relevantním vlivem na celostátní úrovni.

Pokud budeme brát v úvahu fragmentaci stranického systému na lokální úrovni, je Raeův index fragmentace [RAE 1971] na úrovni okres-

³³⁹ Volby se konaly v letech 1995, 1997, 2000, 2002 a 2007.

³⁴⁰ V parlamentních volbách 2000 a 2004 postavilo své kandidáty 27, resp. 20 politických stran. V roce 2008 se jejich počet dále snížil na 19.

ních rad poněkud vyšší. Od roku 2000 se pohybuje trvale na úrovni 0,88–0,89.³⁴¹

Pravdou zůstává, že osm politických stran,³⁴² které do roku 2008 získávaly nejvíce hlasů v parlamentních volbách, jednoznačně dominuje i volbám na lokální úrovni. V posledních třech volbách vždy společně obsadily 88–91 % všech mandátů. I jejich samostatně nahlížené volební zisky relativně spolehlivě korespondují s celkovým vývojem voličské podpory na celostátní úrovni [VYRIAUSIOJI RINKIMŖ KOMISIJA].

Tabulka 2: Výsledky voleb okresních rad v letech 2002 a 2007

	2002		2007	
	% hlasů	mandáty	% hlasů	mandáty
LSDP	21,28	332	19,48	302
TS (LK)	12,37	193	16,52	256
LLS	10,26	160	—	—
LCS	10,00	156	—	—
LiCS	—	—	11,74	182
LDP	8,27	129	—	—
PTT (LD)	—	—	11,68	181
LVLS	12,18	190	9,10	141
DP	—	—	7,16	111
NS (SL)	8,85	138	6,26	97
LKD	7,44	116	6,13	95
LLRA	3,21	50	3,42	53
ostatní	6,14	96	8,51	132

Pozn.: LSDP – Litevská sociálně demokratická strana, TS (LK) – Vlastenecký svaz (litevští konzervativci), LLS – Litevská liberální unie, LCS – Litevská unie středu, LiCS – Liberální unie středu, LDP – Liberálně demokratická strana, PTT (LD) – Strana „pořádek a spravedlnost“ (liberální demokraté), LVLS – Litevská rolnická lidová strana, DP – Strana práce, NS (SL) – Nový svaz (sociální liberálové), LKD – Litevští křesťanští demokraté, LLRA – Volební akce litevských Poláků.

Zdroj: Vyriausioji RinkimŖ Komisija

³⁴¹ Na parlamentní úrovni dosáhl v letech 2000, 2004 a 2008 hodnot 0,77, 0,82 a 0,75 (výpočet autora). Srovnání může být diskutabilní, obzvláště v souvislosti s rozdílnými volebními systémy, i přesto však má jistou vypovídací hodnotu.

³⁴² Vlastenecký svaz – litevští konzervativci, Litevská sociálně demokratická strana, Litevská liberální unie + Litevská unie středu (od 2003 fúze v Liberální unii středu), Liberální demokraté, Sociální liberálové, Strana práce, Litevští křesťanští demokraté a Litevská rolnická lidová strana. V souvislosti s parlamentními volbami na podzim 2008 sice došlo k dílčím modifikacím stranického systému, ty jsou však pro podobu dříve zvolených okresních rad irelevantní.

4.2. Odlišnosti lokálního stranického systému

Zatímco v rovině politické programatiky někteří autoři spatřují rozdíl mezi sociálními demokraty, kteří se jeví více lokálně zaměření nežli národně orientované pravicové strany konzervativců a křesťanských demokratů [MATULIONIS, MIKĚNĚ, RAULECKAS 2006: 133], ve volebních výsledcích se tento rozměr nijak nepromítá.

Stranou, která si pravidelně připisuje poněkud více hlasů ve volbách do okresních rad než ve volbách parlamentních, je Litevská rolnická lidová strana. Zisk agrárníků ve volbách do okresních rad v roce 2000 činil dvojnásobek zisku na celostátní úrovni, ačkoli od té doby obě hodnoty vykazují jasný trend konvergence. Oproti možným předpokladům lze částečně tvrdit totéž i o křesťanských demokratech, jejichž podpora je však ze všech zmíněných stran nejnižší a ani na lokální úrovni nepřesahuje 7 %. Na jaře 2008 se strana rozhodla dalšímu poklesu preferencí čelit sloučením s Vlastenec-kým svazem.

Stranou, jejíž síla se na celostátní a lokální úrovni nejvíce liší, je tak Volební akce litevských Poláků. Strana přirozeně těží z koncentrace polské etnické menšiny v některých oblastech, převážně v okolí hlavního města Vilnius. Zatímco na celostátní úrovni, po zrušení výjimky překonání vstupní klauzule pro strany etnických menšin, získává poslance pouze v jednomandátových obvodech,³⁴³ v radě oblastního okresu Vilnius a oblastního okresu Šalčininkai strana i při poměrném volebním systému pravidelně obsazuje absolutní většinu křesel, a je tak de facto ultradominantní lokální politickou silou [VYRIAUSIOJI RINKIMŲ KOMISIJA].

S jistou opatrností lze říci, že velká města favorizují pravicové strany,³⁴⁴ zatímco na venkově převládají strany nalevo od politického středu³⁴⁵ [LUKOŠAITIS 2003: 52]. Toto rozdělení nicméně nelze přeceňovat, což ukázaly nedávné úspěchy stran, které manifestovaly potenciál překonat jej sjednocujícím, mnohdy poněkud populistickým diskursem.³⁴⁶

³⁴³ Ve volbách 2000 a 2004 vždy v obvodech Širvintė Vilniaus a Vilniaus Ďalčininkė, v roce 2008 navíc i v obvodě Vilniaus Trakė.

³⁴⁴ Litevští konzervativci, Liberální unie středu.

³⁴⁵ Sociální demokraté, Sociální liberálové, Litevská rolnická lidová strana.

³⁴⁶ Řeč je v první řadě o Straně práce, do jisté míry totéž platí i o liberálních demokratech.

4.3. Koaliční modely spolupráce

Stranické organizace na Litvě stále nejsou na lokální úrovni příliš silné. Hlavní pozornost byla v období přechodu k demokracii věnována politice na úrovni celostátní a identita stran byla utvářena ve vztahu k národním tématům. Dědictví této doby je, i přes jistý pokrok, stále patrné.

Rovněž do souvislosti se slabými místními organizacemi lze klást zvýšený výskyt programově a ideologicky nekonzistentních, mnohdy i nadměrných koalic. Jejich utváření je vysvětlováno nutným pragmatismem ve věci rozdělování postů, coby předpokladu dosažení podpory při volbě starosty. Počet stran v takto utvářených koalicích obvykle dosahuje počtu 4 až 5, což s sebou přirozeně přináší rizika pro jejich stabilitu [LUKOŠAITIS 2003: 54–57].

I na lokální úrovni jsou však některé modely koaliční spolupráce převažující a v zásadě podle očekávání kopírují vztahy odpovídajících stran na celostátní úrovni. Relevantním dělením je především škála levice-pravice, která činí pravděpodobnější spolupráci na jedné straně sociálních demokratů se sociálními liberály a agrárníky, na druhé straně pak nyní již sloučených stran konzervativců a křesťanských demokratů s Liberální unií středu. Bylo však poukázáno i na schopnost liberálních demokratů spolupracovat s levým středem, čímž tato strana, sama ne zcela jednoznačně ideologicky identifikovatelná, zmíněné dělení poněkud rozvolňuje.

Při pohledu na stranické obsazení postů starostů po volbách v roce 2007 se jasně projevuje vyšší koaliční potenciál a vyjednávací schopnosti sociálních demokratů, zejména v porovnání s konzervativci. Ve všech ostatních případech počty zastávaných starostovských úřadů víceméně odpovídají ziskům politických stran v celostátním souhrnu (viz Tab. 3) [VYRIAUSIOJI RINKIMŪ KOMISIJA].

Tabulka 3: Obsazení postů starostů podle navrhuující kandidátní listiny (stav po prvním zasedání okresních rad zvolených v roce 2007)

Politická strana	Počet starostů
LSDP	17
TS (LK)	8
LVLS	7
LiCS	6
PTT (LD)	6
DP	2
NS (SL)	2
LKD	2
LLRA	2
Ostatní	1

Pozn.: LSDP – Litevská sociálně demokratická strana, TS (LK) – Vlastenecký svaz (litevští konzervativci), LVLS – Litevská rolnická lidová strana, LiCS – Liberální unie středu, PTT (LD) – Strana „pořádek a spravedlnost“ (liberální demokraté), DP – Strana práce, NS (SL) – Nový svaz (sociální liberálové), LKD – Litevští křesťanští demokraté, LLRA – Volební akce litevských Poláků.

Zdroj: Vyriausioji Rinkimr Komisja

5. Specifika a aktuální diskuse

5.1. Specifika litevské lokální politiky

Máme-li zdůraznit zvláštnosti litevské lokální politiky, je třeba v první řadě zmínit velké samosprávní obvody. Jsou výsledkem rozhodnutí pro jednoduchý samosprávní systém, který však nepřidělil právo samosprávy obcím, nýbrž dřívějším rajonům. Litva se touto radikální reformou zařadila mezi země, kde je průměrný počet obyvatel na jednu samosprávní jednotku vůbec nejvyšší.

Ne zcela obvyklým je i stupeň příbuznosti, ba téměř totožnosti stranických systémů na lokální a celostátní úrovni. Důvodem je jednak volební systém, který svým listinným charakterem a vyloučením nezávislých kandidátek jasně favorizuje volbu ve prospěch etablovaných politických stran,

jednak relativně menší vzdálenost mezi úrovní místních samospráv (zmiňované velmi velké obvody) a úrovní celostátní (Litva jako sama o sobě malá země).³⁴⁷

5.2. Aktuální problémy a diskuse o reformách

Litevský systém místní samosprávy již od svého ustavení v roce 1995 čelil mnoha tlakům na více či méně podstatné změny. Prodloužení volebního období okresních rad i vynucený přesun exekutivních pravomocí již byly zmíněny. I v současnosti je však trvale diskutováno o možnostech reformy systému ve snaze eliminovat jeho zřejmé nedostatky.

Jako nejpalčivější problém je vnímána zmíněná přílišná velikost okresů, která přirozeně generuje potíže s dostupností místní samosprávy občanům. Nejintenzivněji posuzovaným je proto na Litvě požadavek přiblížení institucí místní samosprávy obyvatelům za účelem zvýšení jejich účasti na řízení místních záležitostí. Přímocharým řešením by se jevílo zvýšení počtu okresů a tím i jejich zmenšení. Tato reforma byla již koncem 90. let připravena. V první fázi se počítalo se zvýšením počtu okresů z původních 56 na 67 k roku 2000 a v druhé fázi na konečných 93 k roku 2003 [BĚKĎTA, PETKEVIČIUS 2000: 201]. Počet okresů však byl k roku 2000 navýšen na pouhých 60 a od té doby nebylo k dokončení reformy nalezeno potřebné odhodlání vládnoucích politických stran.

Alternativním řešením pro dosažení těchto cílů by mohlo být posílení pravomocí sousedství. Jak je však zřejmé, přenesení více kompetencí na faktické někdejší nižší územně samosprávné jednotky by svým způsobem znamenalo přiznání ukvapenosti a selhání litevské reformy z 90. let.

Diskuse o reformě územně správního členění se nicméně dotýkají i vyšších územně správních celků, totiž regionů. Jako důvod k uvážení změn je uváděna disproporce mezi jejich relativně vysokým počtem pro natolik malou zemi a důležitostí pravomocí, kterými regiony disponují. Řešením by mělo být zavedení zemského pořádku, v rámci něž by bylo 10 uměle vytvořených regionů nahrazeno 4–5 zeměmi, které by odpovídaly přiro-

³⁴⁷ Tato blízkost dokonce umožňovala politikům analytikům přistupovat k volbám do místních samospráv jako k poměrně spolehlivému indikátoru směřování budoucího vývoje stranického systému na parlamentní úrovni [MATAKAS 2001: 91; LUKOŠAITIS 2003].

zeným historickým a kulturním, resp. etnografickým regionům Litvy.³⁴⁸ Jejich představitelé by byli, na rozdíl od současného stavu, voleni občany [COE 2001]. Případný rozsah přiznaných samosprávních kompetencí a vztah vůči okresním samosprávám však prozatím zůstávají nevyjasněny. Navzdory dlouhotrvajícím diskusím i jisté podpoře v politických kruzích není načasování i samotný výsledek reformy předvídatelný [MAČIULYTĚ, DAUGIRDAS 2006: 99].

Úvahy se vedou o možnosti zavedení přímých voleb starostů okresů [CZYŻ 2007: 59; VANAGS, VILKA: 94; COE 2001]. Téma se však pohybuje pouze v rovině politických debat, a v této věci proto nelze v brzké době očekávat jakoukoli změnu.

Výtkou, která dokazuje relativní slabost okresních samospráv, je jejich finanční svázanost a závislost na státu, který často jen neochotně podporuje jejich nezávislé aktivity, přičemž podle Sdružení místně samosprávních úřadů nedostatečně financuje i samotné státem delegované funkce [MATULIONIS, MIKĚNĚ, RAULECKAS 2006: 103]. Od roku 1998 je uzákoněna hranice maximálního ročního schodku ve výši 10 procent rozpočtu okresu a celkové zadlužení nesmí přesáhnout 20 procent. Tato přísná omezení bývají mnohdy nahlížena nejen jako způsob dozoru nad fiskální disciplínou okresů, ale i jako překážka k nezávislé investiční politice okresů [BĚKĀTA, PETKEVIČIUS 2000: 200]. Ekonomové proto trvale hledají cesty, jak zvýšit finanční nezávislost okresních samospráv [DAVULIS 2007]. Ačkoli mnohé recepty byly zveřejněny, pro posun v tomto směru neexistuje dostatečná politická vůle, což ostatně v současnosti představuje zřejmě hlavní faktor odpovědný za směřování dalšího vývoje lokální politiky na Litvě [MAČIULYTĚ, DAUGIRDAS 2006].

³⁴⁸ Historická Litva se skládá z pěti etnografických regionů (Aukštaitija, Samogitia, Dzūkija, Suvalkija, Mažoji Lietuva). Naprostá většina posledního ze zmíněných regionů je však v současnosti součástí Kaliningradské enklávy.

Prameny a literatura

- ASTRAUSKAS, A. (1997): *Self-Government Institutions in Lithuania*. Vilnius: United Nations Development Programme.
- BĖKĖTA, A.; PETKEVIČIUS, A. (2000): Local Government in Lithuania. In: HORVÁTH, T. (eds.): *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Open Society Institute.
- CZYŻ, A. (2007): Samorząd terytorialny na Litwie. *Samorząd terytorialny*, roč. 17, č. 9, s. 49–60.
- DAVULIS, G. (2007): Local Taxes in Lithuania in the Context of the Integration into the European Union. *Socialiniai tyrimai*, č. 1, s. 65–72.
- GUÉRIN, É.; KERROUCHE, É. (2008): From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe. *Local Government Studies*, roč. 34, č. 2, s. 179–201.
- JAKUBAUSKAS, A. (2004): Samorząd terytorialny na Litwie. In: NAWROT, B.; POKŁADECKI, J. (eds.): *Samorząd ponadgminny w Polsce: tradycja, odrodzenie, doświadczenia*. Poznań: Wydaw. Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, s. 193–199.
- LUKOŠAITIS, A. (2003): Elections to Local Government Councils' 2002: Relations between Political Parties and the Development of the Party System. In: *Lithuanian Political Science Yearbook 2002*. Vilnius: Institute of International Relations and Political Science.
- MAČIULYTĖ, J.; DAUGIRDAS, V. (2006): Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. *Politologija*, roč. 43, č. 3, s. 91–110.
- MATAKAS, J. (2001): Elections and Electoral Systems in Lithuania in the 20th Century. In: KRUPAVIČIUS, A. (eds.): *Lithuania's Seimas Election 1996: the Third Turnover: Analyses, Documents and Data*. Berlin, s. 53–95.
- MATULIONIS, A.; MIKĖNĖ, S.; RAULECKAS, R. (2006): Toward Democratic Governance: The Lithuanian Local Elite. In: SZÜCS, S.; STRÖMBERG, L. (eds.): *Local Elites, Political Capital and Democratic Development: Governing Leaders in Seven European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 101–142.

- RAE, D. W. (1971): *The Political Consequences of Electoral Laws, 2nd ed.* New Haven: Yale University Press.
- VANAGS, E.; VILKAI. (2006): Local Government in the Baltic States: Similar but Different. In: COULSON, A.; CAMPBELL, A.: *Local Government in Central and Eastern Europe*. London: Routledge, s. 82–96.
- WEEKS, T. (1996): *Nation and State in Late Imperial Russia: Nationalism and Russification on the Western Frontier, 1863–1914*. DeKalb, IL: Northern Illinois University Press.

Internet

ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES IN LITHUANIA.

<http://www.lsa.lt/index.php?1929553931>; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.

CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

(2002): On the Competence of Municipal Representative and Executive Institutions. <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2002/r021224.htm>; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.

CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

(2007): On Elections of Municipal Councils. <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2007/r070209.htm>; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.

COUNCIL OF EUROPE (2001): Report on the situation of Local and

Regional Democracy in the Lithuania. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887337&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.

DEPARTMENT OF STATISTICS OF THE GOVERNMENT OF THE

REPUBLIC OF LITHUANIA. <http://www.stat.gov.lt/en/>; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.

SEIMAS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA (1994): Law on the

Governing of the County. (http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=24789&p_query=&p_tr2=); ověřeno ke dni 19. 11. 2008.

SEIMAS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA (1995a): Law on the

Basic Regulations of the Association of Municipalities of Lithuania.

- http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=24753&p_query=&p_tr2=; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.
- SEIMAS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA (1995b): Law on State Control.[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=25634 & p_query=&p_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=25634&p_query=&p_tr2=); ověřeno ke dni 19. 11. 2008.
- SEIMAS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA (1998): Law on Administrative Supervision of Local Authorities. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=75356&p_query=&p_tr2=; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.
- SEIMAS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA (2003): Laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje ástatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=212994; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.
- SEIMAS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA (2006): Constitution of the Republic of Lithuania. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=275302&p_query=&p_tr2=; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.
- SEIMAS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA (2007): Law on Elections to Municipal Councils. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=292822&p_query=&p_tr2=; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.
- SEIMAS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA (2008): Law on Local Self-Government. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=316457&p_query=&p_tr2=; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.
- VYRIAUSIOJI RINKIMŲ KOMISIJA. http://www3.lrs.lt/rinkimai/vrk_sudetis.htm; <http://www.vrk.lt/>; ověřeno ke dni 19. 11. 2008.

ESTONSKO

Kamil Švec

Následující kapitola se soustřeďuje na analýzu lokální politiky v Estonsku. Právě analýza zemí středovýchodní Evropy se ukazuje jako velmi potřebná. Lokální politika ve zbývajících evropských zemích se vyznačuje kontinuálním vývojem a je možné nacházet v různých regionech podobné rysy. Ve střední a východní Evropě, zejména pak v pobaltských zemích, byla lokální politika značně ovlivněna sovětským vlivem a znovu se začala rozvíjet až na začátku 90 let. I to je důvodem pozornosti, která je Pobaltí věnována.

1. Obce v zemi

Vývoj estonských obcí sahá až k období švédské vlády na tomto území v 17. století. Dalším mezníkem byl pak rok 1819, kdy bylo Estonsko ruskou provincií a kdy v něm bylo zrušeno nevolnictví. V té době vznikají první obce (*vald*), které slouží jako jednotky veřejné samosprávy. Během vývoje získaly mnohé obce městská práva a již v roce 1866 bylo na území Estonska 71 měst. Nutné je ale podotknout, že dnešní hlavní město Tallinn tato práva získalo již ve 13. století. Roku 1866 byl schválen zákon o místní samosprávě, na jehož základě získali obyvatelé právo volit městské zastupitelstvo, radu a starostu města. Současně jim byla garantována ekonomická a sociální práva obcí. Také pro vznik samostatného Estonska byly velmi důležité volby lokální samosprávy ve městech Valga (v roce 1901) a Tallinn (v roce 1904). Na jejich základě se vyprofilovaly první estonské elity, které pak stály u vzniku samostatného státu. Významným dějinným milníkem byl rok 1920, kdy byla ústavodárným shromážděním přijata Ústava, která se nechala inspirovat ústavami Výmarské republiky, Spojených států amerických, Švýcarska a Francie. Estonsko se stalo parlamentní demokracií, v níž bylo dvouúrovňové místní samosprávě zaručováno významné postavení. Druhá ústava byla přijata v roce 1933 (v platnost vstoupila o rok později), která mimo jiné zrušila dvouúrovňový systém místní samosprávy. Po druhé světové válce bylo Estonsko násilně připojeno k Sovětskému svazu. Státní

správa se tak stala velmi centralizovanou a nižší úrovně správy fungovaly spíše formálně, bez reálného vlivu.³⁴⁹

Mnohem významnější je období po roce 1989. V souvislosti s reformami, které v Sovětském svazu spustil Michail Gorbačov, byl 10. listopadu 1989 v Estonsku přijat zákon o místní samosprávě. Záměrem tohoto předpisu bylo znovuoobnovení lokální politiky. Ještě téhož roku, avšak o měsíc později, 10. prosince, se konaly první všeobecné demokratické poválečné volby do místních zastupitelstev. Volby to však nebyly zcela demokratické, jelikož v té době ještě nebylo jasně definováno občanství. Účastnit se tak mohla i velmi početná ruská menšina žijící na území Estonska, stejně jako ruští vojáci okupující území. [MÄELTSEMEEES 2000: 64] Podobně jako na počátku 20. století byly lokální volby důležité pro vznik samotného Estonska, tak i v roce 1989 se volby do zastupitelstev obcí staly fatálními. Byly prvním krokem k demokratizaci celé země.

Nejvýznamnější změnou, kterou prošla na začátku 90. let estonská lokální politika, bylo nahrazení dvouúrovňového systému samosprávy systémem s jednou úrovní. První úroveň byla tvořena obcemi (*vald*), městysi (*alev*) a městy (*linn*),³⁵⁰ druhá kraji (*maakond*). V dnešní době je estonský systém územní veřejné správy dvouúrovňový, resp. je tvořen parlamentem a vládou na celostátní úrovni a lokální samosprávou. Ta je představována obcemi a městy. Obce i města mají dle zákona stejný právní status. Současně však existuje i regionální úroveň, která sestává z patnácti krajů. Navzdory jejich existenci se však nejedná o druhou úroveň samosprávy, jelikož krajští reprezentanti nejsou voleni přímo občany ve volbách. Vytvoření jednoúrovňového systému bylo schváleno estonským parlamentem v květnu roku 1993. Dne 2. června 1993 byl přijat zákon o organizaci místní samosprávy, který je přes mnohé úpravy a pozměňovací návrhy stále v platnosti. Vliv na dnešní podobu estonské státní správy měla i Evropská rada. Ta v dokumentu *Agenda 2000* zdůraznila potřebu

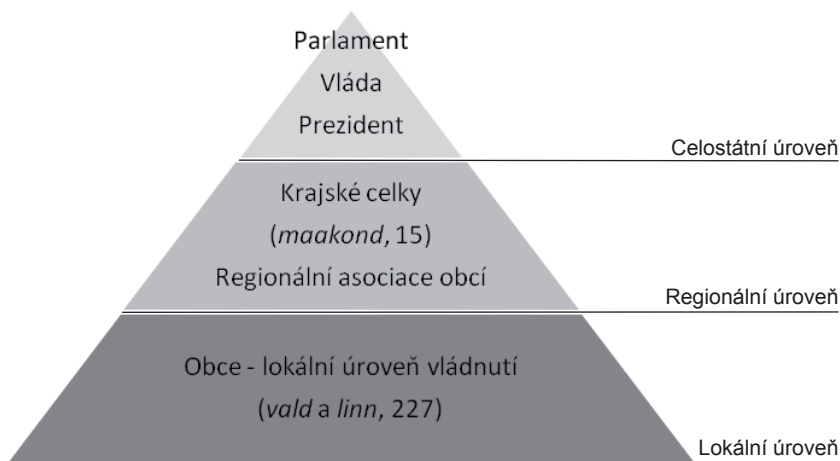
³⁴⁹ Estonica. Local Self-government: Administrative-territorial Division and Organisation; [http://www.estonica.org/eng/lugu.html?kateg=39&menyy_id=1263&alam=48&leht=5]; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

³⁵⁰ Před změnami v 90. letech 20. století byla lokální úroveň tvořena městy (*linn*), městysi (*allev*), vesnicemi (*alevik*) a vesničkami (*küla*). Vesničkami byla označována sídla do 300 obyvatel, vesnicemi a městysi byly sídla nad 300 obyvatel [MÄELTSEMEEES 2000: 66]. Tato označení se v Estonsku používají, nemají ale právní základ a oporu v zákoně, jsou spíše jen historickým a tradičním označením.

posílení administrativní struktury. Estonsko je tak rozděleno do obcí, měst a krajů.

Systém estonské státní správy ilustruje obrázek 1 [MÄELTSEMEES 2000: 65].³⁵¹

Obrázek 1: Schéma estonské státní správy



Zdroj: Adaptováno autorem z [SISEMINISTERIUM 2008]

Z hlediska historického vývoje estonské lokální politiky je velmi podstatné zmínit též 28. září 1994, kdy parlament v plném rozsahu schválil Evropskou chartu místní samosprávy. Tímto aktem se Estonsko přihlásilo k respektování základních evropských principů na lokální úrovni. Evropská charta se také v mnohém stala inspirací pro tvorbu legislativy a mnohé teze vtělila do zákonů, upravujících status místních samospráv [MÄELTSEMEES 2000: 65].

Vývoj reformy estonské správy je možné shrnout do tří etap:

1. Po získání nezávislosti na začátku 90. let 20. století byl proces znovuvybudování systému místní správy velmi významný a termín reformy estonské administrativy se stal synonymem k reformám lokální úrovně a samosprávy;

³⁵¹ Siseministerium (Ministerstvo vnitra Estonské republiky) [<http://www.siseministerium.ee/29950>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

2. Polovina 90. let, zejména po přijetí ústavy, je v Estonsku spojena s rozvojem státních institucí, jimž byla věnována značná pozornost;

3. Konec 90. let je spojen s radikálními změnami na všech úrovních systému, jak na celostátní, tak i na regionální a lokální. Změny postihly i oblasti jako poskytování veřejných služeb či veřejných financí a byly důsledkem zejména disproportčního rozvoje. Také díky tomu, že Estonsko bylo v té době zemí iniciující vyjednávání o členství v Evropské unii, byl na stabilizaci veřejné správy a na rovnoměrný rozvoj kladen velký důraz [MÄELTSEMEES 2000: 65].

I díky historickému vývoji obcí v Estonsku má místní samospráva velmi významné postavení. Její status je garantován hlavou IV. Ústavy Estonské republiky. Její pravomoci a povinnosti upravují články 154–160 Ústavy. Tyto články zaručují lokálním vládám autonomii v rozhodování v záležitostech, které upravuje zákon. Články Ústavy se též v obecné formě věnují i podobě reprezentativního orgánu obce, zaručují nezávislost rozpočtu obcí i možnost spolupráce s dalšími obcemi.

1.1. Sídlní struktura

Estonsko je unitární stát, rozkládající se na ploše 45 227 km². Na jeho území žije dle dat statistického úřadu Estonska z roku 2007 asi 1,3 miliónu obyvatel.³⁵² Sídlní struktura však není rovnoměrná a mezi jednotlivými kraji nalezneme značné disproporce. Značnou roli bezesporu hraje geografický faktor. Dva z krajů nejsou pevninské, ale rozkládají se na ostrovech západně od pobřeží. Dalším faktorem je rozdílná velikost jednotlivých krajů. Největším a současně nejlidnatějším krajem je Harju, na jehož rozloze 4 333 km² žije asi 532 tisíc obyvatel. V tomto kraji je také nejvyšší počet sídel, setkáme se tu celkem s 24 obcemi a městy. Lidnatost tohoto kraje zvyšuje estonské hlavní město Tallinn, které čítá téměř 399 tisíc obyvatel. Co do velikosti je s rozlohou 4 806 km² druhým největším v pořadí kraj Pärnu, v jehož 22 obcích žije více než 91 500 obyvatel. Druhým nejlidnatějším krajem je Ida-Viru, který leží severně od Čudského jezera a na hranici s Ruskem. Na území o rozloze 3 364 km² žije téměř 175 800 obyvatel. V tomto kraji se nachází také třetí nejlidnatější estonské město Narva.

³⁵² Statistics Estonia (Statistický úřad Estonska) [<http://www.stat.ee/?lang=en>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

I v tomto kraji je celkem 22 obcí. Nejmenším krajem je ostrovní Hiiumaa. Jeho velikost je 1 023 km² a počet obyvatel přesahuje 10 750. Zde je logicky také nejnižší počet obcí – pět. Přehled velikosti a lidnatosti krajů včetně počtu obcí ukazuje tabulka 1.

Obrázek 2: Hustota osídlení v Estonsku



Zdroj: [RIIGIPORTAL.EESTI.EE 2008]

Hustota osídlení v Estonsku je tak velmi rozdílná. Nejvyšší je v kraji Harju (121 obyvatel/km²). S velkým odstupem následují kraje Ida-Viru a Tartu (50–51 obyvatel/km²), dále kraje Lääne-Viru, Pärnu, Valga, Viljandi a Võru (16–19 obyvatel/km²). S jen o málo nižší hustotou osídlení, v rozmezí 14–15 obyvatel/km², se setkáme v krajích Järva, Jõgeva a Põlva. Kraje Hiiumaa, Lääne, Rapla a Saare se pohybují v rozmezí 10–12 obyvatel/km².

Navzdory relativně nízké hustotě osídlení se Estonsko, podobně jako další pobaltské státy, potýká s vysokým počtem malých obcí. Podle dat statistického úřadu³⁵³ z roku 2005 bylo na území Estonska celkem 227 obcí,

³⁵³ Statistics Estonia (Statistický úřad Estonska) [<http://www.stat.ee/?lang=en>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

v nichž žilo 1 357 tisíc obyvatel.³⁵⁴ Téměř polovinu z celkového počtu tvořily obce s 1 000–2 500 obyvateli, současně však v těchto obcích žilo pouze 12,2 % obyvatel. Na druhé straně ve městech nad 50 000 obyvatel, která jsou v Estonsku tři, žilo celkem téměř 42 % obyvatel, přičemž pouze v hlavním městě Tallinn žilo téměř 30 % z tohoto úhrnu. Setkáme se tu tak s velmi vysokou nevyvážeností v počtu obcí a jejich osídlením. Přepočítáme-li, kolik procent obyvatel žije v malých obcích a městech do 50 000 obyvatel, zjistíme, že v 98,8 % sídel žije 58,1 % obyvatel. To je důvodem pro stále snahy vlády a parlamentu zredukovat počet obcí jejich slučováním. Sídlní strukturu v Estonsku dle počtu a velikosti obcí a dle počtu obyvatel shrnuje tabulka 2.

Tabulka 1: Velikost a lidnatost krajů, počet obcí v jednotlivých krajích

Kraj	rozloha	Počet obyvatel	Počet obcí
Harjumaa	4 333	532 114	24
Hiiumaa	1 033	10 759	5
Ida-Virumaa	3 364	175 781	22
Jõgevamaa	2 604	37 651	13
Järvamaa	2 461	38 734	12
Läänemaa	2 383	28 809	12
Lääne-Virumaa	3 627	67 901	15
Põlvamaa	2 165	32 601	14
Pärnumaa	4 806	91 533	21
Rapimaa	2 980	37 640	10
Saaremaa	2 922	37 049	16
Tartumaa	2 993	148 205	22
Valgamaa	2 044	35 599	13
Viljandimaa	3 422	57 042	15
Võrumaa	2 306	39 640	13

Zdroj: [STATISTICS ESTONIA 2008]

³⁵⁴ Počty jednotlivých obcí, stejně jako počet obyvatel se díky reformám, které mají vést ke slučování obcí, neustále mění. Proto je možné v textu setkat se s rozdílnými hodnotami.

Tabulka 2: Sidelní struktura v Estonsku

Velikost obce	Počet obcí	Podíl z celkového počtu obcí (%)	Počet obyvatel	Podíl z celkového počtu obyvatel (%)
< 1 000	32	14,1	22 519	1,7
1 001–2 500	106	46,7	165 148	12,2
2 501–5 000	44	19,4	156 001	11,5
5 001–10 000	31	13,7	198 870	14,7
10 001–50 000	12	5,3	243 103	18,0
50 001–100 000	1	0,4	67 355	5,0
100 001–250 000	1	0,4	101 297	7,5
250 001 <	1	0,4	396 375	29,4
Celkem	227	100,0	1 351 069	100,0

Zdroj: Výpočet autor dle [STATISTICS ESTONIA 2008]

1.2. Interakce mezi lokální a centrální úrovní

Vztahy mezi lokální a centrální úrovní upravuje jak ústava, tak zejména zákon o organizaci místní samosprávy.³⁵⁵ Zejména dle druhého jmenovaného dokumentu mají lokální jednotky právo navzájem mezi sebou zakládat asociace a společné instituce za účelem reprezentace a prosazování svých zájmů na vyšších úrovních systému. Jsou tak nástrojem ke snadnějšímu řešení otázek, které mají estonské obce uloženy zákonem. Současně plní také funkci fór, ve kterých se obce mohou vyjadřovat ke svěřeným záležitostem. Předmětem spolupráce těchto sdružení je zejména agenda veřejných služeb, jako například vzdělávání, sociální a zdravotní péče, doprava či svoz odpadu. Obce spolupracují též na územním plánu a v otázkách rozvoje, ale i na pořádání kulturních akcí. Pro skupinu obcí často také pracují různé fondy, nadace a neziskové organizace, založené za tímto účelem. Častým jevem v interakci mezi estonskými jednotkami místní samosprávy je na smluvním základu založený nákup služeb malými obcemi od sousedících obcí větších.³⁵⁶

³⁵⁵ Podrobněji viz [LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION ACT 2008].

³⁵⁶ Siseministerium (Ministerstvo vnitra Estonské republiky) [<http://www.siseministerium.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

V Estonsku existují dva typy asociací sdružujících obce. Prvním typem jsou asociace regionální, druhým pak asociace na národní úrovni. Počet regionálních organizací odpovídá počtu regionů. V každém z patnácti krajů funguje sdružení všech nebo alespoň většiny obcí. Legislativně je vymezeno zákonem o spolupráci obcí, zákonem o neziskových organizacích a dalšími zákony.³⁵⁷ Regionální asociace jsou pro estonský systém i pro samotné obecní jednotky velmi důležité. Díky nim představitelé obcí mnohem úspěšněji prosazují své zájmy na celostátní úrovni. Aktivity a požadavky, které závisí na aktuálních potřebách, jsou na regionální úrovni koordinovány a lokální správa má tak mnohem silnější vyjednávací pozici směrem k centru. Zástupci regionálních asociací nejsou voleni, členové jsou vysíláni obecní radou. Asociace estonských obcí na regionální úrovni jsou financovány z obecních rozpočtů členských jednotek a jsou poradním orgánem krajského guvernéra.³⁵⁸

Na celostátní úrovni jsou v Estonsku dvě sdružení místních jednotek: *Asociace estonských měst (Eesti Linnade Liit, ELL)* a *Asociace estonských obcí (Eesti Maaomavalitsuste Liit, EML)*. Obě jsou velmi významné, a to nejen svými funkcemi, které vykonávají, ale také historicky. Asociace sdružující města byla založena již v roce 1920, o rok později, v roce 1921, vznikla asociace reprezentující estonské municipality. Poté, co se země dostala do sovětského područí, byly tyto instituce zrušeny. K jejich obnovení došlo až v roce 1990. V roce 1994 byl založen orgán *Společné shromáždění asociací místních úřadů (Omavalitsusliitude Koostöökogu)*. Jeho cílem je vyjednávání s národní vládou a reprezentace obcí na nejvyšší úrovni.³⁵⁹

Celostátní asociaci může založit nejméně polovina estonských obcí nebo takový jejich počet, který by reprezentoval alespoň polovinu z celkového počtu obyvatel. Jejich hlavním cílem je reprezentace lokálních zájmů na celostátní a mezinárodní úrovni. Na obou těchto rovinách se snaží zajistit rozvoj estonských municipalit a prosadit zájmy svých členů. K jejich funk-

³⁵⁷ O spolupráci obcí podrobněji viz [LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION ACT 2008] a [NON-PROFIT ORGANIZATIONS ACT 2008].

³⁵⁸ Siseministerium (Ministerstvo vnitra Estonské republiky) [<http://www.siseministerium.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008] a Eesti Linnade Liit (Asociace estonských měst) [<http://www.ell.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

³⁵⁹ Eesti Linnade Liit (Asociace estonských měst) [<http://www.ell.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

cím patří také zlepšení výkonu obecních rad. Tato národní sdružení plní také úlohu ochránce nejnižší správní úrovně.³⁶⁰

Národní úroveň má ve své díce zejména legislativní úkony, soudní moc, dále mezinárodní vztahy, obrannou politiku, finanční záležitosti státu a plní též roli supervizora nižších úrovní státní správy a samosprávy. Úřady místní samosprávy mají povinnost zajistit veřejné služby a potřebnou infrastrukturu na svém území. Podobně jako na příklad ve Finsku i v Estonsku je jejich předmětem i sociální péče a služby spojené s tzv. *welfare state*.

2. Obecní pořádek

Chceme-li analyzovat obecní pořádek v Estonsku, je nezbytné vycházet z širšího kontextu celého Pobaltí. Státy Estonsko, Litva i Lotyšsko se vyznačují několika společnými prvky, které je možné souhrnně označit jako institucionalismus. Charakterizován je jako souhrn pravidel, postavení, a norem. Suma těchto norem ovlivňuje jednotlivce a skupiny ve volbě jejich rozhodnutí a ovlivňuje i jejich chování [FREDERICKSON 1999: 703]. V rámci analýzy institucí je důraz kladen na vůdcovství a management. Role lídra a jeho chování pak podléhá mnoha vlivům. Nejvýznamnějšími faktory jsou psychologicko-personální, institucionální, dále podoba stranického systému a organizovanost politických stran či politická kultura. Jako velmi významné se ukazují faktory institucionální, do nichž počítáme právní zakotvení a sílu, jakou lídr, resp. funkcionář, dle zákona má, vlivným faktorem je i finanční autonomie institucí a organizační rámec, v němž se lídr pohybuje, v němž může uskutečňovat svoji moc [PAWLOWSKA, RADZIK 2007: 2–3]. Polské politoložky z Univerzity Marie Curie-Sklodowské Agnieszka Pawlowska a Katarzyna Radzik skombinovaly typologii vůdcovství na lokální úrovni od Mouritzena a Svary s taxonomií Berga a Raoa.³⁶¹ Na

³⁶⁰ Siseministerium (Ministerstvo vnitra Estonské republiky) [<http://www.siseministerium.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008] a Eesti Linnade Liit (Asociace estonských měst) [<http://www.ell.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

³⁶¹ Ve své taxonomii (nejedná se tedy o typologii) Rike Berg a Nirmala Rao rozlišují tři typy zemí, v nichž: 1) radikální změny na lokální úrovni vedly k posílení exekutivy místní samosprávy; 2) strukturální změny omezily pouze několik obcí (obvykle velká města); 3) žádné významné změny z hlediska lokálního vůdcovství neproběhly [PAWLOWSKA, RADZIK 2007: 3].

základě třech kritérií³⁶² pak dospěly ke třem modelům: (a) technokratickému, (b) byrokratickému a (c) transformativnímu [PAWLOWSKA, RADZIK 2007: 3].

Z hlediska Pobaltí, konkrétně pak Estonska je významný model druhý, tedy byrokratický. Vyznačuje se politickou podporou, které se lídrovi dostává od většiny politických stran v obecním zastupitelstvu. Funkce lokální samosprávy jsou spíše administrativní. To je také důvodem, proč je tento model označován za byrokratický. Lokální politiku v tomto případě považují obě politoložky za *konzervativní*. Tímto termínem rozumí velmi silný vliv politických stran, na rozdíl od Francie či Finska jsou v pobaltských státech aktivní v utváření politiky během celého volebního období. Druhým významem *konzervativního* pojetí je dědičnost znaků z období před rokem 1990, tedy hierarchie, nedostatek vlastní iniciativy a progresivního jednání, časté očekávání rozhodnutí „shora“ a administrativní charakter samosprávy. Konečně třetím významem je v byrokratickém modelu nejisté vnímání struktury vedení obce [PAWLOWSKA, RADZIK 2007: 9].

K základním povinnostem obce patří zajištění vzdělávání. Všechny estonské obce mají povinnost zajišťovat první tři stupně vzdělávání. Každá z obcí tak má ve své agendě předškolní, primární i sekundární vzdělávání. Jak bude ukázáno níže, právě do této oblasti patří nejvyšší část výdajů všech estonských obcí. Technické a univerzitní vzdělávání zajišťuje národní vláda. Sektor sociálního zabezpečení a zdravotní péče je z velké míry také ponechán v kompetenci obcím. Veškeré sociální služby, včetně jeslí, školky, sociální domovy, služby pro handicapované a seniory, pro lidi bez domovů či rodiny v krizi, zajišťují obce. Stejně tak jsou obce povinny zajistit bydlení pro sociálně slabé občany. Do kompetencí národní vlády nespadá žádná z těchto služeb, a tedy nemá na ni žádný vliv. V otázce zdravotní péče jsou povinnosti a odpovědnost rozděleny. Lokální úroveň zajišťuje zcela sama primární zdravotnickou péči a veřejné zdravotnictví. Správa nemocnic je sdílená a patří do správy jak centrální úrovně, tak i jednotlivých municipalit, resp. měst. Zdravotní pojištění je v kompetenci pouze centrální administrativy. Poněkud odlišná je situace v oblasti kultury, sportu a volnočasových aktivit. Divadla, musea,

³⁶² Kritérii byla institucionální a právní podoba vůdcovství na lokální úrovni, „*raison d'être*“ lokální správy a přizpůsobivost lokálních struktur na změny ve vládnutí [PAWLOWSKA, RADZIK 2007: 3].

knihovny, kulturní centra a sportovní a volnočasové aktivity jsou rozděleny mezi obce, resp. města a národní vládu. Jedinou výjimkou jsou parky, které jsou spravovány samotnými obcemi. Na lokální úrovni je kladena ve většině případů odpovědnost v otázkách životního prostředí. Z hlediska dopravy spadá správa vozovek pod národní vládu, obce mají na starosti veřejné osvětlení a městskou hromadnou dopravu. Do kompetencí obcí patří též např. volební registry (v součinnosti s ministerstvem vnitra). Naopak obecní policie, hasičské záchranné jednotky nebo civilní obrana jsou v kompetencích celostátní vlády [MÄELTSEMEES 2000: 82–83, 107–108].³⁶³

2.1. Obecní správa

Základní podobu vnitřní struktury obcí upravuje zákon o organizaci místní samosprávy. Každá obec dále disponuje svým statutem (*põhimäärus*), který dále podobu institucí rozvíjí, stejně jako pravidla a procedury pro danou obec. Díky relativně širokým definicím zákona se tak můžeme v jednotlivých případech setkat s mírně odlišnými pravidly a procedurami. Exekutivní pravomoci patří starostovi (*linnapea, vallavanem*) a obecní radě (*valitsus*)³⁶⁴. Legislativním orgánem každé obce je zastupitelstvo (*volikogu*) [MÄELTSEMEES 2000: 74–76].³⁶⁵

2.1.1. Obecní zastupitelstvo

V organizační struktuře lokální úrovně je nejvýše postavenou institucí *obecní zastupitelstvo*. Volby do tohoto orgánu se konají každé čtyři roky.³⁶⁶ Počet zastupitelů je odvislý od počtu obyvatel v každé obci. Zastupitelstvo v nejmenších obcích, do dvou tisíc obyvatel, musí mít minimálně 7 členů, v největších obcích je rozdělováno maximálně 63 mandátů. Podrobněji o počtu členů zastupitelstva pojednává tabulka 3. K nejvýznamnějším pra-

³⁶³ Local Government in Estonia; [http://www.siseministeerium.ee/public/LGinEstonia2005_20070322090339.pdf; ověřeno ke dni 21. 11. 2008]

³⁶⁴ Důležité je na tomto místě upozornit, že se nejedná o obecní radu, tak jak ji můžeme znát z českého prostředí, částečně by bylo možné užívat i *obecní vláda*.

³⁶⁵ Local Government in Estonia; [http://www.siseministeerium.ee/public/LGinEstonia2005_20070322090339.pdf; ověřeno ke dni 21. 11. 2008], Siseministeerium (Ministerstvo vnitra Estonské republiky) [http://www.siseministeerium.ee/; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

³⁶⁶ Podrobněji o volbách a volebním systému v následující kapitole.

vomocem obecního zastupitelstva patří volba starosty obce a jmenování obecní rady. Dále také volí svého *předsedu* (*volikogu esimees*). Funkce předsedy jakožto hlavy zastupitelstva je neslučitelná s funkcí starosty obce.³⁶⁷ Volba je tajná a kandidát, aby uspěl, musí získat alespoň polovinu hlasů všech zastupitelů. K úkolům předsedy zastupitelstva patří organizace práce shromáždění a jeho schůzí, včetně jejich svolávání. V souladu se zákonem, statutem a rozhodnutím zastupitelstva také reprezentuje obec a zastupitelstvo navenek. Veškerá dokumentace schválená zastupitelstvem podléhá jeho podpisu, bez něhož by nenabyla platnosti.

Další kompetencí obecního zastupitelstva je zřizování stálých (*alaline*) i ad hoc komisí (*ajutine komisjon*). Jedinou, pro všechny obce povinnou je komise kontrolní (*revisjonkomisjon*), zřízení případných dalších upravují statuty jednotlivých obcí. Předseda komise je volen zastupitelstvem ze svého středu, na jeho návrh jsou pak další členové jmenováni. Výjimkou je opět kontrolní komise, kde i členové musí být voleni, složení musí být minimálně ze tří členů.

Obecní zastupitelstvo rozhoduje také v následujících oblastech:

- finanční záležitosti (rozpočet, daně, poplatky, příspěvky, obecní půjčky, dotace pro obec apod.)
- majetkoprávní záležitosti obce
- úprava obecních hranic, zřizování místních částí
- stavební, rozvojový a regulační plán obce, dlouhodobé i krátkodobé plánování

Zastupitelstvo může iniciovat také vyslovení nedůvěry předsedovi zastupitelstva, starostovi, členovi obecní rady, nebo předsedovi komise. K vyvolání hlasování je třeba, aby pro byla alespoň čtvrtina všech zastupitelů. V případě, že je hlasování o nedůvěře úspěšné v případě předsedy zastupitelstva, nastupuje na jeho místo nejstarší člen sboru [MÄELTSEMEES 2000: 77]. Nahrazeno, resp. rozpuštěno může být též samotné zastupitelstvo, a to v případě, že není schopno schválit rozpočet do tří měsíců po začátku fiskálního roku. Druhou situací, která je důvodem pro rozpuštění zastupitelstva, je nezvolení ani předsedy, ani starosty do měsíce od první schůze zastupitelstva, nebo neshodnutí se na členech obecní rady do dvou měsíců ode dne, kdy byl zvolen starosta obce. Zasedání zastupitelstva jsou veřejná.

³⁶⁷ V letech 1989–1993 byla funkce starosty a předsedy zastupitelstva slučitelná [MÄELTSEMEES 2000: 77].

Tabulka 3: Počet zastupitelů v obcích dle počtu obyvatel

Počet obyvatel	Počet členů
< 2 000	7
2 001–5 000	13
5 001–10 000	17
10 001–50 000	21
50 001–300 000	31
300 001 <	63

Zdroj: [RIIGIPORTAL.EESTI.EE 2008]

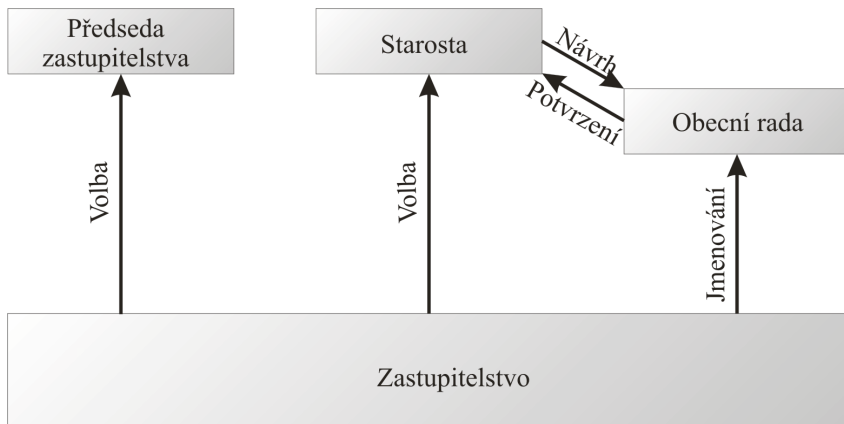
2.1.2. Starosta obce a obecní rada

Starosta obce je volen a případně odvoláván zastupitelstvem. Délka jeho mandátu odpovídá volebnímu období v lokálních volbách, je tedy čtyři roky. Nejvýznamnější pravomocí, kterou má, je navrhování, resp. formování obecní rady, v jejímž čele stojí. Starosta je oficiálně ve své funkci potvrzen obecní radou, ta nabývá oficiálního statutu v okamžiku jmenování zastupitelstvem obce [MÄELTSEMEEES 2000: 88]. Mezi hlavní povinnosti starosty patří především organizace práce pro obecní radu a příprava jejího jednání. Podobně jako předseda zastupitelstva i on může v souladu se zákony, statutem a pověřením zastupitelstva reprezentovat obec. Jeho agenda však směřuje zejména dovnitř rady, řídí její interní aktivity a agendu. Také podepisuje její veškerou dokumentaci. Poslední jeho kompetencí je předkládání kandidátů na vedoucí obecních podniků zastupitelstvu obce ke schválení [MÄELTSEMEEES 2000: 89].³⁶⁸ Starosta stojí také v čele obecní administrativy. Členy obecní rady mohou být jak členové obecní administrativy, resp. zaměstnanci úřadu, tak političtí reprezentanti. Nejedná se však o užší orgán vycházející ze zastupitelstva, jelikož členství v něm je neslučitelné s funkcí zastupitele obce. Neschválí-li zastupitelstvo některého ze starostou navržených kandidátů, přechází tato iniciativa na něj. Zasedání obecní rady jsou neveřejná.³⁶⁹

³⁶⁸ Local Government in Estonia; [http://www.siseministeerium.ee/public/LGinEstonia2005_20070322090339.pdf; ověřeno ke dni 21. 11. 2008], Siseministeerium (Ministerstvo vnitra Estonské republiky) [http://www.siseministeerium.ee/; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

³⁶⁹ Siseministeerium (Ministerstvo vnitra Estonské republiky) [http://www.siseministeerium.ee/; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

Obrázek 3: Zjednodušené schéma vztahů mezi obecními institucemi



Zdroj: Autor

2.1.3. Obecní administrativa

Obecní administrativu tvoří jednotlivá na danou problematiku zaměřená oddělení a další sekce. Významným však je samotný úřad (*kantselei*). V jeho čele je pak sekretariát, buď městský (*linnasekretär*), nebo obecní (*vallasekretär*). Hlavní pracovní náplní sekretariátu je příprava materiálů a podkladů pro jednání obecní rady a obecního zastupitelstva. Je také zodpovědný za správnost přijímání jednotlivých směrnic, aby byly v souladu s právním řádem. V hlavním městě Tallinnu a jiných velkých městech vedle sebe existují paralelně dva oddělené sekretariáty, jeden pro zastupitelstvo a jeden pro obecní radu. Obecní administrativa spadá pod starostu města, kterému jsou odpovědní i její zaměstnanci. O organizační strukturu rozhoduje zastupitelstvo dané obce, resp. města [MÄELTSEMEES 2000: 80 – 82].³⁷⁰

³⁷⁰ Local Government in Estonia; [http://www.siseministeerium.ee/public/LGinEstonia2005_20070322090339.pdf; ověřeno ke dni 21. 11. 2008], Siseministeerium (Ministerstvo vnitra Estonské republiky) [http://www.siseministeerium.ee/; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

2.2. Prvky přímé demokracie

Prvky přímé demokracie na lokální úrovni jsou upraveny zákonem o organizaci místní samosprávy, konkrétně pak v kapitole 4, § 32, odst. 1–3. Občané Estonska mají možnost participovat na lokální správě dvěma způsoby. Zákon jim umožňuje účastnit se legislativního procesu formou iniciativ, a to ve dvou formách. Obyvatelé obce mohou sami iniciovat vznik vyhlášky či jiného obcí vydávaného právního předpisu. Nezbytnou podmínkou je podpora alespoň jednoho procenta všech, kteří žijí na území obce a mají volební právo. Druhou možností je změna pasáže v předpisu, případně podání pozměňovacího návrhu nebo revize dokumentu, který zastupitelstvo schválilo. Hranice počtu podpisů, který je nezbytný pro naplnění zákona a úspěšnost iniciativy, je pět procent z počtu obyvatel s volebním právem, kteří mají trvalé bydliště v obci. Podpisy požadovaného počtu obyvatel musí být doručeny obci a jsou-li splněny všechny zákonem předepsané podmínky, zastupitelstvo o návrhu rozhodne. Iničiátoři akce mají právo účastnit se prostřednictvím svých reprezentantů debaty [LOCAL GOVERNMENT ACT 2008].

2.3. Financování obcí

Problematika financování estonských obcí začala být řešena v první polovině 90. let. Mezi lety 1993–1995 bylo přijato pět zákonů, které financování municipalit upravovaly. Zákonnými předpisy jsou:

- zákon o organizaci místní samosprávy
- zákon o obecních a městských rozpočtech
- zákon o vztahu mezi obecními a městskými rozpočty a státním rozpočtem
- zákon o obecní dani
- zákon o administrativním členění estonského území [SOOTLA, KASEMETS, KÜNNAPPU 2000: 159]

V součinnosti s výše uvedenými zákony tak obce dostaly možnost vybírat daně. Za základ daňového systému lokální samosprávy je možné považovat (a) individuální daň z příjmu, (b) pozemkovou daň a (d) daň z užívání přírodních zdrojů. Všechny tyto daně jsou vypočítávány jako část příjmů obecního rozpočtu. Obecní jednotky mohou uložit také daně, které jsou

spojeny s jejich územím. Rozsah těchto daní upravuje zákon o obecních daních, přijatý 21. září 1995. Jako obecní daně určuje:

- (a) daň z hlavy
- (b) obecní daň z příjmu
- (c) daň z obratu
- (d) daň z lodě
- (e) daň z výdělků a reklamy
- (f) daň z uzavření ulice či vozovky
- (g) daň z motorového vozidla
- (h) daň z vlastnictví zvířete
- (i) daň ze zábavy³⁷¹ [SOOTLA, KASEMETS, KÜNNAPPU 2000: 160–163].

Obce nejsou však financovány pouze z výběru daní. Zvláště u malých obcí hrají značnou roli obecní dotace, sdílené příjmy, úvěry a případně další zdroje. Nermalou roli hraje též počet obyvatel obce. Mezi různě velkými obcemi je tak značná diverzifikace zdrojů příjmů. Tabulka 4 ilustruje finanční příjmy ve městech a obcích čtyř velikostních kategorií v roce 1997.

Z hlediska rozpočtu obcí tvoří nejdůležitější položku daň z příjmů. V roce 2004 tvořila celých 42 % příjmů estonských municipalit. Druhou nejvyšší položkou, která však tvořila již pouze 18 % příjmů obcí, byly státní dotace určené na obchodování. Z 15 % byly obecní rozpočty tvořeny poplatky občanů a příjmy z vlastnictví obecního majetku. Významnějším příjmem obcí byly také finance z vyrovnávacího fondu. Po 4 % byly příjmy obcí tvořeny financemi fondů či nadací, příjmy z pozemkové daně a investicemi ze státního rozpočtu. Vlastní příjmy obcí, obecní daně, daně z užívání přírodních zdrojů a další příjmy tvořily pouze po 1 % příjmů.³⁷²

Na výdajové stránce je pro estonské obce nejnákladnější vzdělávání. V roce 2004 tvořily výdaje na školství a vzdělávání celých 44 % výdajů

³⁷¹ Daň ze zábavy je placena organizátory aktivit, které jsou uspořádány za účelem zábavy na území obce či města. Platí ji též majitelé zábavních podniků, které jsou na území samosprávných jednotek [SOOTLA, KASEMETS, KÜNNAPPU 2000: 162].

³⁷² Siseministeerium (Ministerstvo vnitra Estonské republiky) [<http://www.siseministeerium.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008], Statistics Estonia (Statistický úřad Estonska) [<http://www.stat.ee/?lang=en>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008], Local Government in Estonia; [http://www.siseministeerium.ee/public/LGinEstonia2005_20070322090339.pdf; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

všech obcí. O poznání méně – 17 % výdajů – bylo obcemi vynaloženo na hospodářství obcí. Na administrativní položky a kulturu, sport a volnočasové aktivity byly obecními rozpočty vynaloženy náklady vždy rovnající se 13 % celkových výdajů. Sociální služby a zdravotní péče byla, navzdory tomu, že většinu těchto služeb zajišťují obce, financována jen 8 % z celkového objemu obecních výdajů. Ochrana životního prostředí byla financována celkem 4 % výdajů, veřejný pořádek pak 1 % souhrnu obecních výdajů za rok 2004.³⁷³

Tabulka 4: Příjmy vybraných obcí dle počtu obyvatel v roce 1997

	Tallin (415 000 obyv.)	Tartu (101 000 obyv.)	Pärnu (52 000 obyv.)	Rakke (2 500 obyv.)
Státní dotace	—	6,8	8,4	32,3
Sdílené příjmy	71,0	70,8	57,9	43,5
Obecní daně	0,6	0,4	0,3	—
Úvěry, půjčky	16,0	6,6	11,9	—
Další zdroje	12,4	15,4	21,5	24,2

Zdroj: [MÄELTSEMEEES 2000: 83]

3. Volební systém

Článek 156 Ústavy Estonské republiky³⁷⁴ zaručuje přímé, všeobecné, rovné, svobodné a tajné volby. Volební právo je zaručeno všem, kteří jsou starší 18-ti let a kteří mají občanství Estonska nebo Evropské unie. Aktivní volební právo mají i občané, kteří mají trvalý pobyt na území dané obce po dobu minimálně pěti let. Práva volby kandidátů do místních zastupitelstev jsou zbaveni občané ve výkonu trestu nebo ti, kteří byli zbaveni právní způsobilosti. Pasivní volební právo je užší, je omezeno pouze na občany Estonska nebo Evropské unie s trvalým pobytem na území obce, kteří dosáhli 18-ti let věku a kteří jsou způsobilí volit. Volební perioda byla do roku 2005 tři roky, od tohoto roku se volby konají každé čtyři roky ve volební den, vždy třetí neděli v říjnu. Se zavedením elektronického hlasování je možné hlaso-

³⁷³ Tamtéž.

³⁷⁴ Ústava Estonské republiky [http://www.servat.unibe.ch/law/icl/en00000_.html; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

vat dříve než ve volební den, jedná se o tzv. předběžné hlasování. To začíná 13.–9. den před volbami v jedné volební místnosti, 6.–4. je možné hlasovat ve všech volebních místnostech. V těchto dnech jsou volební místnosti otevřeny od 12 hodin do 20 hodin, ve volební den od 9 hodin do 20 hodin. Právě elektronické hlasování je možné již v době předběžného hlasování, volby se ale mohou účastnit i občané např. v nemocničních zařízeních. Tzv. domácí elektronické hlasování je však možné pouze ve volební den. V každé obci je vždy jeden volební okrsek, jedinou výjimkou je hlavní město Tallinn, ve kterém je volebních okrsků celkem osm. Kandidáty na funkci zastupitele mohou nominovat politické strany a jejich koalice. Kandidovat mohou také nezávislí kandidáti.³⁷⁵

Volby do lokálních institucí v Estonsku jsou proporční. Mandáty jsou rozdělovány ve dvou kolech. V prvním kole je zvolen ten kandidát, který překročí prostou kvótu. Ta je vypočítávána pro každý okrsek zvlášť. Odvozena je od počtu platných hlasů odevzdaných ve volbách a od počtu mandátů, které se v daném okrsku rozdělují. Ti kandidáti, kteří překročí tuto kvótu, jsou zvoleni. V druhém kole jsou mandáty přerozdělovány pomocí matematické formule. Do skrutinia postupuje kandidátní listina každé politické strany či koalice politických stran, která překročí 5% uzavírací klauzuli. Mandáty jsou politickým stranám rozdělovány na základě modifikované d'Hondtovy metody. Od klasické d'Hondtovy metody se tento estonský typ odlišuje v tom, že všichni dělitelé vyšší než 1 jsou vynásobeni koeficientem 0,9. Řada dělitelů modifikované metody tak vypadá následovně: 1; 2^{0,9}; 3^{0,9}; 4^{0,9}; 5^{0,9}; ... Zvolený je takový počet kandidátů z čela kandidátní listiny, kolik zbývajících mandátů každé ze stran ve skrutiniu přiřkne matematická volební formule.³⁷⁶

V případě, že se jedná o hlasovací lístky v papírové podobě, sčítá volební výsledky volební komise každého konkrétního okrsku. Jedná-li se o elektronické hlasování, jsou hlasy sčítány Národní volební komisí. Obrázek 4 uvádí volební komise v estonských volbách do obecních zastupitelstev.

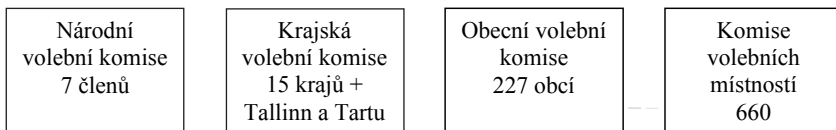
Každý volič může do tří dnů od skončení voleb podat stížnost na jejich průběh. Ta je v prvním kroku řešena na úrovni krajské komise. Druhou institucí, která je hierarchicky na vyšší pozici, ke které směřuje stížnost

³⁷⁵ Vabariigi Valimiskomisjon (Estonská národní volební komise) [<http://www.vvk.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

³⁷⁶ Tamtéž.

v druhém kroku, je Národní volební komise. Nejvýše postaveným orgánem v rozhodování této záležitosti je Nejvyšší soud.³⁷⁷

Obrázek 4: Volební komise v obecních volbách v Estonsku



Zdroj: Autor, adaptováno dle [VABARIIGI VALIMISKOMISJON 2008]

3.1. Stranický systém

Jak bylo popsáno výše, do obecních zastupitelstev mohou kandidovat politické strany, jejich koalice a nezávislí kandidáti.³⁷⁸ Na počátku 90. let však měly nejvýznamnější postavení tzv. občanské volební aliance (*kodanike valimisliidud*).³⁷⁹ Jedná se o kandidátní listiny, které byly ustavovány vždy před obecními volbami. Struktura nebyla nikterak pevná a trvalá. V některých případech byly registrovány dokonce jako nevládní organizace. Před začátkem volebního klání byla sestavena listina kandidujících občanů, kteří vystupovali pod společným jménem, často shodným s názvem obce, v níž CEA kandidovala. Mohla se pak plnohodnotně účastnit i volební kampaně. Tato uskupení je možné označit spíše za nepolitické voličské asociace, resp. za uskupení kandidátů s touhou kandidovat společně, než za lokální politické strany. Nevýhodou CEA byla absence politické zodpovědnosti. Díky slabé organizační i institucionální struktuře se členové s každými volbami měnili, což často vedlo k nízké kontinuitě [PETTAI, TOOMLA, JOAKIT 2008: 86–87].

Občanské volební aliance byly na počátku 90. let velmi úspěšné. Prvním důvodem byl teprve vznikající a nekonsolidovaný systém politických stran. Druhým důvodem je volební systém. Ten je na lokální úrovni velmi personalizovaný, což je zapříčiněno především jednoduchou kvótou, po jejímž překročení získá kandidát mandát přímo. Estonsko se vyznačuje

³⁷⁷ Vabariigi Valimiskomisjon (Estonská národní volební komise) [<http://www.vvk.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

³⁷⁸ Úspěch nezávislých kandidátů je však marginální. Zvítězit mohou pouze tehdy, překonají-li kvótu pro přímé zvolení, což je velmi obtížné. [Petta, Toomla, Joakit 2008: 87].

³⁷⁹ V anglické literatuře se setkáme s termínem *Citizen Electoral Alliances*. Z toho důvodu bude v textu uváděna zkratka CEA.

tím, že voliči na lokální úrovni preferují osobnosti. I v případě, že dají svůj hlas politické straně, jsou určujícím kritériem v jejich rozhodování jednotliví kandidáti. Podle výzkumu Univerzity v Tartu rovných 50 % voličů podporuje ve volbách jednotlivé kandidáty, pouze 20 % voličů uděluje svůj hlas politickým stranám. Tento faktor způsobil, že CEA byly v 90. letech velmi silné a vlivné. [PETTAI, TOOMLA, JOAKIT 2008: 85, 87].

O tom, jaký měly CEA vliv, svědčí i jejich podíl na celkovém počtu lokálních vlád, hlasů i mandátů. Po volbách 1993 byly občanské volební aliance přítomny v 96 % obecních zastupitelstev. Politické strany byly úspěšné pouze z jedné třetiny. Podobné výsledky přinesly i volby v roce 1996, kdy se politické strany účastnily 33 % zastupitelstev. I při přičtení volebních aliancí politických stran, které byly součástí lokálních vlád v 10 % případů, CEA byly bezkonkurenčně nejsilnější, úspěch slavily v 95 % municipalit. V dalších volbách v roce 1999 si dokonce o tři procenta polepšily. Výrazně úspěšnější byly ale i politické strany. V součtu s volebními koalicemi se dostaly na 51 % úspěšnosti v zastoupení v jednotlivých obcích. S volbami v roce 2002 dochází ke zlomu a poměr se mění. Politické strany jsou úspěšné ve 227 obcích (94 %), CEA pouze ve 164 obcích (68 %). Propast mezi politickými stranami a CEA se ještě prohloubila po volbách v 2005, kdy politické strany byly v počtu obcí úspěšnější o 2 %, obecní volební aliance si o 10 % pohoršily, součástí obecního zastupitelstva byly ve 131 obcích. O důvodech této změny bude pojednáno níže. Počet a proporce účasti v obecních zastupitelstvech dle politických uskupení shrnuje tabulka 5. [PETTAI, TOOMLA, JOAKIT 2008: 88–91].³⁸⁰

Tabulka 5: Počet a proporce účasti v obecních zastupitelstvech dle politických uskupení

Politické uskupení	1993		1996		1999		2002		2005	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Politická strana	84	33	84	33	120	49	227	94	219	96
Volební koalice	—	—	26	10	18	7	—	—	—	—
Strana + koalice	84	33	100	39	127	51	227	94	219	99
CEA	244	96	242	95	242	98	164	68	131	58
Nezávislí kandidáti	197	78	149	59	111	45	82	34	50	22

Zdroj: Autor, adaptováno dle [PETTAI, TOOMLA, JOAKIT 2008: 88–91; STATISTICS ESTONIA 2008]

³⁸⁰ Statistics Estonia (Statistický úřad Estonska) [<http://www.stat.ee/?lang=en>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

Podobné rozdíly mezi politickými stranami a CEA, jako v případě účastí v lokálních vládách, je možné sledovat i na příkladu volebních zisků a počtu mandátů. V roce 1993 občanské volební aliance obdržely od voličů 65 % hlasů, dvakrát více než politické strany. Podobný výsledek je možné pozorovat i na výsledcích z roku 1996. Po volbách v roce 2002 se situace změnila. Politické strany získaly 81 % hlasů, CEA 18 %, stejně tak v roce 2005, kdy politické strany obdržely hlasy od 80 % voličů, CEA 20 % hlasů. Rozdíly jsou samozřejmě patrné i na počtu mandátů [PETTAI, TOOMLA, JOAKIT 2008: 88–91].³⁸¹ Konkrétněji v tabulce 6.

Tabulka 6: Zisky hlasů a mandátů pro politická uskupení podle jejich formy

Politické uskupení	1993		1996		1999	
	V	%	V	%	V	%
Politická strana	135 060	30	115 928	25	220 462	43
Volební koalice	—	—	57 552	13	32 068	6
CEA	296 696	65	267 423	59	259 965	50
Nezávislí kandidáti	23 559	5	15 979	3	6 087	1
Celkem	455 135	100	456 882	100	518 585	100
Politické uskupení	1993		1996		1999	
	S	%	S	%	S	%
Politická strana	293	8	405	12	640	19
Volební koalice	—	—	178	5	87	3
CEA	3 034	87	2 755	80	2 605	77
Nezávislí kandidáti	186	5	115	3	23	1
Celkem	3 513	100	3 453	100	3 355	100

Politické uskupení	2002		2005	
	V	%	V	%
Politická strana	426 529	81	395 380	80
Volební koalice	—	—	—	—
CEA	98 807	18	98 627	20
Nezávislí kandidáti	4 260	1	2 329	0
Celkem	529 596	100	496 336	100
Politické uskupení	2002		2005	
	S	%	S	%
Politická strana	2 149	66	2 181	70
Volební koalice	—	—	—	—
CEA	1 112	34	921	30
Nezávislí kandidáti	12	0	9	0
Celkem	3 273	100	3 111	100

Zdroj: Autor, adaptováno dle [PETTAI, TOOMLA, JOAKIT 2008: 88–91; STATISTICS ESTONIA 2008]

³⁸¹ Statistics Estonia (Statistický úřad Estonaska) [<http://www.stat.ee/?lang=en>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

Značné oslabení občanských volebních aliancí je datováno zejména k volbám v roce 2002, částečně však již volbám předcházejícím. Důvodem je zákon o volebním systému do estonského parlamentu. Na konci 90. let se již částečně ustálil stranický systém a politické strany začaly provádět změny, které vedly k jejich postupnému posilování. K ustálení a formování stranického systému přispěl právě parlamentem schválený zákon, který zakazoval koalicím politických stran účastnit se voleb do *Riigikogu*³⁸². Kandidovat tak mohly pouze politické strany a nezávislí. To se nakonec projevilo i na lokální úrovni. Důsledkem tohoto kroku bylo posílení politických stran a snížení vlivu CEA. Občanské volební aliance si udržely své postavení spíše v malých obcích s nízkým politickým významem [PETTAI, TOOMLA, JOAKIT 2008: 91–95, 99].

Změna se projevila i směrem dovnitř CEA. Kandidáti tohoto uskupení účastníci se voleb opakovaně, se v roce 1999 ve velké míře rozhodli využít jako prostředek svého zvolení některou z politických stran. Mezi volebními obdobími 1996–1999 a 1999–2002 narostl počet kandidátů přestoupivších od CEA k politickým stranám z 13,3 % na 40,2 %. Narostl také počet kandidátů, kteří se rozhodli kandidovat za stejnou politickou stranu jako v předcházejících volbách, došlo ke zvýšení o téměř 12 % na 20,8 %. V období 2002–2005 byl rozdíl ještě markantnější. Za stejnou politickou stranu jako dříve kandidovalo již 53,3 % kandidátů. Přestoupit z CEA do strany se v tomto období rozhodlo už jen 11,1 %. Můžeme pozorovat také výrazný pokles kandidátů CEA, kteří v dalších volbách kandidovali za tuto alianci. Před změnami v roce 1998 byl podíl 65,1 % (1993–1996), resp. 58,7 % (1996–1999). V období let 1999–2002 a 2002–2005 se snížil podíl na 27,2 %, resp. 15,6 % [PETTAI, TOOMLA, JOAKIT 2008: 91–95, 99].

Poslední volby do obecních zastupitelstev se konaly v říjnu 2005. Z hlediska úspěšnosti na celostátní úrovni bylo nejúspěšnějších jedenáct volebních subjektů. Nejvyšší počet hlasů od voličů získala *Estonská strana středu (Eesti Keskerakond)*. Tato středo-levicová strana získala celkem 126 449 hlasů, což činí 25,48 % z celkového počtu platných hlasů. Její výsledek je téměř totožný s volbami předcházejícími, z roku 2002, kdy získala 25,86 % hlasů. Druhou v pořadí byla liberální *Estonská reformistická strana (Eesti Reformierakond)*. Té voliči přiřkli celkem 16,91 %, tedy

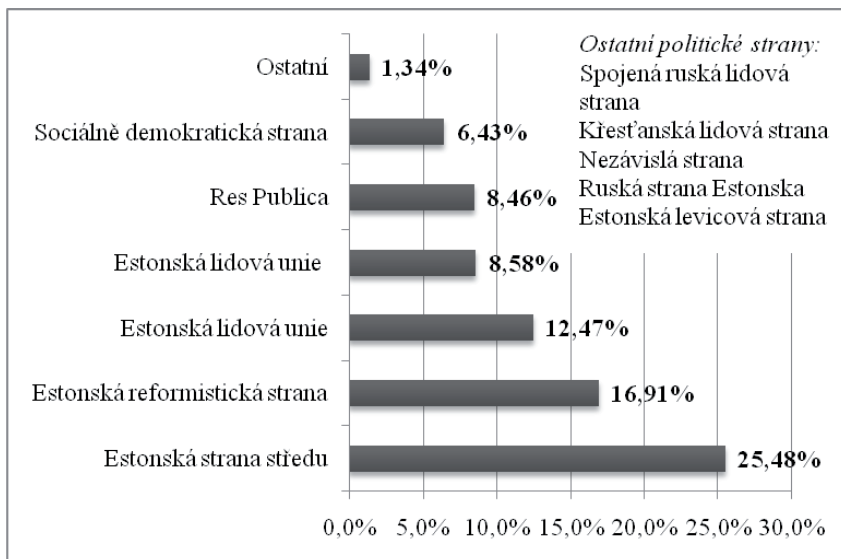
³⁸² Estonský název parlamentu.

83 959 hlasů. Tato strana od posledních voleb navýšila svůj zisk, v roce 2002 ji preferovalo 12,19 % voličů. Na třetím místě s 61 871 hlasy, a tedy 8,58 %, se umístila *Estonská lidová unie (Eestimaa Rahvaliid)*. Tato agrární strana byla také úspěšnější než v roce 2002, tehdy získala 6,59 % hlasů. Stranou, která ztratila nejvíce, byla středo-pravicová konzervativní *Res Publica*, která z 15,22 % hlasů z roku 2002 snížila svůj volební zisk na 8,46 % hlasů. Volilo ji 42 004 voličů. S 6,43 % a tedy 31 921 hlasů uspěla také *Sociálně demokratická strana (Sotsiaaldemokraatlik Erakond)*, která vznikla v roce 2004 z *Umírněné lidové strany (Rahvaerakond Mõõdukad)*. Druhou politickou stranou, které voliči dali méně hlasů než v předcházejících volbách, byla *Spojená ruská lidová strana*, zaměřující se na ruskou menšinu v Estonsku. Získala pouze 3 407 hlasů (0,69 %). V roce 2002 měla podporu 4,31 % voličů. Další úspěšnou stranou byla s 1 799 hlasy *Křesťanská lidová strana (Erakond Eesti Kristlikud Demokraadid)*. Její zisk tvořil 0,36 % z celkového počtu hlasů. Oproti volbám z roku 2002 si polepšila, její předposlední zisk tvořil 0,12 % hlasů. Zcela novými úspěšnými subjekty byly *Nezávislá strana (Iseseisvuspartei)* a *Ruská strana Estonska (Vene Eesti Erakond)*. Získaly 687 (0,16 %), resp. 406 (0,08 %) hlasů. Celorepublikově nejméně úspěšnou stranou byla *Estonská levicová strana (Eesti Vasakpartei)*. Volilo ji 317 voličů, což je 0,06 %. Oproti roku 2002 je to téměř totožný výsledek, tehdy získala 0,07 % hlasů. Tento subjekt je stranou demokratického socialismu. Celková volební účast v roce 2005 činila 47 % ze všech oprávněných voličů.³⁸³ Průměrně se volební účast pohybuje kolem 50 % voličů, v roce 2002 se zúčastnilo voleb 53,5 % oprávněných voličů, o tři roky dříve účast činila 49,8 %. V roce 1996 rozhodovalo o složení obecních zastupitelstev 52,5 % občanů s aktivním volebním právem.³⁸⁴

³⁸³ Volební účast v jednotlivých krajích byla následující: Harjumaa – 51 %; Hiiumaa – 44 %; Ida-Virumaa – 50 %; Jõgevamaa – 57 %; Järvemaa – 47 %; Läänemaa – 50 %; Lääne-Virumaa – 45 %; Põlvamaa – 55 %; Pärnumaa – 46 %; Raplamaa – 45 %; Saaremaa – 44 %; Tartumaa – 51 %; Valgamaa – 52 %; Viljandimaa – 47 %; Võrumaa – 53 %; hlavní město Tallinn – 43 %; město Tartu – 43 % [NÁRODNÍ VOLEBNÍ KOMISE, dostupné na http://www.vvk.ee/k05/tulemus/osavott_eng.html; ověřeno ke dni 15. 11. 2008].

³⁸⁴ Vabariigi Valimiskomisjon (Estonská národní volební komise), Local Government Council Elections [http://www.vvk.ee/k05/tulemus/osavott_eng.html#; ověřeno ke dni 21. 11. 2008].

Graf 1: Výsledky voleb do lokálních zastupitelstev v Estonsku v roce 2005



Zdroj: Autor dle [VABARIIGI VALIMISKOMISJON, LOCAL GOVERNMENT COUNCIL ELECTIONS 2008]

Prameny a literatura

Internetové zdroje

- Eesti Linnade Liit (Asociace estonských měst); <http://www.ell.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Eesti Väliministeerium (Ministerstvo zahraničních věcí Estonska); <http://www.vm.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Estonian e-voting system; http://www.vm.ee/estonia/pea_172/kat_340/7025.html; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Estonian Institute; http://www.einst.ee/factsheets/factsheets_uus_kuju/local_government_reform.htm; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Estonica, Local Self-government: Administrative-territorial Division and Organisation; http://www.estonica.org/eng/lugu.html?kateg=39&menyy_id=1263&alam=48&leht=5; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Local Government Council Elections; http://www.vm.ee/estonia/kat_340/pea_172/7026.html; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Local Government Council Elections; http://www.vvk.ee/k05/tulemus/osa-vott_eng.html#; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Local Government in Estonia; http://www.siseministeerium.ee/public/LGinEstonia2005_20070322090339.pdf; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Municipalities of Estonia; <http://www.statoids.com/yee.html>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- OECD LEED Forum on Partnerships and Local Government: Estonia; <http://www.forumpartnerships.net/documents/view?id=47>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- OPPI, TANEL; MOORA, ERIK (2004): *Failure of the EU Regional Policy in Estonia?*; dostupné na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispace/unpan018526.pdf>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- PAWLOWSKA, AGNIEZSKA; RADZIK, KATARZYNA (2007): *Institutional Models of Local Governance: Comparative Analysis*; http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2007/papers/200704100858340.KievPaper.Pawlowska.Radzik.doc; ověřeno ke dni 21. 11. 2008

- Riigiportal eesti.ee (Státní portál Estonské republiky); <https://www.eesti.ee/eng/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Siseministeerium (Ministerstvo vnitra Estonské republiky); <http://www.siseministeerium.ee/29950/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Statistics Estonia (Statistický úřad Estonska); <http://www.stat.ee/?lang=en>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Ústava Estonské republiky; http://www.servat.unibe.ch/law/icl/en00000_.html; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Vabariigi Valimiskomisjon (Estonská národní volební komise); <http://www.vvk.ee/>; ověřeno ke dni 21. 11. 2008
- Vabariigi Valimiskomisjon (Estonská národní volební komise), Local Government Council Elections; http://www.vvk.ee/k05/tulemus/osavott_eng.html#; ověřeno ke dni 21. 11. 2008

Články

- CAMPBELL, ADRIAN; COULSON, ANDREW (2006): Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe. *Local Government Studies*, roč. 32, č. 5, s. 543 - 561.
- DOWLEY, KATHLEEN M. (2006): Local Government Transparency in East Central Europe. *Local Government Studies*, roč. 32, č. 5, s. 563–583.
- FREDERICKSON, GEORGE H. (1999). The Repositioning of American Public Administration. *Political Science and Politics*, 32, 4, 701–711.
- GUÉRIN, ÉLODIE; KERROUCHE, ÉRIC (2008): From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe. *Local Government Studies*, roč. 34, č. 2, s. 179–201.
- MAGRE, JAUME; BERTRANA, XAVIER (2007): Exploring the Limits of Institutional Change: The Direct Election of Mayors in Western Europe. *Local Government Studies*, roč. 33, č. 2, s. 181–194.
- VANAGS, EDVIN; VILKA, INGA (2006): Local Government in Baltic States: Similar but Different. *Local Government Studies*, roč. 32, č. 5, s. 623–637.

WHILBORG, ELIN; PALM, JENNY (2008): Who is Governing What? Local Technical Systems – an Issue of Accountability. *Local Government Studies*, roč. 34, č. 3, s. 349 – 362.

Ostatní prameny

Electoral Systems and Voting Procedures at Local Level. Local and regional authorities in Europe, 68, Council of Europe.

Local Government Act. 2008.

Local Government Association Act. 2008.

Local Government Organisation Act. 2008.

Non-Profit Organisation Act. 2008.

Literatura

BÄCK, HENRY; HEINELT, HUBERT; MAGNIER, ANNICK (eds.) (2006): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BALDERSHEIM, HARALD; ILLNER, MICHAL; WOLLMANN, HELLMUT (eds.) (2003): *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske & Budrich.

COULSON, ANDREW; CAMPBELL, ADRIAN (eds.) (2007): *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of local Democracy*. London: Routledge.

DENTERS, BAS; ROSE, LAWRENCE E. (eds.) (2005): *Comparing Local Government: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.

GIBSON, JOHN; BATLEY, RICHARD (eds.) (1993): *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass.

HÖGYE, MIHÁLY (eds.) (2000): *Local and Regional Tax Administration in Transition Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.

- JOHN, PETER (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publication.
- KERSTING, NORBERT; VETTER, ANGELIKA (eds.) (2003): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske & Budrich.
- MÄELTSEMEEES, SULEV (2000): Local Government in Estonia. In: HORVÁTH, TAMÁS M. (eds.): *Decentralisation: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- NICOLAESCU, CRISTINA; GORCEA; AMELIA (2005): Approaches to Local Representation in Poland, Estonia, and Bulgaria. In: SOÓS, GÁBOR; ZENTAI, VIOLETA (eds.): *Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- PETTAI, VELLO; TOOMLA, REIN; JOAKLIT, ELVIS (2008): Citizen Electoral Alliances in Estonia: Citizen Democracy versus Cartel Parties. In: REISER, MARION; HOLTMAN, EVERHARD (eds.): *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- REISER, MARION; HOLTMAN, EVERHARD (eds.) (2008): *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SOÓS, GÁBOR; ZENTAI, VIOLETA (eds.) (2005): *Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- SOOTLA, GEORG; KASEMETS, KEIT; KÜNNAPUU, SIGNE (2000): Local and Regional Tax Administration in Estonia. In: HÖGYE, MIHÁLY (eds.): *Local and Regional Tax Administration in Transition Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- VANAGS, EDVIN; VILKA, INGA (2003): Local democracy in the Baltic countries: a new beginning? In: KERSTING, NORBERT; VETTER, ANGELIKA (eds.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske & Budrich.

RUSKO

Anna Ivanova

Místní samospráva v Ruské federaci je náročným objektem pro zkoumání, jelikož v Rusku neexistuje jednotný systém místní samosprávy. Konkrétní formy místní samosprávy v jednotlivých obcích jsou velmi rozdílné, neboť vychází z lokálních historických, geografických, politických a sociálních podmínek. Odlišné formy samosprávy jsou určovány rozhodnutím samotných obcí a subjektů federace. Federální zákon o místní samosprávě z roku 2003 poskytuje rámcovou strukturu místní samosprávy a jejích orgánů, podrobné zkoumání místní samosprávy v Rusku by však znamenalo zkoumat uspořádání každé jednotlivé obce zvlášť.

1. Obce v Rusku

1.1. Historický vývoj

V Sovětském svazu existovalo pouze administrativní dělení země na okresy a oblasti, které však nebyly samosprávné. Moc náležela pouze centrálním orgánům komunistické strany, v souladu s principem demokratického centralizmu. První pokusy o zavedení samosprávy byly uskutečněny na konci 80. let. V roce 1986 bylo rozhodnuto o zavedení větší autonomie místních zastupitelských orgánů (sovětů) na všech úrovních, včetně okresních, městských a vesnických sovětů. V roce 1990 se poprvé konaly volby do místních sovětů na základě soutěže několika kandidátů. Krátce nato byl přijat zákon SSSR *O obecných principech místní samosprávy a místního hospodářství* z 5. 4. 1990, který byl inspirován Evropskou chartou místní samosprávy. [WOLLMAN, BUTUSOVA 2003: 215]

V roce 1991 pak byl přijat zákon *O místní samosprávě*, stále ještě jako zákon Ruské sovětské federativní socialistické republiky v rámci Sovětského svazu. Vymezil rozdělení pravomocí mezi sověty a státní úřady, stanovil rovněž státní garance místní samosprávy. Místní samospráva se začala rozvíjet a aktivně se podílela na transformačních procesech, včetně začínající privatizace. [WOLLMAN, BUTUSOVA 2003: 220] Hlavním

aktérem v lokální politice se stala hlava obce. V Moskvě a Petrohradu se konaly přímé volby primátorů.

Po rozpadu Sovětského svazu byla v roce 1993 přijata nová Ústava Ruské federace (RF), jejíž osmá hlava je věnována místní samosprávě. Ústava však pouze stručně načrtla základní principy místní samosprávy, jako je právo občanů na vytvoření místní samosprávy nebo zákaz omezování její činnosti ze strany státních orgánů. Byly zrušeny místní sověty a termín konání voleb do nových místních zastupitelstev byl stanoven na rok 1994. Konkrétnější podobu systému místní samosprávy měl stanovit zvláštní zákon o místní samosprávě, který však byl přijat až v roce 1995. V roce 1996 se Rusko připojilo k Evropské chartě místní samosprávy.

Rusko je tzv. asymetrickou federací, dělí se na 83 subjektů federace, které jsou z hlediska svého postavení a pravomocí velmi odlišné. Jedná se o republiky, kraje, oblasti, autonomní okruhy a tzv. města federálního významu, tj. Moskvu a Petrohrad. Mezi regiony existují značné rozdíly z hlediska ekonomického vývoje, demografických charakteristik, přírodních podmínek a politického prostředí.

Úprava organizace místní samosprávy spadala do sdílených kompetencí federální vlády a jednotlivých subjektů federace. Zákon *O obecných principech místní samosprávy* z roku 1995 stanovil obecný rámec fungování samosprávy, který měl být doplněn regionální legislativou. Obce měly právo regulovat své vnitřní uspořádání vlastním statutem, který ovšem nesměl být v rozporu s federálním a regionálním zákonodárstvím.

Od vzniku Ruské federace probíhaly konflikty mezi subjekty federace a federální mocí o rozsah pravomocí, kterými budou disponovat regiony. Subjekty federace usilovaly o co nejrozsáhlejší pravomoci a co nejmenší zásahy centrální vlády, která se naopak snažila udržet kontrolu nad regiony. Výsledkem bylo velmi chaotické právní a politické prostředí, ve kterém často docházelo k rozporům mezi federální legislativou a zákony jednotlivých subjektů. V některých případech regionální legislativa odporovala i samotné ústavě RF.

Nejasný právní rámec měl výrazně negativní vliv na rozvoj místní samosprávy v Rusku. Zákon o místní samosprávě z roku 1995 ponechal rozhodnutí o formě organizace místní samosprávy na jednotlivých subjektech federace. Ty usilovaly o udržení co největší moci na regionální úrovni a snažily se o omezení samostatné činnosti orgánů samosprávy na svém

území. Jako pro sebe nejvýhodnější řešení viděly úplné podřízení samosprávných jednotek regionální vládě a vytvoření hierarchické struktury státní moci na území subjektů federace.

Období 90. let bylo charakterizováno permanentním konfliktem mezi federální mocí a jednotlivými subjekty federace. Subjekty federace se pokusily o úplné podřízení samosprávy regionální moci. Využívaly k tomu zejména finanční závislost obcí na státu a nátlak na hlavy obce, které byly v řadě případů přímo jmenovány hlavami subjektů federace. [WOLLMAN, BUTUSOVA 2003: 230] Po nástupu Vladimíra Putina k moci došlo k posílení role centra. Putinovy reformy směřovaly k opětovné centralizaci a omezení působnosti federálních subjektů. V roce 2004 byly zrušeny přímé volby hlav subjektů federace, ustavení do funkce od té doby probíhá formou jmenování prezidentem Ruské federace. Již dříve bylo celé území federace rozděleno do sedmi federálních okruhů v čele se zástupci prezidenta RF. Logickým pokračováním těchto snah o posílení tzv. vertikály moci bylo přijetí nového federálního zákona o místní samosprávě, který měl celý systém rovněž zjednodušit a zpřehlednit. [LANKINA, HUDALLA, WOLLMANN 2008: 102]

Federální zákon č. 131-F3 *O obecných principech místní samosprávy* byl schválen na podzim 2003 a vstoupil v platnost 1. ledna 2006. Tento zákon stanovil závaznou strukturu základních orgánů samosprávy, vymezil jejich působnost a vztahy s federálními orgány a orgány subjektů federace. Cílem nové legislativní úpravy bylo usměrnit a do jisté míry sjednotit podobu místní samosprávy na území RF.

1.2. Sídelní struktura

Místní samospráva je vykonávána na celém území Ruské federace. V roce 2003 na území RF existovalo 11 733 obcí, jejich počet však výrazně vzrostl po přijetí nového zákona o místní samosprávě, který vstoupil v platnost 1. ledna 2006. V roce 2007 se počet obcí v Rusku zvýšil na 24 154³⁸⁵, jde tedy o více než dvojnásobný nárůst, který byl důsledkem snížení minimálního počtu obyvatel nutného pro vytvoření samosprávné jednotky z 5 000 na 1 000 obyvatel. Administrativně-teritoriální rozdělení si každý subjekt federace určuje samostatně.

³⁸⁵ Výsledky realizace federálního zákona *O obščich principach organizaciji mestonogo samoupravlenija v Rossijskoj federaciji* k roku 2007 [<http://www.minregion.ru/workitem/NewsItem.aspx?NewsID=805>; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].

Zákon rozlišuje mezi několika typy tzv. municipálních útvarů (*municipal'noje obrazovanije*). Jedná se o vesnické osady, městské osady, municipální okresy a městské obvody. Poslední dva jmenované typy jsou jednotkami vyšší úrovně. Pro řešení otázek přesahujících rámec jednoho samosprávného útvaru může být několik osad sdruženo do municipálních okresů nebo městského obvodu. Osady stále vykonávají příslušné pravomoci na svém území, ale některé otázky jsou delegovány na vyšší úroveň. Pro zjednodušení se v textu nadále používá výraz obec jako označení základních municipálních útvarů, tj. městských a vesnických osad, případně městských částí.

Tabulka 1: Počet obcí dle typu

Typ obce	Počet
Městské obvody	523
Municipální okresy	1799
Městské osady	1732
Vesnické osady	19 864
Městské části ³⁸⁶	236
Celkem	24 154

Zdroj: Autorka, dle Výsledků realizace federálního zákona o místní samosprávě³⁸⁷

Zvláštní systém samosprávy mají federální města. Moskva je rozdělena do 10 administrativních okresů a 123 tzv. vnitroměstských municipálních útvarů města federálního významu. Petrohrad se dělí na 18 městských obvodů, které jsou dále rozděleny na menší administrativní celky. [STEVENSON 2006] V čele obou měst stojí primátoři.

Mezi obcemi existují velmi výrazné rozdíly z hlediska počtu obyvatel. Naprostou většinu obcí představují vesnické osady, které mají zpravidla jen několik tisíc obyvatel. Oproti tomu městské obvody, zejména ve velkých administrativních centrech, mohou dosahovat velikosti několika desítek až

³⁸⁶ Oficiální název „vnitroměstské municipální útvary měst federálního významu“

³⁸⁷ Výsledky realizace federálního zákona *O obščich principach organizacii mestonogo samoupravlenija v Rossijskoj federacii* k roku 2007 [http://www.minregion.ru/workitems/NewsItem.aspx?NewsID=805; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].

stovek tisíc obyvatel. Ale i v rámci jednoho města mohou existovat výrazné rozdíly. Například v Moskvě na jednu městskou část v průměru připadá 50–60 tisíc obyvatel, ale přitom existují jak velmi malé jednotky s pouhými 2 tisíci obyvatel, tak i obrovské obvody s více jak 150 tisíci obyvatel. [LJUBAREV 2008] Ve městech žije 73 % obyvatel Ruska.³⁸⁸

1.3. Vztah obcí a státu

Státní moc je rozdělena do dvou úrovní. Na celostátní úrovni existuje federální struktura státní moci, která vytváří hierarchickou strukturu teritoriálně uspořádaných administrativních orgánů na území subjektů federace a nižších administrativních celků. Subjekty federace pak mají vlastní zákonodárné a výkonné orgány působící na regionální úrovni.

V 90. letech bylo postavení místní samosprávy převážně určováno subjekty federace, po nástupu k moci Vladimira Putina došlo k posílení role centra. Zájmem federální vlády bylo omezení vlivu subjektů federace na místní samosprávu a posílení vazby obcí na centrální státní struktury. [TUROVSKIJ 2006] To ve svém důsledku vedlo k celkovému posílení pozice federální státní moci na území jednotlivých subjektů federace. Zajímavým jevem jsou přitom odlišné tendence na regionální a lokální úrovni. Zatímco se v posledních několika letech počet subjektů federace snížil z 89 na 83 v důsledku slučování subjektů do větších celků, na nižší úrovni došlo k již zmiňovanému výraznému nárůstu počtu obcí. Lze to interpretovat jako snahu federální vlády vytvořit protíváhu regionálním vládám v podobě místní samosprávy.

Omezení vlivu subjektů federace neznamenalo větší samostatnost obcí. Jednalo se spíše o přesměrování vazeb závislosti z regionálních vlád na centrální státní struktury. Samostatné působení obcí je komplikováno zejména jejich finanční závislostí na státu. Rozpočet obce tvoří místní daně a poplatky, podíl z daní vybíraných na regionální a federální úrovni, příjmy z obecního majetku a státní dotace. Prostředky získané výběrem vlastních daní zdaleka nejsou dostatečné pro zajištění chodu obce. V 90. letech docházelo k omezení příjmů obcí z daní ze strany subjektů federace, které stanovily velmi nízký podíl obcí na daních vyšší úrovně. Obce byly závislé na dota-

³⁸⁸ Federal'naja služba gosudarstvennoj statistiky. Číslennost' naselenija.

[http://www.gks.ru/bgd/regl/b07_13/IssWWW.exe/Stg/d01/04-02.htm; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].

cích z rozpočtů subjektů federace, což umožňovalo regionálním vládám vykonávat nátlak na zástupce obcí a vměšovat se do vnitřních záležitostí místní samosprávy.

Novým zákonem z roku 2003 byl podíl obcí na vybíraných daních zvýšen, situace se ale výrazně nezlepšila. Získané prostředky nepokrývají ani mandatorní výdaje obcí. Obce hospodaří s deficitem, jejich výdaje jsou v průměru dvakrát vyšší než jejich příjmy. Zajištění fungování samosprávných jednotek vyžaduje dotace z federálního rozpočtu a rozpočtů subjektů federace. Získání potřebných finančních prostředků je otázkou intenzivního vyjednávání a lobování na regionální a federální úrovni. [LANKINA, HUDALLA, WOLLMANN 2008: 34, 137] V roce 2006 počet finančně nezávislých obcí nedosahoval 2 % z celkového počtu.³⁸⁹

1.4. Vztah mezi místními samosprávami a státní správou

Orgány místní samosprávy stojí dle Ústavy mimo systém státní správy a měly by na ní být nezávislé. Ústava RF garantuje místní samosprávě právo na soudní ochranu a zákaz omezování práv místní samosprávy. V praxi však dochází k výraznému zasahování orgánů státní správy do záležitosti samosprávy.

Orgány místní samosprávy mohou být zákonem pověřeny výkonem pravomocí státní správy. Ústava stanovuje, že v případě přenesení kompetencí státní správy na obce jim musí být poskytnuty materiální a finanční prostředky v odpovídající výši pro výkon svěřených pravomocí. Obce mají rovněž právo na kompenzaci výdajů vzniklých v důsledku rozhodnutí státní moci.

Stát si ale ponechal kontrolu nad realizací předaných pravomocí. Orgány státní moci mají právo zasáhnout, pokud při výkonu pravomoci v přenesené působnosti došlo k neúčelovému využití finančních prostředků poskytnutých státem nebo k porušení Ústavy RF, federálních zákonů či jiných normativních právních aktů. V takovém případě orgány federální státní moci nebo orgány subjektů federace mají právo dočasně převzít výkon příslušných pravomocí. Některé pravomoci orgánů místní samosprávy mohou být rovněž dočasně převzaty státní správou v případě velkého zadlužení obce. Zákon nestanovuje, na jak dlouho mohou být pravomoci

³⁸⁹ Vystoupení předsedy Revizní komory RF S. Stěpašina z 26. 5. 2006 [<http://www.ach.gov.ru/psp/dv/55.php>; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].

obcím odejmuty, což dává orgánům státní správy možnost do záležitostí obcí dále zasahovat.

2. Obecní pořádek

2.1. Typ obecního pořádku

Místní samosprávě je věnována hlava 8 Ústavy Ruské federace z roku 1993. Jedná se pouze o 4 články, které stanovují základní principy organizace samosprávy. Podrobnější právní úprava je obsažena především ve federálním zákonu o místní samosprávě. K právnímu základu místní samosprávy rovněž patří jiné související právní normy, především federální zákony, mezinárodní smlouvy Ruské federace, nařízení prezidenta nebo vlády, ústavy a zákony subjektů federace, statuty municipálních útvarů a jiné právní akty federální moci, subjektů federace nebo orgánů místní samosprávy.

Právo občanů na místní samosprávu je garantováno Ústavou RF. Dle článku 130 Ústavy je úkolem místní samosprávy řešení otázek lokálního významu a správa municipálního majetku. Samospráva je realizována občany přímo prostřednictvím forem přímé demokracie nebo zprostředkovaně prostřednictvím voleb zástupců do orgánů místní samosprávy.

2.2. Instituce obcí

V současné době je obecný rámec uspořádání místní samosprávy určen Federálním zákonem RF č. 131-F3 z 6. 10. 2003 *O obecných principech organizace místní samosprávy v Ruské federaci*. Tento zákon vymezuje základní právní, teritoriální, organizační a ekonomické principy organizace místní samosprávy, určuje rovněž státní garance její realizace. Zákon stanovuje závaznou rámcovou strukturu orgánů místní samosprávy, ale její konkrétní podobu určují zákony jednotlivých subjektů federace a statuty obcí. Forma organizace místní samosprávy se tudíž může v jednotlivých obcích výrazně lišit.

Strukturu orgánů místní samosprávy tvoří povinně zastupitelský orgán obce, hlava obce a místní administrativa. V souladu se statutem obce mohou být vytvořeny i jiné orgány, například kontrolní komora. Způsob ustavení orgánů, jejich pravomoci, funkční období, vzájemné vztahy a jiné organizační záležitosti určuje obec samostatně ve svém statutu.

Zastupitelstvo je přímo voleným orgánem obce. Konkrétní název zastupitelského orgánu určuje statut, může se jednat např. o shromáždění, dumu nebo radu. Počet zastupitelů se stanovuje podle počtu obyvatel. Minimální počet je 7 zastupitelů pro obce s méně než 1000 obyvateli. Maximální počet zastupitelů není stanoven. Zastupitelé jsou zpravidla neuvolnění, uvolněno může být maximálně 10 % celkového počtu zastupitelů, případně 1 člen zastupitelstva, pokud je zastupitelů méně než 10. Do výlučné pravomoci zastupitelstva spadá zejména projednávání a schvalování právních aktů obce, schvalování rozpočtu obce a kontrola nad jeho realizací, otázky místních daní a poplatků, přijetí programu rozvoje obce, stanovení způsobu správy obecního majetku a kontrola výkonných orgánů obce.

Tabulka 2: Počet členů zastupitelstva obce

Počet obyvatel	Minimální počet zastupitelů
<1000	7
1 000–10000	10
10000–30 000	15
30000–100 000	20
100000–500 000	25
> 500 000	35

Zdroj: Autorka, dle Federálního zákona č. 131-F3 z r. 2003

V čele obce stojí tzv. hlava obce (starosta, primátor, městský hlava apod.). Starosta má v obci poměrně silnou pozici. Federální zákon mu dává právo veta vůči rozhodnutím zastupitelstva, které může být přehlasováno 2/3 většinou hlasů v zastupitelstvu. Ve většině obcí je hlava obce volena občany přímo, což její pozici dále posiluje. Hlava obce zastupuje obec navenek, podepisuje právní akty přijaté zastupitelstvem, může vydávat vlastní normativní akty v rámci svých kompetencí a může svolat mimořádnou schůzi zastupitelstva.

Orgánem samosprávy je rovněž tzv. administrativa, jedná se o výkonný a správní orgán. Administrativa vykonává úkony místní samosprávy i funkce státní správy v přenesené působnosti, které byly obci svěřeny federální vládou. V čele administrativy stojí hlava obce nebo úředník jmenovaný na základě výběrového řízení. Hlava administrativy je vždy uvolněna a nesmí

vykonávat jinou činnost s výjimkou pedagogické a umělecké. Tuto funkci lze přirovnat k funkci tajemníka obecního úřadu. Struktura administrativy je určena rozhodnutím zastupitelstva, v rámci administrativy mohou být vytvořeny teritoriální nebo sektorová oddělení.

Výjimku ze zákonem dané struktury orgánů místní samosprávy tvoří obce s počtem obyvatel menším než 100, které se nachází v oblastech se ztíženou dostupností. Ačkoli nedosahují předepsaného počtu obyvatel, mohou mít status samosprávné jednotky. Místní samospráva je vykonávána prostřednictvím schůze občanů, která je vybavena pravomocemi obvykle náležícími zastupitelskému orgánu obce. Ze svého středu volí hlavu obce, která realizuje výkonnou moc v obci.

Do kompetence orgánů místní samosprávy spadají tzv. otázky lokálního významu. Jejich seznam jakožto záležitostí spadajících do výlučné pravomoci obce je obsažen v zákoně o místní samosprávě. Obce samostatně spravují municipální majetek, vytváří a realizují rozpočet, stanovují místní daně a poplatky, zajišťují veřejný pořádek a zabezpečují základní potřeby obyvatelstva, jako je například zásobování elektřinou nebo vodou, zajištění nezbytné infrastruktury nebo tvorba územního plánu.

Obec má právo rozhodovat i v záležitostech, které zákon explicitně nedefinuje jako náležící do kompetencí obce. Podmínkou ovšem je, že nejsou z jejich kompetencí explicitně vyjmuty federálním nebo regionálním zákonem a nespádají do působnosti jiné obce nebo orgánů státní moci. Obec si může nárokovat rozšíření svých pravomocí do této oblasti pouze v případě, že má dostatek materiálních a finančních prostředků na jejich zabezpečení a nemá právo na kompenzaci vzniklých výdajů ze státního rozpočtu nebo rozpočtů subjektů federace.

2.3. Přímá demokracie

Zákon o místní samosprávě vybavuje občany poměrně širokou škálou možností využití přímé demokracie. Hlava 5 zákona definuje několik forem bezprostřední účasti obyvatel na správě obce.

Jednou z forem přímé demokracie je místní referendum. Může být vypsáno rozhodnutím zastupitelstva obce na základě iniciativy obyvatel nebo spolků. Pro vypsání referenda je potřeba shromáždit podpisy nejméně 5 % registrovaných voličů na území dané obce. Zastupitelstvo je povin-

né vypsát referendum do 30 dnů po obdržení dokladů o iniciativě obyvatel. V případě, že referendum není vypsáno, ačkoli byly splněny zákonné podmínky, může být referendum vypsáno na základě rozhodnutí soudu. V takovém případě je zajištěním provedení referenda pověřen výkonný orgán státní správy subjektu federace. Referendum se může konat rovněž z iniciativy zastupitelstva a hlavy místní administrativy na základě jejich společného návrhu. Rozhodnutí přijaté prostřednictvím místního referenda je závazné a musí být na území dané obce povinně vykonáno. Není k tomu nutné žádné další schválení jakýmkoli orgány, ať už státní správy nebo samosprávy.

Dalším prvkem přímé demokracie je zákonodárná iniciativa obyvatelstva. Skupina obyvatel má právo předložit orgánům samosprávy návrh legislativní úpravy, který musí být projednán příslušným orgánem samosprávy do 3 měsíců po předložení. Přijaté rozhodnutí o návrhu musí být zdůvodněno. Konkrétní proceduru předložení návrhu upravují právní akty orgánů obce. Podmínkou však je, že minimální počet občanů ve skupině předkládající společný návrh nesmí přesahovat 3 % z celkového počtu obyvatel obce.

Zákon stanovuje i další formy přímé účasti občanů na správě veřejných záležitostí, jako je právo vytvářet teritoriální veřejné samosprávné spolky pro řešení otázek lokálního významu na části území obce, veřejná projednávání návrhů právních aktů orgánů samosprávy, schůze občanů, právo občanů vznášet dotazy k orgánům místní samosprávy včetně práva na písemnou odpověď. V praxi se nejčastěji používá hlasování o změně statusu nebo hranic obce, případně referendum o významných otázkách týkajících se správy obce.

3. Volební systém

Prostřednictvím municipálních voleb se v Rusku volí členové zastupitelstva obce a volené úřední osoby (hlava obce, hlava administrativy obce, případně kontrolní komora). Funkční období se pohybuje od 2 do 5 let. Funkce v orgánech místní samosprávy nejsou slučitelné s funkcí poslance Státní dumy nebo Rady federace, s členstvím v zákonodárném sboru subjektu federace a s funkcí ve státní správě.

Pro volby do zastupitelstva se ve většině obcí uplatňuje většinový jednokolový systém s jednomandátovými nebo vícemandátovými obvody.

[NISNEVIČ 2007: 139] Velmi zřídka se v některých větších obcích, zpravidla ve městech, používá i poměrný systém.³⁹⁰

Hlava obce může být volena přímo nebo nepřímo, dle ustanovení statutu obce. Ve většině případů probíhá přímá volba, nejčastěji s použitím dvoukolového většinového systému. V ostatních případech je hlava obce volena zastupitelstvem ze svého středu. Nepřímo zvolená hlava obce se stává předsedou zastupitelstva. V případě přímé volby může rovněž předsedat zastupitelstvu nebo stát v čele obecní administrativy. Spojení obou těchto funkcí zákon o samosprávě z roku 2003 nepřipouští, s výjimkou obcí s méně než 1000 obyvateli. Dřívější zákonná úprava z roku 1995 toto omezení neobsahovala a obě funkce často vykonávala tatáž osoba.

Zajímavou součástí politického systému obcí je hlasování o odvolání člena zastupitelstva nebo volené úřední osoby. Takové hlasování může být uskutečněno na základě iniciativy obyvatelstva; formální pravidla jsou podobná podmínkám pro vypsání místního referenda. Důvody pro odvolání a hlasovací procedura se stanovují statutem dané obce, nejčastěji se jedná o případ porušení zákona nebo administrativních přestupků. Porušení zákona musí být potvrzeno soudním rozhodnutím. Důvodem odvolání může být i neplnění rozhodnutí přijatého prostřednictvím místního referenda. Dotyčná osoba je odvolána, pokud se pro odvolání vysloví minimálně polovina všech registrovaných voličů v obci.

V praxi se procedura odvolání uplatňuje jen zřídka. Platné hlasování o odvolání úřední osoby má šanci úspěšně proběhnout jen v malých obcích. Ve městech je tradičně malý zájem o komunální politiku, proto při případném hlasování s největší pravděpodobností nebude dosažena minimální předepsaná volební účast potřebná pro závaznost hlasování.

4. Stranický systém

Stranická příslušnost nehraje v komunálních volbách zásadní roli. Většinový volební systém podporuje spíše výrazné osobnosti, zejména v případě voleb hlavy obce. Zájem voličů se soustřeďuje na diskusi o konkrétních místních

³⁹⁰ Lankina, Hudalla a Wollman uvádějí, že pouze 0,08 procenta zastupitelstev v Rusku je voleno poměrným systémem [LANKINA, HUDALLA, WOLLMANN 2008: 144].

problémech a předchozí působení kandidáta v obci. Obecně formulovaný politický program nemá z hlediska obce podstatný význam. Stranické systémy se v plné podobě formují na úrovni subjektů federace, ale na lokální úrovni nemá stranická příslušnost výrazný vliv na úspěšnost kandidáta v komunálních volbách.

Celostátní strany nepovažují komunální politiku za důležitou oblast pro své působení. Jejich pozornost se soustřeďuje na federální volby a volby do zákonodárných sborů subjektů federace, politické programy jsou zaměřeny na celostátní problematiku. [NEROVNAJA 2005] Vliv politických stran na lokální politiku je rovněž oslabován tradiční převahou exekutivy nad zastupitelským orgánem v rozhodovacím procesu. [LANKINA, HUDALLA, WOLLMANN 2008: 144].

Zákon o politických stranách z roku 2001 neumožňuje vznik regionálních a lokálních stran. Registrace politické strany vyžaduje minimálně 10 tisíc členů a vytvoření regionálních organizací strany s minimálně stovkou členů v minimálně polovině subjektů federace, což naprosto vylučuje možnost vytvoření menších stran lokálního významu.

V souvislosti s municipálními volbami zákon o místní samosprávě používá pojem volební spolek, který je definován poměrně široce. Jedná se v podstatě o jakákoli veřejná sdružení, která jsou řádně registrovaná jako veřejné organizace a jejichž stanovy počítají s účastí ve volbách nebo referendech. Institut volebních spolků umožňuje občanům sdružování na základě společných zájmů a nominaci kandidátů v komunálních volbách. Tyto spolky obvykle nejsou ideologicky vymezené, jejich program se zaměřuje na konkrétní problémy dané obce.

V menších obcích jsou místní volby záležitostí lokálních volebních spolků. Politické strany se podílí na místní samosprávě převážně ve větších městech. Největší význam pro ně mají přirozeně města federálního významu a regionální administrativní centra.

5. Politická kultura

Obecně lze říci, že občané projevují jen malý zájem o místní volby. Je to z velké části dáno historickým vývojem. Samospráva je relativně novým prvkem politického systému, který ještě není plně etablován jako plnohodnotná součást politického života. Obyvatelé často nemají důvěru ve

schopnost orgánů místní samosprávy efektivně řešit případné problémy. [LJUBAREV 2008] Přetrvává tendence občanů řešit veškeré otázky na co nejvyšší možné úrovni. Při každoročních vystoupeních prezidenta Ruska v televizi, kdy odpovídá na otázky občanů, jsou mu pravidelně kladeny zcela konkrétní dotazy týkající se například budování silnice nebo zajištění dodávek horké vody v určité vesnici. Ve městech jde o snahu obcházet samosprávu městských částí a obracet se přímo na primátora města. Tato tendence je často odůvodněna politickou situací. Například v Moskvě sice existuje formální systém místní samosprávy v městských částech, reálné rozhodovací pravomoci ale má primátor města, kterému jsou samosprávné jednotky de facto podřízeny.

Účast ve volbách do orgánů místní samosprávy je velmi nízká. Proto jsou často v jednom dni spojovány místní volby s volbami federálními nebo regionálními. Vede to ke zvýšení formální účasti ve volbách, ale nikoli k větší efektivnosti hlasování. Voliči nezdědka hlasují pouze ve federálních volbách, volební lístky pro místní volby odevzdávají jako neplatné, protože neznají stávající zastupitele ani kandidáty. Velmi rozšířeným jevem bylo tzv. hlasování „proti všem“. Jednalo se o formu protestního hlasování, umožňující hlasovat proti všem kandidátům, pokud se volič nerozhodl pro žádného z nich, ale přesto se chtěl zúčastnit voleb. Před zrušením této možnosti v roce 2006 počet odevzdaných hlasů „proti všem“ někdy přesahoval 30 %, což bylo často více než počet hlasů pro jakéhokoli z kandidátů.³⁹¹ Minimální zájem o lokální politiku je typický zejména pro velká města.

Orgány lokální moci ze své strany vlastně ani nemají zájem na zvýšení povědomí občanů o místní samosprávě. Malá informovanost obyvatel vede ke snížení efektivní schopnosti občanů kontrolovat činnost orgánů samosprávy. Umožňuje rovněž ovlivnit výsledky voleb mobilizací určité části voličů, nejčastěji státních zaměstnanců.³⁹² Místní samospráva tím u občanů dále ztrácí na důvěryhodnosti.

³⁹¹ Vyборы i sostojaniye graždanskogo obščestva v Rossiji. Izbiratel'. [http://izbiratel.ru/vyboryros/2006/09/25/sostgrajd.html; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].

³⁹² Vyборы i sostojaniye graždanskogo obščestva v Rossiji. Izbiratel'. [http://izbiratel.ru/vyboryros/2006/09/25/sostgrajd.html; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].

6. Závěr

System místní samosprávy v Ruské federaci se stále nachází ve fázi formování. Uspořádání místní samosprávy v jednotlivých obcích vykazuje značné odlišnosti. Ačkoli zákon o místní samosprávě z roku 2003 stanovil závaznou rámcovou strukturu orgánů místní samosprávy, regionální rozdíly přetrvávají.

Rozvoj obcí jako plnohodnotných jednotek místní samosprávy je komplikován jejich závislostí na státu, zejména z finančního hlediska. Reálné pravomoci orgánů samosprávy jsou nadále omezeny ze strany subjektů federace, ale i státní správy. Rozvoj obcí je brzděn celkovými centralizačními tendencemi v Rusku, které se výrazně projeví po nástupu k moci Vladimira Putina.

Prameny a literatura

- Federal'naja služba gosudarstvennoj statistiky. *Čislennost' naselenija*. [http://www.gks.ru/bgd/regl/b07_13/IssWWW.exe/Stg/d01/04-02.htm; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].
- Federální zákon č. 131-F3 z r. 2003 *O obecných principech místní samosprávy v Ruské federaci*.
- LANKINA, T.; HUDALLA, A.; WOLLMANN, H.: *Local governance in Central and Eastern Europe : comparing performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- LJUBAREV, A. : Samoupravenije bėz samovnušenija. *Nezavisimaja gazėta* 5. 2. 2008. [http://www.ng.ru/ng_politics/2008-02-05/17_samoupravlenie.html; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].
- NEROVNAJA, N.: *Municipal'nyje vybory i rossijskije političeskije partii*. [http://www.library.tver.ru/otdel_lib/pc/st_2005_03.rtf; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].
- NISNEVIČ, J. (2007): *Audit političeskoj sistemy postkommunističeskoj Rossii*. Moskva: Materik.
- STEVENS, A.: *Local government in Russia: Its powers vary across the country*. [http://www.citymayors.com/government/russia_government.html; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].
- TUROVSKIJ, P.: *Putinskaja pjatiletka v regional'noj politike*. [http://www.democracy.ru/article.php?id=1061; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].
- Ústava Ruské federace z r. 1993.
- Vybory i sostojanije graždanskogo obščestva v Rossiji.. *Izbiratel'*. [http://izbiratel.ru/vyboryos/2006/09/25/sostgrajd.html; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].
- Výsledky realizace federálního zákona *O obščich principach organizacii městonogo samoupravlenija v Rossijskoj federacii* k roku 2007. [http://www.minregion.ru/workitems/NewsItem.aspx?NewsID=805; ověřeno ke dni 20. 4. 2008].

Vystoupení předsedy Revizní komory Ruské federace S. Stěpašina
26. 5. 2006. [<http://www.ach.gov.ru/psp/dv/55.php>; ověřeno ke dni
20. 4. 2008].

WOLLMAN, H.; BUTUSOVA, N. (2003): *Local self-government in Russia: Precarious trajectory between power and law*. In: BALDERSHEIM, H.; ILLNER, M.; WOLLMANN, H. (eds.): *Local democracy in post-communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich.

UKRAJINA

David Příhoda

1. Obce

1.1. Historický vývoj ukrajinské samosprávy

Současná Ukrajina zahrnuje území s různorodou historií. Většina dnešní Ukrajiny se stala v šestnáctém století součástí Polsko-litevské unie. Její schopnost udržet kontrolu nad východní částí svého území, kde se nacházela kozácká osídlení, byla značně omezená. Danou situaci se snažila řešit rozsáhlou polonizací a potlačováním ortodoxního křesťanství, na což kozáci reagovali rozsáhlými povstáními. Jejich vůdce Bohdan Chmelnický se rozhodl danou situaci řešit žádostí ruského cara o ochranu, teritorium Ukrajiny tak bylo po Perjeslavské smlouvě z roku 1654 rozděleno podél řeky Dněpr. Území podél levého břehu připadlo v roce 1654 carskému Rusku, území pravého břehu se stalo součástí carské říše až za vlády Kateřiny II. v souvislosti s trojím dělením Polska³⁹³ [CAMPBELL 1995: 117]. Za vlády této panovnice byla připojena k carské říši také území dnešní jižní Ukrajiny, dobytá na Osmanské říši.

Dnešní Ukrajina zahrnuje také území, která po trojím dělení Polska připadla k Habsburské říši, jde o území Haliče, Bukoviny a Zakarpatska. Po rozpadu Rakouska-Uherska každé z nich připadlo k jinému státu, po druhé světové válce se stala součástí Sovětského svazu. Ačkoli se tato území v mnohém liší, mají jedno společné – do konce druhé světové války neměla žádnou zkušenost s ruskou nebo sovětskou vládou [BIRCH 2000: 1019]. Dnešní územní podoba Ukrajiny byla dovršena v roce 1954, kdy k ní byl připojen Krym.³⁹⁴ Šlo pouze o administrativní záležitost, neboť

³⁹³ Zvláštním případem je Volyně, která se stala součástí carského impéria v rámci trojího dělení Polska. Po první světové válce se stala součástí Polska, po druhé světové válce byla zahrnuta do Ukrajinské sovětské svazové federativní republiky [BIRCH 2000: 1019–1020].

³⁹⁴ Ukrajina dostala Krym v roce 1954 u příležitosti třisetletého výročí Perjeslavského smlouvy (1654).

Ukrajina byla nedílnou součástí Sovětského svazu, problémy tak nastaly až s jeho rozpadem.

Odlišný historický vývoj jednotlivých území přinesl různé zkušenosti s místní samosprávou. Ukrajinská města získávala právo na samosprávu v rámci Polsko-litevské unie již během čtrnáctého století. Na územích, která se dostala pod polskou a následně habsburskou správu, byla tato práva zachována. Na územích, nad nimiž získalo kontrolu carské Rusko, byla autonomie naopak omezována, tyto oblasti tak neměly se samosprávou žádné zkušenosti [BROWN 2002: 894].

Největší část dnešní Ukrajiny byla na konci osmnáctého století součástí carské říše. Na počátku devatenáctého století bylo v Rusku zavedeno územně správní členění na gubernie (provincie) a ujezdy (kraje). Nižšími územními jednotkami byly volosti (okresy), nejnižší pak sela (obce). Ukrajina byla rozdělena na devět gubernií.³⁹⁵ V šedesátých letech devatenáctého století byla reformami cara Alexandra II. zřízena na úrovni gubernií a ujezdů zemstva. Šlo o volené, nestavovské zastupitelské instituce místní správy, jejichž pravomoci však nebyly rozsáhlé. Zemstva koexistovala s carskou administrativou, která vykonávala státní správu. Postupně byly podobné volené instituce zřizovány i ve městech³⁹⁶ [ŠVANKMAJER et al. 1996: 260–261].

Tato opatření se týkala pouze jižní a levobřežní Ukrajiny. Na pravobřežní Ukrajině si podržela vliv polská velkostatkářská šlechta, zemstva zde byla vytvořena až v roce 1911 [MATSUZATO 2000: 32]. Volosti (okresy) a obce byly spravovány orgány samosprávy, které se skládaly z místních rolnických elit. Pro překonání dichotomie mezi státní administrativou a zemstvy na jedné straně a místními elitami na straně druhé byly zavedeny okrsky (učastky), šlo o ryze administrativní mezičlánek [MATSUZATO 2000: 32].

Tento systém územně správního uspořádání byl reorganizován po vzniku Sovětského svazu v období kolektivizace. Každá sovětská republika byla

³⁹⁵ Na každou část ruské Ukrajiny připadaly tři gubernie. Na levobřežní Ukrajině šlo o Charkovskou, Poltavskou a Černigovskou gubernii, na jižní Ukrajině o Jekatěrinoslavskou, Tavridskou a Chersonskou a na pravobřežní Ukrajině byly zřízeny Kyjevská, Podolská a Volyňská gubernie [MATSUZATO 2000: 32].

³⁹⁶ Volilo se ve třech kuriích, ve statkářské, rolnické a městské. Tento systém zajišťoval převahu statkářů. Tam, kde jich bylo málo, se zemstva nezřizovala [ŠVANKMAJER et al 1996: 260].

rozdělena na oblasti (regiony), rajony³⁹⁷ (okresy) a obce. Ukrajinské oblasti byly oproti guberniím výrazně menší, důvodem byly obavy Moskvy, aby se nevyprofilovaly silné regionální osobnosti. Za Chruščovovy éry docházelo ke slučování rajonů a obcí, po nástupu Brežněva však došlo k navrácení se k původnímu stavu. Stalo se tak ve všech sovětských republikách s výjimkou Ukrajiny, kde ke změnám nedošlo [MATSUZATO 2000: 34]. Toto administrativně teritoriální členění platí s určitými obměnami dodnes.

Hlavní institucí místní správy na všech stupních byly sověty, sovět na nižší úrovni byl striktně podřízen stejnému orgánu vyššího stupně. Ačkoli sověty byly podle tehdejších zákonů rozhodujícím orgánem místní správy, ve skutečnosti o všem rozhodovala Komunistická strana Ukrajiny, fungující v rámci Komunistické strany Sovětského svazu. Struktura Komunistické strany byla totožná s územně správním členěním země, což znamenalo, že na každé úrovni působila vedle sovětu také místní stranická organizace. Strana rozhodovala o legislativě, měla na starosti také její implementaci, úkolem sovětů byl formální souhlas s danou linií, jejich postavení bylo sekundární [BOUKHALOV; IVANNIKOV 1995: 129]. Provázanost stranických a státních orgánů byla přítomna nejen na centrální úrovni, ale také na lokální úrovni.

V dubnu roku 1990 byl přijat nový zákon o místní samosprávě, jehož hlavní zásadou bylo „všechnu moc do rukou (volených) sovětů“, což znamenalo značnou decentralizaci moci. Tento stav ale neumožňoval efektivní vládnutí, byl jasným předznamenáním konce sovětského státu [MATSUZATO 2000: 35]. Ukrajinský nejvyšší sovět přijal na konci roku 1990 republikový Zákon o místní samosprávě, který v sobě odrážel ducha zákona unijního. To podle Matsuzata ukazuje, že „hlavní prioritou ukrajinského parlamentu byla otázka suverenity, tj. destrukce sovětské hierarchie, nikoli snaha vládnout republice“ [MATSUZATO 2000: 35]. Ukrajina vyhlásila nezávislost 24. 8. 1991, Sovětský svaz definitivně přestal existovat 1. 1. 1992.

Během první poloviny devadesátých let docházelo k častým změnám v legislativě týkající se místní samosprávy. Mezi hlavní diskutované problémy patřila míra decentralizace a vymezení vztahů mezi státní správou a samosprávou. Tento stav byl odrazem událostí na celostátní politické scéně, kde docházelo k častým sporům mezi prezidentem a parlamentem.

³⁹⁷ Rajony vznikly z okrsků (učastků).

V roce 1992 byly přijaty legislativní úpravy posilující moc centra. Status lokální samosprávy byl přiznán městům a vesnicím; oblasti, rajony a města oblastního významu (Kyjev, Sevastopol) se staly jednotkami regionální samosprávy. Výkonné výbory rad, oblastí a rajonů byly přeměněny ve státní administrativy, jejich předsedu (guvernéra) jmenoval prezident. Guvernéri a státní administrativy se stali orgány státní správy. Hlavy vesnic a měst (starostové) byly voleny přímo. Tyto úpravy znamenaly rozchod s bývalým sovětským modelem [MATSUZATO 2000: 36–37].

V roce 1993 byla Ukrajina v hluboké ekonomické a politické krizi. V této atmosféře se podařilo opozičně laděnému parlamentu proti vůli prezidenta přijmout Zákon o formování orgánů místní správy, znamenající návrat k decentralizovanému modelu a municipalizaci země. Členové rad na všech úrovních byli opět voleni přímo, volby se konaly v roce 1994 souběžně s volbami parlamentními a prezidentskými. Ze státní administrativy se staly orgány výkonné moci fungující v rámci rad. Guvernéri byli namísto jmenování voleni přímo občany [MATSUZATO 2000: 37].

Tato reforma byla jednou z příčin ústavní krize, kdy proti sobě stáli prezident a parlament. Vedoucí místních exekutiv si nevymohli žádné posílení pravomocí, volby v roce 1994 tak nepřinesly posílení jejich pozic. Guvernéri nebyli schopni čelit útoku prezidenta Kučmy, který chtěl obnovit svoji silnou pozici [MATSUZATO 2000: 38]. Guvernéri se opět stali jmenovanými představiteli státní správy, výkonné orgány rad pak byly opět transformovány ve státní administrativy. Přímé zvolení guvernéri se stali automaticky vedoucími státních administrativ, což měla být určitá kompenzace za oslabení jejich postavení [MATSUZATO 2000: 38]. Tyto změny se staly součástí ústavní dohody (přijata v roce 1995), předcházející přijetí samotné ústavy, schválené parlamentem dne 28. 6. 1996. Pouze města a vesnice byly uznány jako jednotky místní samosprávy, postavení oblastí a rajonů bylo definováno vágně.

Podoba dnešního uspořádání místní samosprávy je dána především dvěma zákony, Zákonem o místní samosprávě (přijatý v roce 1997) a Zákonem o státní administrativě (přijatý v roce 1998). Zákon o místní samosprávě byl předmětem výrazných sporů mezi prezidentem Kučmou a Nejvyšší radou, ukrajinským parlamentem. Zákonodárci usilovali o posílení pravomocí místních rad a větší kontrolu státní administrativy, jejich cílem také bylo, aby místní zastupitelé byli i nadále voleni přímo. Prezident se stavěl

proti takovým návrhům a parlamentní předlohu dvakrát vetoval. Nakonec ustoupil a zákon podepsal. Rozhodl se usilovat o prosazení Zákona o státní administrativě, což se mu po parlamentních volbách v roce 1998 také povedlo [MATSUZATO 2000: 39]. Tento zákon upřesňuje postavení státních úředníků a lépe definuje jejich pravomoci.

K dalším změnám v oblasti vymezení pravomocí orgánů místní samosprávy mělo dojít v roce 2005 v rámci politických reforem učiněných po Oranžové revoluci. Předpokládalo se, že budou posíleny pravomoci rad a odstraněna ustanovení, která byla v rozporu s Evropskou chartou místní samosprávy³⁹⁸. K žádným změnám nakonec nedošlo, důvodem byl nárůst rozporů mezi prezidentem Juščenkem a premiérkou Tymošenkovou, spojenci z Oranžové revoluce [FLIKKE 2008: 381]. Průběh diskuse o reformě místní samosprávy a její výsledek jen dokumentují nestabilitu a problémy politického vývoje po Oranžové revoluci.

1.2. Sídlní struktura a územně správní členění

Ústava ve svém druhém článku definuje Ukrajinu jako unitární stát. Území Ukrajiny se skládá z 24 oblastí (regionů), Autonomní republiky Krym a dvou měst oblastního významu (Kyjev a Sevastopol). Nižší územní jednotky představuje 490 rajonů (okresů) a 174 měst se statusem rajonu. Rajony jsou přímo podřízeny oblastem. Základní územně správní jednotkou jsou obce, jde buď o města nebo venkovská sídla. V rámci měst mohou být vytvářeny obvody, které mají také samosprávný charakter. Venkovská sídla lze rozdělit na osídlení městského typu, osady a vesnice. Obce jsou většinou malé, rozdíly mezi jednotlivými typy jsou velmi slabě definovány a v praxi nejsou téměř patrné [SWIANIEWICZ 2006: 607].

Toto správní rozdělení bylo vytvořeno v době, kdy Ukrajina byla součástí Sovětského svazu. Územní jednotky, zejména oblasti, měly tehdy jen administrativní význam. Toto členění neodpovídalo historickým regionům, vůbec neodráží etnické, nebo socioekonomické rozložení obyvatelstva [WOLCZUK 2002: 67]. Politická reprezentace nezávislé Ukrajiny zatím nebyla schopna nalézt řešení tohoto problému.

Podle Barringtona a Herrona je možné na socioekonomické a demografické rozdělení Ukrajiny nahlížet z několika perspektiv. Ve své studii z roku

³⁹⁸ Ukrajina ji přijala v roce 1995, kdy vstoupila do Rady Evropy [WOLCZUK 2002: 78].

2004 *One Ukraine or Many? Regionalism and their Political Consequences* ukazují, že Ukrajinu lze dělit na dva, čtyři nebo osm větších územních celků [BARRINGTON, HERRON 2004]. My se v tomto textu budeme držet rozdělení území Ukrajiny na dvě části, které je v odborné literatuře nejpopulárnější a nejčastější. Toto dělení vychází z kontrastu mezi západem a východem země. Kromě socioekonomických rozdílů bývá často uváděno jako hlavní důvod tohoto členění odlišné volební chování v těchto částech země [BIRCH 2000, KATCHANOVSKI 2006].

Ukrajina se rozkládá na teritoriu o rozloze 603 700 km², na kterém žije 48 457 100 obyvatel³⁹⁹, což ji řadí k největším státům v Evropě. Zatímco západní část země je převážně zemědělská, na východě, zejména v Doněcké oblasti, je koncentrován průmysl. Ve městech žije 67,2 % obyvatelstva, venkov je obýván 32,8 % populace. Venkovské obyvatelstvo tvoří většinu v Zakarpatské oblasti (63 %), v Černivecké oblasti (60 %) v Ivanno-Frankivské oblasti (58 %), v Ternopilské oblasti (57 %), ve Vinnycké oblasti (54 %) a ve Volyňské oblasti (50 %).⁴⁰⁰ Největším městem je Kyjev se 4,5 mil. obyvatel, více než milion obyvatel mají ještě čtyři města (Charkov, Dněpropetrovsk, Oděsa a Doněck). Na Ukrajině je celkem téměř 500 měst, desetina z nich má více než 100 tisíc obyvatel [NIŽŇANSKÝ, BODO 2007: 5].

Největší část obyvatelstva se hlásí k ukrajinské národnosti (77,8 %), druhou nejpočetnější skupinou jsou Rusové (17,3 %), k ostatním národnostem se hlásí méně než 1 % populace (Moldavané, Bělorusové, Tataři, Maďaři, Rumuni, Poláci a Židé). Rusové jsou koncentrováni především na východě země, ve dvou oblastech (Autonomní republika Krym, Sevastopol) jsou většinovým obyvatelstvem. Ve dvou oblastech se k této národnosti hlásí přes 30 % a ve třech oblastech přes 20 % místní populace.⁴⁰¹

³⁹⁹ Sčítání lidu v roce 2001 [http://www.ukrcensus.gov.ua/regions/reg_ukr; ověřeno ke dni 8. 9. 2008].

⁴⁰⁰ Sčítání lidu v roce 2001 [<http://www.ukrcensus.gov.ua/results/general/urban-rural>; ověřeno ke dni 8. 9. 2008].

⁴⁰¹ Sčítání lidu v roce 2001 [<http://www.ukrcensus.gov.ua/results/general/urban-rural>; ověřeno ke dni 8. 9. 2008].

Tabulka 1: Administrativně teritoriální členění Ukrajiny

Oblast	Rajony	Měst celkem	Města centr. a oblast. významu	Městské obvody	Osídlení městského typu	Venkovské rady	Venkovská sídla
AR Krym	14	16	11	3	56	243	956
Vinická	27	18	6	3	29	662	1466
Volyňská	16	11	4	-	22	379	1053
Dněpropetrovská	22	21	13	18	47	288	1439
Doněcká	18	51	28	21	132	253	1124
Žitomirská	23	10	4	2	44	579	1626
Zakarpatská	13	10	4	-	20	300	579
Zápороžská	20	14	5	7	23	263	920
Ivano-Frankovská	14	15	5	-	24	476	765
Kijevská	25	25	11	-	29	607	1134
Krivohradská	21	12	4	2	26	376	1019
Luhanská	18	37	14	4	109	204	792
Lvovská	20	43	7	6	35	631	1852
Nykolejevská	19	9	5	4	17	287	900
Oděská	26	19	7	8	33	441	1138
Poltavská	25	15	5	5	21	467	1840
Rovenská	16	11	4	-	16	338	1003
Sumská	18	15	7	2	20	384	1493
Ternopilská	17	18	1	-	17	581	1018
Charkovská	27	17	7	9	61	381	1683
Chersonská	18	9	3	3	30	260	658
Chmelnická	20	13	6	-	24	566	1416
Čerkaská	20	16	6	2	15	525	824
Černovická	11	11	2	3	8	252	398
Černigovská	22	15	3	2	30	525	1494
Kijev	-	1	1	10	-	-	-
Sevastopol	-	2	1	4	1	4	29
Celkem	490	454	174	118	899	10 272	28 619

Zdroj: Sčítání lidu v roce 2001⁴⁰²

⁴⁰² Sčítání lidu v roce 2001 [http://www.ukrcensus.gov.ua/ rus/regions/reg_ukr/admin; ověřeno ke dni 8. 9. 2008].

1.3. Vztah mezi samosprávou a státní správou

Ukrajinskou strukturu místní správy lze označit jako neúplnou dvoustupňovou soustavu [IEDA 2000: 9], což znamená, že výlučně samosprávnými celky jsou pouze obce. Na regionální úrovni (oblasti a rajony) je útvarem samosprávy pouze přímo volená rada. Exekutiva na této úrovni je v rukou příslušných státních administrativ, jejichž předsedové (guvernéři) jsou jmenováni prezidentem a představují moc státu. Vztahy mezi samosprávou a státní správou jsou definovány ústavou, Zákonem o místní samosprávě a Zákonem o státních administrativách.

Článek 118 ukrajinské ústavy stanovuje, že výkonná moc v oblastech, rajonech a ve městech Kyjev a Sevastopol náleží příslušné státní administrativě, jejímž předsedou je jmenovaný guvernér. Státní administrativy dohlížejí, aby přijaté akty místních orgánů nebyly v rozporu s ústavou, zákony či nařízeními vlády, a vykonávají pravomoci, které na ně deleguje příslušná místní rada⁴⁰³ (viz níže). Jde spíše o orgány státní správy než samosprávy. Pravidla výběru guvernéra jsou stanovena v článku 8 Zákona o státní administrativě. O kandidátech na post guvernéra diskutuje a hlasuje vláda, která svůj návrh předá prezidentovi, ten má právo navrhanou osobu odmítnout. Kandidáta na post guvernéra oblastí navrhuje kabinetu premiér, kandidáta na post guvernéra rajonů podává vládě guvernér oblasti, pod kterou daný rajon spadá. Prezident guvernéry může kdykoli odvolat.

Státní administrativa je odpovědná jednak radě na příslušné úrovni, ale také nadřízenému orgánu státní správy. Rada může hlasovat o vyslovení nedůvěry guvernérovi. Pokud se proti danému guvernérovi vysloví nadpoloviční většina zastupitelů, prezident má právo se rozhodnout, zda ho odvolá, nebo ponechá v úřadě. Pokud je ovšem většina dvoutřetinová, guvernér musí být odvolán.⁴⁰⁴

Rady oblastí a rajonů jsou voleny přímo občany na dobu čtyř let. Jejich pravomoci jsou dvojího typu, výlučné (exkluzivní) a delegované, které jsou postoupeny státním administrativám na příslušné úrovni. Výlučné pravomoci jsou předepsány v článku 43 Zákona o místní samosprávě. Nejdůležitější výlučnou pravomocí je volba předsedy rady, jeho odvolání je možné, pokud se pro takový návrh vysloví dvoutřetinová většina zastupitelů. Jeho pozice je neslučitelná s postem v jiném orgánu (např. s pozicí guvernéra), svůj úřad

⁴⁰³ Ústava Ukrajiny, čl. 118.

⁴⁰⁴ Ústava Ukrajiny, čl. 118.

má zastávat na plný úvazek, neměl by vykonávat žádnou jinou činnost kromě vědecké, neměl by také podnikat. Předseda rady vede její schůze, předkládá jí návrh na místopředsedu a strukturu orgánů a komisí. V souladu se zákonem vyhláší místní referenda a volby, předsedá výkonnému výboru, reprezentuje radu ve vztazích se státními orgány, orgány samosprávy nebo s podnikateli. K dalším výlučným pravomocem rad patří vytváření komisí, schvalování programu schůzí, schvalování rozpočtu (může také navrhnout jeho úpravy), rozhodování o programu sociálního a kulturního rozvoje a správa majetku ve společném vlastnictví.

Rady oblastí a rajonů delegují na místní administrativy navrhování programu socioekonomického a kulturního rozvoje, sestavování rozpočtu, opatření na podporu investic, organizaci ochrany přírodního a kulturního dědictví v dané oblasti, podporu školství, vědy a zdravotní péče. Kompletní výčet těchto pravomocí najdeme v článku 44 Zákona o místní samosprávě.

Zvláštním případem je Autonomní republika Krym, jde o jediné území, jemuž je výslovně garantována autonomie. Kyjev tak reagoval na rostoucí separatismus, který by mohl vyústit v odtržení Krymu. Autonomní republika Krym má právo na vlastní ústavu, parlament a radu ministrů, nedisponuje ale vlastní suverenitou a nemá právo udílet vlastní občanství. Nejvyšší rada Autonomní republiky Krym, přímo volený parlament, má právo vydávat normativní akty, pro jejich platnost je ale nutný podpis prezidenta. Kontrolu centra zajišťuje přítomná státní administrativa v čele s jmenovaným guvernérem a finanční závislost poloostrova na Kyjevu [WOLCZUK 2002: 84–85]. Ačkoli je Krym definován jako autonomní republika, centrum si udržuje významný vliv nad jeho záležitostmi.

Na Ukrajině, stejně jako v ostatních postsovětských zemích, jsou mnohem důležitější než normativní akty neformální mechanismy, které určují každodenní fungování jak centrálních, tak místních institucí. Ačkoli ústava předepisuje oddělení postů guvernéra a předsedy příslušné rady, ve skutečnosti často dochází ke kumulaci těchto funkcí [WOLCZUK 2002: 85]. Guvernéři mají také za úkol prosazovat ve volbách kandidáty z prezidentova tábora, fungují jako určití volební manažeři, kteří mají přístup k administrativním zdrojům. Pokud se jim nepodaří mobilizovat voliče pro dané kandidáty, bývají odvoláni⁴⁰⁵ [MATSUZATO 2001: 189].

⁴⁰⁵ Dané praktiky platily především v době, kdy byl prezidentem Leonid Kučma (1994 až 2004), pro období prezidenta Viktora Juščenka není dostatek empirických materiálů.

Zajímavostí je, že guvernéri neusilovali o posílení svého postavení na úkor centra, což je rozdíl ve srovnání s Ruskem. V době, kdy byli přímo voleni, právě oni silně podporovali návrh na znovuzavedení jmenovaných představitelů státu v oblastech a rajonech. Nebylo pro ně důležité, aby byli voleni přímo, protože měli pocit, že systém jmenování bude pro ně výhodnější a uchrání je v případných krizových situacích před nepřízní voličů [MATSUZATO 2001: 184]. Matsuzato také zdůrazňuje nepřítomnost úředníků západoevropského typu [MATSUZATO 2001: 189], sovětský systém dbal totiž na silnou disciplínu a provázanost místních byrokratů s centrem v duchu doktríny demokratického centralismu. V takovém uspořádání úředník nemá prostor k autonomnímu jednání, chce se po něm jediná věc – přesné plnění úkolů zadaných shora.

Jednotky místní samosprávy se mohou volně spojovat do asociací, nesmějí ale na tato společenství delegovat své pravomoci. Většinou jsou zakládány na územním, funkčním nebo průmyslovém základě [NAVRUZOV 2001: 126–127]. Nejvlivnějším seskupením je Asociace ukrajinských měst, její náplní je vytváření právní báze pro místní samosprávy, poskytování informací napomáhajících ke zlepšení úrovně místní samosprávy, podpora programů obecního rozvoje, podpora zájmů obecních úředníků a podpora mezinárodní spolupráce. Asociace ukrajinských měst se podílela na přípravě Zákona o místní samosprávě a na dalších významných aktech spojených s místní správou, například na Zákoně o státní administrativě nebo na Zákoně o obecním majetku [NAVRUZOV 2001: 127]. Jejím úkolem je tedy především lobování ve prospěch svých členů u vlády nebo na půdě parlamentu. Asociace ukrajinských měst byla vytvořena s pomocí Agentury Spojených států pro mezinárodní rozvoj (USAID), což se projevilo v její podobě, odpovídající Americkému národnímu svazu měst [KOVRIKA 2001: 170].

Vztahy mezi centrem a orgány místní samosprávy fungují spíše na bázi podřízenosti než kooperace. Kromě výše uvedených důvodů je dále hlavní příčinou tohoto stavu finanční závislost na centru, která nedává místním orgánům prostor pro vlastní nezávislou politiku [WOLCZUK 2002: 85]. Přijetím rozpočtového kodexu v roce 2000 byly stanoveny zdroje místních příjmů, byl také předepsán podíl z vybraných daní, které územní jednotky dostanou. Problémem ale je, že tyto změny se týkaly pouze oblastí a rajonů. V případě obcí se nic nezměnilo, ty tedy zůstaly stále závislými na centru, oblastech a rajonech [SWIANIEWICZ 2006: 609–610].

2. Obecní pořádek

2.1. Instituce místní samosprávy

Základy místní samosprávy jsou vymezeny v ústavě, konkrétně v člancích 140 až 146, jsou zde však stanoveny pouze její základní obrysy. Podoba místní samosprávy je definována především Zákonem o místní samosprávě.⁴⁰⁶ Podle článku 5 tohoto zákona systém místní samosprávy zahrnuje následující prvky:

- Místní komunity
- Obecní rady
- Starosty
- Organizace místních komunit
- Rady v oblastech a rajonech
- Rady obvodů (v rámci měst)

Pro podobu místní samosprávy jsou důležité i další zákony, například Zákon o volbách do Nejvyšší rady Autonomní republiky Krym, do místních rad a o volbách starostů, Zákon o statusu zastupitelů místních rad, Zákon o hlavním městě Ukrajiny – hrdinském městě Kyjevě a Zákon o celoukrajinském a místním referendu. V této části se budeme zabývat zejména samosprávou na obecní úrovni, vynecháme prvky regionální samosprávy (rady oblastí a rajonů), jimiž jsme se zabývali v předchozí části.

2.1.1. Místní komunity

Místní komunitu definuje článek 1 jako společenství lidí žijících na daném území města, osady nebo vesnice, které je nezávislou územně-správní jednotkou nebo seskupením vesnic s jedním administrativním centrem. Jde o základní prvek místní samosprávy (čl. 6). Místní komunity sousedících vesnic se mohou sloučit, k realizaci takového návrhu je nutný souhlas obyvatel v místním referendu. Takové sloučení znamená také vytvoření jednotných orgánů místní samosprávy. Na základě místního referenda je možné také vyčlenění se z dané místní komunity.

⁴⁰⁶ Odkazy k jednotlivým článkům se vždy v této části vážou k Zákonu o místní samosprávě, pokud není uvedeno jinak.

2.1.2. Obecní rada

Obecní rada je zastupitelským orgánem, který jedná v zájmu místní komunity (čl. 10). Její členové jsou voleni na čtyřleté funkční období na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním (čl. 45). Způsob volby je upraven Zákonem o volbách do Nejvyšší rady Autonomní republiky Krym, do místních rad a o volbách starostů, podrobnostem se budeme věnovat v části zaměřené na volby. O velikosti rady rozhoduje předchozí zastupitelstvo a to nejpozději 90 dnů před volbami. Zákon o volbách do Nejvyšší rady Autonomní republiky Krym, do místních rad a o volbách starostů předepisuje v článku 16 rozmezí velikosti rady, které je závislé na počtu obyvatel (viz Tabulka 2). Rada může být rozpuštěna, pokud přijme opatření odporující ústavě nebo ostatním zákonům, pokud není schopná se sejit v zákonem stanoveném čase nebo pokud není schopna vykonávat své pravomoci. Rozpuštěna může být také na základě výsledku místního referenda, návrh může podat starosta nebo desetina občanů s trvalým pobytem na daném teritoriu (čl. 78). Postavení zastupitele, jeho práva a povinnosti (zejména ve vztahu k občanům místní komunity) obsahuje Zákon o statusu zastupitelů místních rad.

Tabulka 2: Velikost rad podle počtu obyvatelstva

Počet obyvatel	Počet členů rady
Méně než 1 000	12 – 15
1 000 – 3 000	16 – 26
3 000 – 5 000	20 – 30
5 000 – 20 000	30 – 36
20 000 – 50 000	30 – 46
50 000 – 100 000	36 – 50
100 000 – 250 000	40 – 60
250 000 – 500 000	50 – 76
500 000 – 1 000 000	60 – 90
1 000 000 – 2 000 000	76 – 120
Více než 2 000 000	76 – 150

Zdroj: Čl. 16 Zákona o volbách do Nejvyšší rady Autonomní republiky Krym, do místních rad a o volbách starostů

Článek 26 vymezuje celou řadu exkluzivních kompetencí rady, které lze rozdělit do následujících skupin: [NAVRUZOV 2001: 123].

- stanovení agendy, schvalování struktury výkonných orgánů a jejich personálního obsazení

- schvalování programů místního rozvoje, rozpočtu, schvalování zpráv o jeho plnění, stanovení místních daní a poplatků a schvalování žádosti o půjčku

- správa komunálního majetku, dohled nad privatizací majetku, dohled nad užíváním půdy a přírodních zdrojů, schvalování předpisů týkajících se územního rozvoje a městské výstavby

- zřizování místní policie a jiných mechanismů pro udržení pořádku v obci

Důležitou funkcí rad je přijímání normativních aktů, které jsou pro všechny členy místní komunity závazné. K jejich schválení je zapotřebí souhlas nadpoloviční většiny zastupitelů (čl. 59). Rada schvaluje také chartu obce (čl. 19), jde o dokument stanovující pravidla v obci, který je možné označit za místní ústavu. Obecní charta musí být zaregistrována na ministerstvu spravedlnosti. Rada ze svých řad volí tajemníka, kandidáta na tuto pozici navrhuje starosta. Tajemník koordinuje činnost komisí. Může svolávat schůze rady, pokud to starosta odmítá nebo nemůže učinit, v takovém případě také schůzi předsedá a podepisuje rozhodnutí rady (čl. 50).

2.1.3. Exekutivní orgány

Exekutivními orgány rad jsou výkonný výbor, oddělení nebo komise. V obcích s méně než 500 obyvateli není jejich vytváření nutné, výkonnou moc zde představuje starosta. Výkonné orgány mají pravomoci v těchto oblastech:

- socioekonomický a kulturní rozvoj, plánování a účetnictví (čl. 27)

- rozpočet a finance (čl. 28)

- správa obecního majetku (čl. 29)

- bydlení, spotřební a obchodní služby, stravování, doprava a komunikace (čl. 30)

- výstavba (čl. 31)

- vzdělání, zdravotní péče, kultura, sport (čl. 32)

- nařízení týkající se pozemkových vztahů a ochrany životního prostředí (čl. 33)

- sociální zabezpečení (čl. 34)
- mezinárodní ekonomická aktivita (čl. 35)
- bezpečnost (čl. 36)
- záležitosti administrativně-teritoriálního členění (čl. 37)
- zajištění zákonnosti a dohled nad dodržováním práv a svobod občanů (čl. 38)

V rámci každé výše uvedené sféry mohou být kompetence rozděleny na exkluzivní (samosprávné), nebo delegované (zpravidla vyšším exekutivním orgánem).

Nejvýznamnějším exekutivním orgánem v obcích je výkonný výbor, jemuž předsedá starosta. Ten vybírá také jeho členy, které následně předloží ke schválení radě. Členy výkonného výboru jsou automaticky kromě starosty také tajemník rady, místostarostové, vedoucí oddělení, komisi a další lidé navržené starostou. Výkonný výbor je odpovědný radě a v rámci jednotlivých pravomocí také příslušnému exekutivnímu orgánu na vyšší úrovni. Členové výboru nesmějí vedle své funkce vykonávat další povolání, nemohou být také zároveň v zastupitelstvu⁴⁰⁷ (čl. 51). Výkonný výbor dbá na implementaci rozhodnutí rady (čl. 59), představuje předběžný návrh rozpočtu a programů místního rozvoje, koordinuje činnost ostatních výkonných orgánů, koordinuje činnost ostatních institucí a organizací v rámci příslušné místní komunity a dohlíží na hospodaření podniků v obecním vlastnictví (čl. 52). Ostatní exekutivní orgány jsou vytvářeny radou. Jsou odpovědné jak jí, tak výkonnému výboru. Předsedové jednotlivých komisí a oddělení jsou jmenováni či odvoláváni starostou (čl. 54).

2.1.4. Starosta

Starosta je nejvyšším představitelem obce, je volen přímo občany místní komunity na dobu čtyř let. Předsedá výkonnému výboru a obecní radě a vede jejich schůze. Jeho post je neslučitelný s mandátem v radě, nesmí vykonávat žádné vedlejší povolání, je uvolněným úředníkem. (čl. 12) Starosta organizuje činnost rady a výkonných orgánů, předkládá radě návrh kandidáta na post jejího tajemníka, návrh na složení výkonného výboru a složení ostatních výkonných orgánů, sestavuje agendu schůze rady, jmenuje a odvolává vedoucí oddělení, komisi a ostatních výkonných orgánů. Dále zajišťuje naplnění rozhodnutí přijatých v referendu. Starosta zastupu-

⁴⁰⁷ To se netýká tajemníka rady.

je obec navenek a podepisuje dohody za místní komunitu. Má také právo předkládat radě návrhy místní legislativy.

Starosta je odpovědný výše postavenému orgánu státní správy a radě příslušné komunity, která mu může vyslovit nedůvěru, k tomu potřebuje dvoutřetinovou většinu hlasů (čl. 42). Odvolán může být také na základě výsledku referenda (čl. 79). Starosta má právo vetovat rozhodnutí rady, může také iniciovat pozměňovací návrhy. Na vyjádření se k danému rozhodnutí má lhůtu pěti dnů, rada pak o něm musí hlasovat do dvou týdnů od starostova verdiktu, k přehlasování veta potřebuje dvoutřetinovou většinu (čl. 59).

2.1.5. Zřizování městských obvodů

Územně správní členění, tedy možnost vytváření obvodů, je výhradně v kompetenci exekutivních orgánů města (čl. 37). Správa obvodu náleží městské radě. Obvodní orgány (rada a ostatní výkonné orgány) spravují movitý a nemovitý majetek v obecním vlastnictví nacházející se v daném obvodu, sestavují a schvalují rozpočet, dohlížíjí na jeho plnění a vykonávají další pravomoci svěřené jim městskou radou (čl. 41). Způsob formování obvodních orgánů se oproti obecním institucím neliší, výjimkou je pouze hlavní představitel obvodu. Tím je předseda obvodní rady, který je volen zastupiteli z jejich řad, nikoli občany.

Všechny obvody v rámci daného města by měly mít přibližně stejný počet obyvatel. V době existence Sovětského svazu bylo hlavním kritériem pro vytváření obvodů přibližně stejný počet pracujících a členů komunistické strany [KOLISNICHENKO, ROSENBAUM 2004: 6–7]. Jediné město, které má povinnost zřizovat obvody, je Kyjev, předepisuje mu to Zákon o hlavním městě Ukrajiny – hrdinském městě Kyjevě.

2.2. Prvky přímé demokracie

Zákon o místní samosprávě definuje několik možností, jak se občané místní komunity mohou zapojit do spravování lokálních záležitostí, konkrétně jde o místní referendum, občanské shromáždění, místní iniciativu a veřejné slyšení.

Pravidla pro pořádání místního referenda jsou vedle Zákona o místní samosprávě (čl. 7) předepsána Zákonem o celoukrajinském a místním

referendu, přijatém v roce 1991. V místním referendu nemůže být hlasováno o problémech celostátního významu a záležitostech spadajících do kompetence státní správy, jeho předmětem mohou být pouze otázky lokálního rozsahu. Místní referendum se musí konat v případě změny názvu daného teritoria, v případě návrhu na sloučení s jiným územním celkem nebo vydělení se z něj, v případě návrhu na zrušení či reorganizaci místních mateřských škol, nebo mateřských škol zřízených dřívějšími zemědělskými kolektivy. Občané také mohou hlasovat o rozpuštění rady nebo odvolání starosty. Referendum vypisuje příslušná místní rada, a to pokud se pro něj vysloví nadpoloviční většina zastupitelů nebo na základě požadavku, pod kterým musí být podepsána desetina občanů s trvalým pobytem na daném území. Referendum není platné, pokud se ho účastní méně než polovina občanů s trvalým pobytem na daném území. K přijetí návrhu je zapotřebí nadpoloviční většina hlasů lidí účastnících se referenda, přijatý výsledek lidového hlasování je pro místní orgány závazný. Pokud je návrh zamítnut, může se o něm znovu hlasovat nejdříve za rok.

Lidé se mohou podílet na řešení místních záležitostí prostřednictvím účasti v občanských shromážděních. (čl. 8) Přijaté návrhy následně posoudí orgány místní samosprávy, slouží pro ně jako určité doporučení. Podmínky konání a činnosti občanského shromáždění jsou definovány chartou příslušné územní jednotky.

V rámci záležitostí spadajících do pravomocí orgánů místní samosprávy mohou občané využít místní iniciativy, touto procedurou mohou po radě požadovat přezkoumání či přehodnocení jejího rozhodnutí, ta daný problém musí následně projednat na otevřené schůzi (čl. 9). Postup při projednávání takových záležitostí je na dané radě, konkrétní podmínky jsou stanoveny chartou dané územní jednotky. Typickým příkladem, kdy bývá tato procedura uplatňována, je financování služeb a jeho regulace [NAVRUZOV 2001: 122].

V rámci veřejného slyšení mají občané možnost diskutovat se svými zástupci v radě nebo dalšími místními úředníky a ptát se jich na záležitosti lokálního rozsahu (čl. 13). Mělo by se pořádat minimálně jednou ročně, přesné podmínky jeho konání stanovuje charta každé obce. Každý návrh vznesený občany v rámci slyšení musí být radou projednán. Nejčastěji bývá diskutováno o návrhu rozpočtu a jeho plnění [NAVRUZOV 2001: 122].

3. Politické strany a elity na lokální úrovni

Mluvit o konsolidovaném stranickém systému a politických stranách vůbec je v případě Ukrajiny velmi složité jak na celostátní, tak lokální úrovni. Postavení politických stran a jejich role v ukrajinském politickém systému je velmi slabá. Ačkoli se političti představitelé snaží různými opatřeními⁴⁰⁸ posílit pozici stran, zatím tyto snahy nevedou ke kýženému cíli.

Jednou z příčin slabé pozice politických stran jsou veliké rozdíly ve voličské podpoře jednotlivých uskupení v rámci země. Geografický aspekt voleb a jeho vliv na volební chování je často diskutovaným tématem mezi politology zabývajícími se ukrajinskou politickou scénou, pozornosti se mu dostalo zejména v souvislosti s Oranžovou revolucí [BIRCH 2000; ROZHKOVA 2005; KATCHANOVSKI 2006; D'ANIERI 2007: 103–124]. Blok Julie Tymošenkové (BJuT) je například schopný výrazně uspět na západě země, například ve volbách do Nejvyšší rady v roce 2007 ve Volyňské oblasti a v Kyjevě získal přes 50 % hlasů. Ve východních oblastech jsou ale jeho zisky velmi malé, v Doněcku získal například jen 3,92 % hlasů.⁴⁰⁹ Strana prezidenta Viktora Juščenka Naše Ukrajina je na tom podobně, zatímco v Ivano-Frankivské oblasti získala v posledních parlamentních volbách 36,78 %, v Doněcké oblasti získala podporu pouze 1,63 % voličů.⁴¹⁰ Stejný problém, ovšem v opačném gardu, má také Strana regionů (PR), vedená Viktorem Janukovyčem. Zatímco na východě je schopna dostat přes 70 % hlasů (Doněcká a Luhanská oblast), na západě země se jí příliš nedaří, například v Ivano-Frankivské oblasti získala v parlamentních volbách v roce 2007 pouze 2,95 % hlasů.⁴¹¹

Dalším důležitým faktorem ovlivňujícím sílu stran byl výběr volebního systému. Do ukrajinského parlamentu se volilo v roce 1994 absolutně většinovým systémem, v letech 1998 a 2002 pak systémem smíšeným, kdy polovina poslanců byla volena v jednomandátových obvodech systémem

⁴⁰⁸ Například zavedení poměrného volebního systému pro volby do parlamentu nebo diskuse o zavedení imperativního mandátu.

⁴⁰⁹ Výsledky předčasných parlamentních voleb v roce 2007, Centrální volební komise [<http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001>; ověřeno ke dni 1. 10. 2008].

⁴¹⁰ Výsledky předčasných parlamentních voleb v roce 2007, Centrální volební komise [<http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001>; ověřeno ke dni 1. 10. 2008].

⁴¹¹ Výsledky předčasných parlamentních voleb v roce 2007, Centrální volební komise [<http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2007/w6p001>; ověřeno ke dni 1. 10. 2008].

prosté většiny a druhá polovina na celostátní uzavřené kandidátní listině. Strana v poměrné části potřebovala získat aspoň 4 %, aby se mohla účastnit rozdělování mandátů. Volič měl dva hlasy, jedním volil v jednomandátovém obvodu, druhým vybíral celostátní listinu bez možnosti udělení preferenčního hlasu. Ukrajina je příkladem, že tam kde strany nejsou zakotveny, většinový systém namísto jejich formování podporuje nezávislé kandidáty se silným regionálním zázemím [D'ANIERI 2007: 159]. Na lokální úrovni je většinový systém také používán, volby jsou zde tedy spíše o osobnostech než o stranách. Od roku 2006 se do Nejvyšší rady volí ryze proporčním systémem s tříprocentní uzavírací klauzulí, což nakonec vedlo ke snížení počtu stran v ukrajinském parlamentu na pět.⁴¹² Podobný systém byl částečně zaveden i na lokální úrovni, volbám se budeme věnovat v další části.

Dalším typickým rysem ukrajinských stran je vysoká míra personalizace, jednotlivá uskupení vznikají a zanikají s osobou svého lídra. V současnosti mají dvě strany zastoupené v parlamentu v názvu přímo jméno svého předsedy⁴¹³, Naše Ukrajina je zase úzce spojena s osobou prezidenta Juščenka. Strany slouží především jako zastřešující organizace pro jednotlivé klany, které ukrajinskou politiku ovlivňují nejvíce. Klany se tímto způsobem snaží strany transformovat ve své volební patrimonie a získat tak podíl na celostátní politice. Vztahy mezi centrálními a místními elitami se tak prolínají [MATSUZATO 2002: 1269]. Matsuzato takový postup ukazuje ve své případové studii z roku 2002 na příkladu Sociálně demokratické strany Ukrajiny (sjednocené) – SDPU(o) v Zakarpatské oblasti [MATSUZATO 2002], v současnosti je nejlepším příkladem Strana regionů (PR), která je velmi úzce svázána s Doněckým klanem [ZIMMER 2003]. V rámci jednotlivých regionů může být mezi tamními elitami velká soutěživost⁴¹⁴, v některých oblastech, například v Doněcku, mají elity monolitickou strukturu, v takovém případě je soutěž minimální. Tímto se dostáváme k základnímu rysu vztahů mezi centrem a periferií, tím je klientelismus.

Klientelismus není v ukrajinské politice ničím novým, své kořeny má v sovětských dobách, zjevným se stal zejména v období vlády Leonida Iljiče Brežněva a Michaila Sergejeviče Gorbačova. Centrum bylo ve snaze prosazovat svoji politiku v jednotlivých částech Sovětského svazu značně

⁴¹² Okolnosti zavedení nového volebního systému pro parlamentní volby viz [HERRON 2007].

⁴¹³ Jde o Blok Julie Tymošenkové a Litvinův lidový blok.

⁴¹⁴ Příkladem může být právě Zakarpatská oblast [MATSUZATO 2002].

závislé na místních elitách a jejich personálních svazcích. Místním elitám poskytlo organizační zázemí k posilování klientelistických vazeb, které byly vytvářeny především na základě nabídky možného přístupu ke klíčovým mocenským zdrojům. Klientelismus a patronáž byly určitými ekvivalenty k zákonům a právu. Základním požadavkem nebyla odborná způsobilost, ale loajalita. Politická moc byla tedy založena na neformálních vztazích, vyznačovala se fragmentací a silnou personalizací. [ZIMMER 2003: 5] Matsuzato vidí v sovětském období základ současného stavu, chyběly podle něj pouze volby a politická soutěž [MATSUZATO 2001: 180].

Zatímco se sovětské instituce zhroutily a byly nahrazeny novými, neformální vazby a klientelistické sítě přetrvaly. Přijatá reformní opatření byla polovičatá a nedostatečná, poskytla přístup ke státním zdrojům omezenému počtu skupin. Ukrajinská transformace tak umožnila vznik vrstvy oligarchů, kteří ovládají většinu její ekonomiky. Ačkoli je Ukrajina unitárním státem, centrum je závislé na moci regionálních bosů, ti zase na přístupu k centrálním zdrojům moci. Moc jednotlivých oligarchů a klanů je organizována hierarchicky, centrum si je vybírá podle svých aktuálních potřeb [ZIMMER 2003: 5–6]. Provázanost ekonomiky s politikou zůstává stále na vysoké úrovni.

4. Volby

Volby jsou pro lokální elity velmi důležité, jsou totiž zdrojem jejich postavení, umožňují jim uchování jejich vlivu. Míra soutěživosti závisí na tom, zda v daném místě má vliv více skupin nebo dominuje pouze jeden klan (viz předchozí část). Matsuzato ukazuje na příkladu voleb v Zakarpatské oblasti v roce 2002, že v případech vysoce soutěživých voleb se každá z významných skupin snaží nominovat své kandidáty nebo vydat doporučení pro koho hlasovat, a to na všech úrovních, od voleb do parlamentu až po volby do vesnických rad [MATSUZATO 2002: 1292]. Důležitou postavou spojenou s volbami jsou guvernéri jmenovaní centrem. Ti za prezidenta Kučmy plnili roli volebních manažerů, jejich úkolem bylo mobilizovat voliče v jeho prospěch. Pokud neuspěli, Kučma je odvolal [MATSUZATO 2001: 189].

Součástí předvolební kampaně a voleb samotných jsou nejrůznější snahy ovlivnit konečný výsledek. Jednotlivé klany se snaží využít ve svůj pro-

spěch přístup k administrativním zdrojům, místní média, dochází k očeřňování protikandidátů, vydírání protivníků a někdy také k falšování výsledků [ZIMMER 2003: 11].

Příkladem manipulace s výsledky jsou volby starosty v Oděse v roce 2002. Starostou byl znovu zvolen Ruslan Bodelan, exit-polly ale ukázaly jasné vítězství konkurenčního kandidáta Eduarda Gurvitsa, navrženého stranou Naše Ukrajina. Gurvits se rozhodnul napadnout výsledky voleb u místního soudu, jeho stížnost však byla zamítnuta, Bodelan se tak stal starostou na další funkční období. Po Oranžové revoluci⁴¹⁵, která vynesla do čela státu Viktora Juščenka, Gurvits zkusil znovu podat stížnost proti výsledkům voleb. Během Oranžové revoluce Gurvits podporoval Viktora Juščenka, naproti tomu Bodelan, člen Strany regionů, stál za Viktorem Janukovyčem. Soud v roce 2005 stížnosti vyhověl a Gurvits se stal, tři roky po volbách, starostou [KOLISNICHENKO et al. 2005: 15]. Tento případ je další ukázkou provázanosti místní a centrální politiky a možného využívání administrativních zdrojů.

Volby do Nejvyšší rady Autonomní republiky Krym, místních rad a výběr starostů probíhaly zatím vždy souběžně s volbami parlamentními. Tento souběh byl narušen v roce 2007, kdy se konaly předčasné volby do Nejvyšší rady. Starostové jsou voleni systémem prosté většiny, stejným systémem byly voleny do roku 2004 také rady na všech úrovních [YATSUNSKA 2006: 1]. Změna přišla v roce 2004, kdy byl přijat nový Zákon o volbách do Nejvyšší rady Autonomní republiky Krym, do místních rad a o volbách starostů. Tímto zákonem byly pro místní volby v roce 2006 zavedeny dva odlišné systémy. Do nejvyšší rady Autonomní republiky Krym, do rad oblastí, rajonů, měst a městských obvodů se volí proporčním systémem s tříprocentní uzavírací klauzulí. Kandidátní listiny jsou uzavřené, voliči tak nemají právo udělovat preferenční hlasy. Kandidáty mohou navrhnout pouze politické strany nebo hnutí, účast nezávislých kandidátů tak není možná. Volby na příslušné úrovni probíhají v rámci jednoho více-mandátového obvodu, strany tak v rámci daného teritoria vytvářejí jednu kandidátní listinu. Stejný systém byl v roce 2004 zaveden také pro volby do Nejvyšší rady. Vesnické a osadní rady jsou voleny systémem prosté většiny v jednomandátových obvodech, v tomto případě tedy ke změnám nedošlo, volí se zde stejným způsobem jako před přijetím nového zákona.

⁴¹⁵ Oranžová revoluce byla protestem proti zfalšování výsledku druhého kola prezidentských voleb ve prospěch Viktora Janukovyče, kandidáta Strany regionů.

Nově zavedený poměrný volební systém má posílit postavení politických stran na lokální úrovni, přimět je k větší odpovědnosti za lokální záležitosti a přispět tak k lepší reprezentaci hlavních názorů na místní úrovni. Předpokládalo se, že dojde k usnadnění vytváření stálých většin v radách, které by tak posílily svoji pozici v systému místní správy na úkor silných starostů [YATSUNSKA 2006: 1–2]. S jeho zavedením ovšem vyvstaly také významné problémy. Volební zákon pro místní volby nepožaduje po stranách předložení všech jmen na kandidátní listině, stačí uvést obsazení prvních pěti míst, výběr kandidátů je tak plně v rukou stranických sekretariátů. Volič ani neví, kdo všechno na dané listině figuruje, kandidáti umístění na danou listinu navíc často s danou lokalitou nemají nic společného. Proporční systém s uzavřenými kandidátními listinami stírá individuální odpovědnost zastupitelů, ta je v podmínkách většinového systému s jednomandátovými obvody lépe identifikovatelná [YATSUNSKA 2006: 2]. Určitým problémem může být také skutečnost, že použití určitého volebního systému je závislé na typu územní jednotky a neřídí se počtem přítomných voličů [KOVRYŽENKO 2006: 33].

Ačkoli se volby do městských rad a volby starostů v roce 2006 konaly ve stejný den, jejich výsledky byly odlišné. Lidé často nehlasovali pro kandidáta na starostu ze strany, které dali hlas v rámci voleb do městských rad. Starosta tak nebyl představitelem strany disponující většinou v radě⁴¹⁶ [YATSUNSKA 2006: 3–4]. Denys S. Kovryženko navrhuje tři možnosti, které by mohly vést k minimalizaci pravděpodobnosti konfliktu mezi starostou a radou. První variantou je zavedení systému absolutní většiny pro volbu starostů, druhou možností je oslabení pravomocí starostů a třetím možným řešením je, aby starostové namísto přímé volby byli nepřímo voleni radou [KOVRYŽENKO 2006: 37–38].

Často je možné se setkat s kandidáty, kteří se ucházejí o podporu voličů v několika volbách najednou, proporční systém s uzavřenými listinami tomu výrazně napomáhá. V ukrajinské politické praxi nejde o žádnou novinku, tento prvek byl přítomen i před přijetím nového volebního zákona pro lokální volby [MATSUZATO 2002: 1282]. Nová pravidla místních

⁴¹⁶ Jacunská tuto skutečnost ukazuje na příkladu hlavních měst jednotlivých oblastí. Guvernéři oblastí, jmenováni prezidentem, navíc často nepocházejí ze stejné strany jako starosta, ani ze strany disponující v radě většinou [YATSUNSKA 2006: 8–9].

voleb nejenže práci rad spíše komplikují než usnadňují, ale nepřispívají ani ke zprůhlednění samotných voleb.

5. Problémy a perspektivy místní politiky

Současná Ukrajina zahrnuje území s odlišným historickým vývojem, v dnešních hranicích je od roku 1954, nezávislost získala v roce 1991. Prvořadým úkolem nového státu bylo zajištění územní integrity a hledání jeho identity. Problémem byly zejména separatistické snahy na Krymu; konflikt v Abcházii a Jižní Osetii ukázal, že tato otázka by mohla být akutní i nyní.

Během devadesátých let byl problém nalézt shodu v otázce, jak by mělo vypadat územně správní členění státu a jaké kompetence by měly mít jednotlivé orgány místní správy. Místní správa byla součástí boje mezi prezidentem Kučmou a parlamentem, výsledná legislativa tomu také odpovídá. V zákonech je mnoho nepřesností, které umožňují jejich různý výklad. Lokální politika je tedy odrazem nestability politických poměrů panujících na centrální úrovni. V tomto ohledu nezměnila nic ani Oranžová revoluce. Hlavní aktéři se nejsou schopni shodnout na potřebných reformách, navíc země se nachází permanentně v předvolební boji. V roce 2009 se mají uskutečnit předčasné parlamentní volby, od řádných voleb v roce 2006 jde již o druhé mimořádné volby (první byly v roce 2007). Jejich přesné datum zatím nebylo stanoveno, není jisté, zda se vůbec uskuteční. Tato situace ukazuje nejistotu, ve které se ukrajinská politická scéna nachází.

Dalším problémem je příliš velká závislost na centru, udržovaná skrze hierarchický systém státní administrativy, a finanční závislost. Jednotky místní správy, především obce, jsou tak finančně nesoběstačné a při zajišťování služeb závislé na centrálních orgánech. Na druhou stranu centrum by bez pomoci místních elit nebylo schopno prosadit své cíle, proto jim výměnou za loajalitu a podporu nabízí přístup k mocenským zdrojům. Vztahy mezi centrem a periferií založené na klientelismu zaznamenaly rozvoj především v období Sovětského svazu. Zatímco Sovětský svaz se rozpadl, klientelistické vazby přetrvávají. Vztahy mezi centrálními a lokálními elitami jsou tak založeny na neformálních mechanismech, což občas vede k obcházení nebo dokonce porušování zákonů. Klientelismus je problematický zejména s ohledem na rozvoj demokracie.

V rámci obcí je nejvýznamnější osobou starosta, jenž je volen přímo občany. Starosta má rozsáhlé kompetence při sestavování nejrůznějších exekutivních orgánů, navíc předsedá radě. Pokud není zastupitelstvo formováno výhradně na stranickém principu, starosta má větší prostor při prosazování svých iniciativ skrze osobní vyjednávání, i to přispívá k jeho silné pozici.

Lokální politika je založena spíše na silných osobnostech než na politických stranách. Postavení politických stran je slabé jak na centrální úrovni tak na nižších stupních, slouží spíše jen jako prostor pro jednotlivé klany. V roce 2004 došlo ke změně volebního zákona, která má vést k posílení role politických stran v lokální politice. S lokálními volbami v roce 2006 se ukázaly možné problémy, které tato reforma přináší. Nejvýznamnějším z nich jsou uzavřené kandidátní listiny bez možnosti udělovat preferenční hlasy, takovéto opatření posiluje pozici stranických sekretariátů při výběru kandidátů na úkor občanů.

Výše uvedené problémy ukazují, že ukrajinská místní správa bude muset projít řadou reforem. Je zapotřebí odstranit nesoulad mezi legislativou a Evropskou chartou místní samosprávy, k níž se země připojila. Další výzvou pro současnou Ukrajinu je územně-správní reforma, která by měla zajistit lepší organizaci území. Měla by tak být znovu zvážena úloha jednotlivých stupňů místní správy. Pokud mají být obce schopny plnit své funkce, je nezbytné umožnit obcím větší finanční nezávislost, měly by tak být jasně stanoveny možnosti jejich příjmů. Další diskuse budou patrně probíhat o podobě volebního systému na lokální úrovni, nová pravidla rozhodně všechny problémy nevyřeší.

Aby mohly být všechny tyto reformy provedeny, je nezbytné zajistit politickou stabilitu, která umožní sestavení akceschopné vlády. To je v současnosti nejdůležitější úkol, před kterým Ukrajina stojí, teprve po jeho naplnění mohou být realizovány zásadní reformy. Dalším předpokladem pro jejich realizaci je zajištění vlastní bezpečnosti a integrity území. Je otázkou, jakým směrem se Ukrajina v souvislosti s reformou místní správy vydá. Zachová centralizovaný model, dojde k výrazné decentralizaci nebo k regionalizaci? Nedá se příliš předpokládat vývoj směrem k federalizaci, důvodem je právě obava o zachování územní integrity.

Prameny a literatura

Literatura periodická a neperiodická

- BARRINGTON, L. W.; HERRON, E. S. (2004): One Ukraine or Many? Regionalism in Ukraine and Its Political Consequences. *Nationalities Papers*, roč. 32, č. 1, s. 53–86.
- BIRCH, S. (2000): Interpreting the Regional Effect in Ukrainian Politics. *Europe-Asia Studies*, roč. 52, č. 6, s. 1017–1041.
- BROWN, T. L. (2002): Local Autonomy versus Central Control during Transition: Explaining Local Policy Outputs in Post-Soviet Ukraine. *Environment and Planning C: Government and Policy*, roč. 20, s. 889–909.
- CAMPBELL, A.; COULSON, A. (2006): Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe. *Local Government Studies*, roč. 32, č. 5, s. 543–561.
- CAMPBELL, A. (1995): Regional and Local Government in Ukraine. In: COULSON, A. (eds.): *Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots*, s. 115–144. Aldershot: Edward Elgar.
- COULSON, A. (eds.) (1995): *Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar.
- D'ANIERI, P. (2007): *Understanding Ukrainian Politics: Power, Politics and Institutional Design*. New York and London: M. E. Sharpe.
- FLIKKE, G. (2008): Pacts, Parties and Elite Struggle: Ukraine's Troubled Post-Orange Transition. *Europe-Asia Studies*, roč. 60, č. 3, s. 375–396.
- HERRON, E. S. (2007): State Institutions, Political Context and Parliamentary Elections Legislation in Ukraine, 2000–2006. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, roč. 23, č. 1, s. 57–76.
- IEDA, O. (2000): Introduction to the Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia. In: IEDA, O. (eds.): *The Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia: Historical and Post-Communist Development*, s. 3–24. Hiroshima: Keisuisha.

- IEDA, O. (eds.) (2000): *The Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia: Historical and Post-Communist Development*. Hiroshima: Keisuisha.
- KATCHANOVSKI, I. (2006): Regional Political Divisions in Ukraine in 1991–2006. *Nationalities Papers*, roč. 34, č. 5, s. 507–532.
- KOLISNICHENKO, N.; KRIVTSOVA, V.; ROSENBAUM, A. (2005): Mayoral Leadership and Political and Administrative Relationships In Selected Ukrainian and U.S. Cities. *Paper presented at the annual Conference of the Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Moscow, May 19–21, 2005*, 22s, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN021563.pdf>; ověřeno ke dni 10. 9. 2008.
- KOLISNICHENKO, N.; ROSENBAUM, A. (2004): Urban Development and Central – Local Governance Relationships in Two Ukrainian Cities: Kiev and Odessa. *Paper Presented at the annual Conference of the Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Vilnius, May 13–15, 2004*, 12s, http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2004/papers/200405081054420.Ukraine-Odessa%20paper.doc?fs_papersPage=2; ověřeno ke dni 31. 8. 2008.
- KOVRIGA, A. V. (2001): Urban Management and Local Government as New Institutions in the New Ukraine. *International Journal of Public Administration*, roč. 24, č. 2, s. 163–178.
- KOVRYGA, A.; NICKEL, P. M. (2006): In a Cycle of False Necessity? Embedded Quasi-Institutions and Building a New System of Public Administration and Management in Ukraine. *International Journal of Public Administration*, roč. 29, s. 1151–1166.
- KOVRYŽENKO, D. S. (2006): *Miscevi vybory v Uktajini: Problemy pravovoho rehuljuvannja*. Kyjiv: FADA.
- KYNEV, A. V. (2006): The Effects of Maidan. *Russian Politics and Law*, roč. 44, č. 2, s. 28–38.
- MATSUZATO, K. (2000): Local Reforms in Ukraine 1990 – 1998: Elites and Institutions. In: IEDA, O. (eds.): *The Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia: Historical and Post-Communist Development*, s. 26–54. Hiroshima: Keisuisha.

- MATSUZATO, K. (2001): From Communist Boss Politics to Post-Communist Caciquismo – the Meso-elite and Meso-governments in Post-Communist Countries. *Communist and Post-Communist Studies*, roč. 34, č. 2, s. 175–201.
- MATSUZATO, K. (2002): Elites and the Party System of Zakarpatya Oblast': Relations among Levels of Party System in Ukraine. *Europe-Asia Studies*, roč. 54, č. 8, s. 1267–1299.
- MUNTEANU, I.; POPA, V. (2001): Local Government Reform in the Former Soviet Union. In: MUNTEANU, I.; POPA, V. (eds.): *Developing New Rules in the Old Environment*, s. 109–160. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- MUNTEANU, I.; POPA, V. (eds.) (2001): *Developing New Rules in the Old Environment*,. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- NAVRUZOV, Y. (2001): Local Government in Ukraine. In: MUNTEANU, I.; POPA, V. (eds.): *Developing New Rules in the Old Environment*, s. 109–160. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- NIŽŇANSKÝ, V.; BODO, R. S. (2007): *Miestna demokracia na Ukrajine*. Bratislava: M.E.S.A.10.
- ROZHKOVA, I. (2005): Regional Characteristics of Change in the Electoral Weights of Candidate Assets in Elections Based on the Majority System. *International Journal of Sociology*, roč. 35, č. 2, s. 25–47.
- SWIANIEWICZ, P. (2006): Poland and Ukraine: Contrasting paths of decentralisation and territorial reform. *Local Government Studies*, roč. 32, č. 5, s. 599–622.
- ŠVANKMAJER, M. et al. (1996): *Dějiny Ruska*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- WOLCZUK, K. (2002): Catching up with Europe? Constitutional Debates on the Territorial-Administrative Model in Independent Ukraine. *Regional and Federal Studies*, roč. 12, č. 2, s. 65–88.
- YATSUNSKA, O. (2004): Local Elections in Independent Ukraine: The Case Study of Nikolayev. *Nationalities Papers*, roč. 32, č. 3, s. 551–563.

YATSUNSKA, O. (2006): Electoral and Party Systems in Ukraine and Their Role in the Formation of Local Governance. *Current Politics and Economics of Russia, Central and Eastern Europe*, roč. 21, č. 6, s. 523–537.

ZIMMER, K. (2003): Khozyaistvenniki and Political Machines in Donetsk: Economic and Political Regionalism in Ukraine. *Paper presented at ECPR Conference, Marburg, September 18–21, 37s*, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/16/4/Zimmer.pdf>; ověřeno ke dni 15. 9. 2008.

Legislativní úpravy

Constitution of Ukraine

Zakon Ukrajiny pro misceve samovrjaduvannja v Ukrajinii (Zákon Ukrajiny o místní samosprávě)

Zakon Ukrajiny pro miscevi deržavni administraciji (Zákon Ukrajiny o státních administrativách)

Zakon Ukrajiny pro status deputativ miscevyx rad (Zákon Ukrajiny o statusu zastupitelů v místních radách)

Zakon Ukrajiny pro stolycju Ukrajiny – místo-heroj Kyjiv (Zákon Ukrajiny o hlavním městě Ukrajiny – hrdinském městě Kyjevě)

Zakon Ukrajiny pro vseukrajins'kyj ta miscevi referendumy (Zákon Ukrajiny o celoukrajinském a místním referendu)

Zakon Ukrajiny pro vybory deputativ Verhovnoji Rady Avronomnoji Respubliky Krym, miscevyx rad ta sil's'kyx, selyščnyx, mis'kyx holiv (Zákon Ukrajiny o volbách do Nejvyšší rady Autonomní republiky Krym, místních rad a o volbách starostů osad, vesnic a měst)

Internet

Centrální volební komise. <http://www.cvk.gov.ua>

Local Government and Public Service Reform Initiative. <http://lgi.osi.hu>

Oficiální stránky Nejvyšší rady, ukrajinského parlamentu. <http://portal.rada.gov.ua>

Oficiální stránky prezidenta Ukrajiny. <http://www.president.gov.ua>

Sčítání lidu z roku 2001. <http://www.ukrcensus.gov.ua>

The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. http://www.nispa.sk/_portal/homepage.php

Ukrajinský statistický úřad. <http://www.ukrstat.gov.ua>

CHORVATSKO

Magdaléna Hladová

Předmětem této statě je přiblížení základní struktury, institucionálního zázemí a politické povahy komunálního systému v Republice Chorvatsko. Komunální systém této země prošel v rámci dvou fází chorvatské demokratizace zásadní teritoriální, strukturální a institucionální transformací. Teritoriální reorganizace a institucionální nastavení bylo provedeno v první polovině 90. let, k legislativním změnám vedoucím k uvolňování státní kontroly nad obcemi však po období poznamenaném etnickým konfliktem a autoritativní vládou prezidenta Tuđmana docházelo až od roku 2000. Chorvatský komunální systém má podobu klasického radního uspořádání s formálně dominující úlohou zastupitelského tělesa a od něho odvozeným mandátem starosty i kolektivně-exekutivního orgánu. Charakter komunální politiky formuje stranická politická kultura kladená do souvislosti s nadměrnou politizací komunální scény, malou efektivitou obecních institucí a dle kritiky nízkou odpovědností představitelů obce vůči občanům. Zavedení přímé volby starostů a tomu odpovídající úprava obecního pořádku s účinností od roku 2009 je zamýšlena jako pokus tyto jevy napravit.

1. Obce v Republice Chorvatsko

1.1. Historický vývoj

Chorvatská republika ve shodě s procesy v dalších zemích střední a jihovýchodní Evropy prošla v kontextu demokratizačního přechodu a osamostatnění státu od bývalé Socialistické federativní republiky Jugoslávie na počátku 90. let zásadní proměnou podoby systému místní a regionální správy. Svazová republika Chorvatsko byla v jediné rovině substátní organizace rozdělena do středně velkých opčin slučujících funkce státní správy i formálně deklarované samosprávy. Z demokratického centralismu vycházející model řízení, jakkoli v jugoslávském prostředí teoreticky modifikovaný konceptem tzv. samosprávného socialismu, však autonomii nižších jednotek efektivně vyloučil a územní reorganizace spojená s příslibem decentralizace

se v Chorvatsku, podobně jako v dalších postkomunistických zemích, stala jedním z výrazů rozchodu s režimem. *Ústava Republiky Chorvatsko* z 22. prosince 1990 ve své VI. hlavě⁴¹⁷ zaručila chorvatským občanům právo na místní samosprávu realizovanou skrze svobodně volené zastupitelské orgány a nastínila základní principy s ní spojené. Za místní samosprávné jednotky stanovila obce a města a garantovala jim právo na autonomní regulaci vnitřní organizace vlastními statuty. Konkrétnější právní obrysy institucionálnímu vymezení systému lokální správy přinesla série zákonů o místní samosprávě (*Zákon o místní samosprávě a státní správě*), teritoriálním rozdělení (*Zákon o teritoriích žup, měst a obcí*), místních volbách (*Zákon o volbách členů zastupitelských orgánů jednotek místní samosprávy a státní správy*) a hlavním měště Záhřebu (*Zákon o městě Záhřebu*) z prosince 1992. Na ni navazující legislativa upravující způsob financování (*Zákon o financování jednotek samosprávy a státní správy*) a rozsah autonomních aktivit lokálních jednotek (*Zákon o určení rozsahu samosprávné působnosti jednotek místní samosprávy*) byla schválena v roce 1993. [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 184] Na území ovládaném chorvatskými úřady proběhly v témže roce první volby do místních zastupitelských orgánů transformujícího se systému, úroveň centralizace ale s ohledem na vnitropolitickou situaci plynoucí z ohrožení teritoriální integrity separatismem etnických Srbů zůstávala vysoká. Tento stav trval i poté, co udržení státní celistvosti, opětovné nabytí autority nad oblastmi srbských secesionistických pokusů a etnická homogenizace země ve druhé polovině 90. let snížily potřebu striktní centrální kontroly. Chorvatsko v roce 1997 ratifikovalo *Evropskou chartu místní samosprávy* [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 184], snahy omezovat pravomoci a vliv lokálních institucí se však vláda dominujícího nacionálně orientovaného Chorvatského demokratického společenství (HDZ) Franja Tuđmana nevzdala. Decentralizační kurs se prosadil až s nástupem vlády levého středu v roce 2000. V dubnu 2001 byl jako součást reformního procesu zaměřeného na posílení komunálních samospráv přijat nový *Zákon o místní a regionální samosprávě*. Tento akt rozšířil pravomoci místních orgánů, omezil možnost státu zasahovat do jejich záležitostí a provedl kosmetické úpravy rámcové podoby institucí. V novelizované verzi zároveň definuje platné základní parametry obecního pořádku.

⁴¹⁷ *The Constitution of the Republic of Croatia*, čl. 132–137. [<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>; ověřeno ke dni 5. 4. 2008]

1.2. Vymezení obcí a měst, sídelní struktura země

Chorvatsko s rozlohou 56 594 km² a 4 442 000 obyvateli⁴¹⁸ má dvoustupňovou strukturu substátní teritoriální organizace. Nižší samosprávnou úroveň dle vymezení *Zákona o místní a regionální samosprávě*⁴¹⁹ tvoří obce (*općina*, pl. *općine*) a města (*grad*, pl. *gradovi*), regionální samosprávný stupeň sestává z 20 žup (*županija*, pl. *županije*).⁴²⁰ Obce jsou jednotkami místní samosprávy ve venkovských regionech, kde sdružují několik sídel (*naselje*), která představují přirozený ekonomický a sociální celek spojený společnými zájmy jeho obyvatel. Městský status je udělován těm jednotkám místní samosprávy, které splňují alespoň jedno ze tří kritérií: jsou administrativními centry regionálních jednotek, mají více než 10 000 obyvatel, nebo obhájí tzv. zvláštní důvody historického, ekonomického, geografického či dopravního charakteru bez ohledu na první dvě podmínky.

Systém je založen na relativně velkém množství spíše menších měst a obcí, jejichž počet trvale roste. Opčinnové uspořádání zděděné po socialistické éře sestávalo ze 101 jednotek. Po zavedení nové úpravy v roce 1992 byla země přerozdělena do 418 obcí a 68 měst [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 185–186] a fragmentace se nezastavila: měst i obcí přibývalo, zatímco průměrný počet jejich obyvatel se snižoval. Nové obce vznikaly dělením původních, status města byl štědře udělován na základě zvláštních důvodů. Především ve druhé polovině 90. let byl tento trend velmi výrazný. V roce 1998 bylo v zemi registrováno 420 obcí a oproti stavu z roku 1992 téměř dvojnásobný počet 122 měst, z toho 51 díky zvláštním důvodům. [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 185–186] V pozdějším období se nárůst zpomalil: v roce 2004 bylo evidováno 426 obcí a 123 měst [ALIBEGOVIĆ 2004: 5], k roku 2007 čítá

⁴¹⁸ Údaj dle odhadu chorvatského Státního statistického úřadu k roku 2005; podle posledního oficiálního sčítání z roku 2001 žilo v zemi 4 437 315 lidí. [http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/StatInfo/pdf/StatInfo2007.pdf]; ověřeno ke dni 5. 4. 2008]

⁴¹⁹ *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*. [<http://www.croacta.com/nm/similar.php?nnid=554872824&tp=sd>]; ověřeno ke dni 5. 4. 2008] V anglickém znění viz *Law on Local and Regional Self-Government*. [<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013650.pdf>]; ověřeno ke dni 5. 4. 2008]

⁴²⁰ V letech 1992–2001 byly župy současně nejnižší zákonem definovanou rovinou státní správy. Nová zákonná úprava z roku 2001 je zbavila duálního postavení ve prospěch posílení jejich role v oblasti samosprávy, když jim status jednotek státní správy odňala.

základní úroveň samosprávy 556 lokálních jednotek – z toho 429 obcí a 127 měst⁴²¹ – složených ze 6 751 obydlených sídel. [DRŽAVNI ZAVOD ZA STATISTIKU 2007] Průměrná obec zahrnuje kolem deseti osad, existují však obce s jediným nebo i třiceti sídly. V obcích žije asi 31% celkové populace, na města kromě hlavního připadá 52% a Záhřeb, který užívá zvláštní status, obývá 17% chorvatských rezidentů. Největší počet obcí má 2 000–5 000 obyvatel, průměrný počet obyvatel obce se pohybuje kolem 3 200 osob. Největší počet měst má 10 000–50 000 obyvatel, průměrný počet obyvatel města poklesl a mírně přesahuje 18 500. [ALIBEGOVIĆ 2004: 6] K největším městům kromě Záhřebu (784 900) patří Split (221 500), Rijeka (144 000), Osijek (114 600), Zadar (72 700), Pula (62 000), Slavonski Brod (61 800), Sisak (52 200), Karlovac (49 000), Varaždin (49 000) a Dubrovnik (43 800). Hlavní město Záhřeb má duální status města a župy a ze základní teritoriální struktury je vyjímáno.⁴²²

1.3. Vztah obcí a měst, regionálních správních celků a státu

Obce a města představují lokální, župy regionální úroveň samosprávy. Rozsah pravomocí a možnosti kooperace jednotek místní a regionální samosprávy, jejich vzájemný vztah i vztah ke státu jsou definovány *Zákonem o místní a regionální samosprávě* a statuty obcí, měst a žup. Přes zřetelný pokrok v procesu decentralizace a odstranění nejvýraznějších prvků státní kontroly nad župními i obecními orgány po roce 2001 přetrvává v řadě ohledů mezi státem, regionálními celky a obcemi a městy hierarchizovaný vztah. Problémem je i překrývající se odpovědnost za jednotlivé sektory veřejných služeb a prohlubující se finanční závislost malých obcí na vyšších jednotkách.

Charakter rozdělení pravomocí mezi stát a lokální samosprávu se po roce 2001 částečně pozměnil. Zákonnou úpravou z roku 1993 se prosadil model, který legální aktivity místních samospráv omezoval do explicitního výčtu oblastí přidělených jejich působnosti, zatímco vše ostatní spadalo do kompetence státu. [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 187] Nový zákon z roku 2001 se zdá více zohledňovat opačný způsob vymezení, tedy požadavek, aby místní samosprávě příslušely všechny záležitosti, které zákon nevyhrazuje státu. Podle této úpravy města a obce v samosprávě

⁴²¹ Ve statistice je zaneseno i hlavní město Záhřeb.

⁴²² *De facto* tak Záhřeb představuje 21. župní jednotku.

né působnosti vykonávají úkoly přímo spojené s potřebami občanů a nenáležící orgánům státu. Jde zvláště o organizaci výstavby a bydlení, lokální plánování, veřejné služby, péči o děti, sociální péči, základní zdravotní péči, základní školství, kulturu a sport, ochranu životního prostředí, ochranu spotřebitele, protipožární ochranu a civilní obranu. Obce i města mohou za účelem snadnější realizace společných zájmů vytvářet sdružení a navazovat spolupráci s obdobnými entitami v zahraničí. Mohou vlastnit a volně nakládat se svým majetkem. Příjmy získávají z obecních a městských daní a poplatků, výnosů svého majetku a zisků společností v jejich vlastnictví, podílu ze státních daní a ze státních dotací. Podobná pravidla se týkají i žup. Do jejich samosprávné působnosti náleží kompetence v oblasti regionálního plánování a ekonomického rozvoje, středního školství, zdravotnictví, dopravní infrastruktury a vytváření sítí vzdělávacích, zdravotnických, sociálních a kulturních institucí. Vágnost rozdělení kompetenčních sfér mezi obcemi a městy na lokální úrovni a župami na regionální úrovni způsobuje, že jejich výkon se v praxi potýká s duplicitou a neefektivitou. [OTT, BAJO 2001: 29; FREEDOM HOUSE 2007: 164–165]

Možnost státní kontroly, resp. vlivu na lokální samosprávu, má formální a neformální podobu. Podle zákona vykonává stát nad institucemi obcí a měst dohled prostřednictvím kontroly legálnosti jejich aktů. V případě podezření z rozporu s ústavou nebo zákony mohou ústřední orgány státní správy nebo župní úřad pověřený výkonem státní administrativy pozastavit implementaci jakýchkoli aktů schválených místními zastupitelskými orgány do doby, než na žádost vlády posoudí věc Ústavní soud. Vláda také může rozpustit zastupitelské orgány samosprávy, pokud přijmou rozhodnutí ohrožující suverenitu a teritoriální integritu země, nejsou schopny do 60 dnů schválit statut nově vzniklé jednotky, opakovaně přijímají akty odporující zákonům, nedokážou zvolit hlavu místní exekutivy do 30 dnů po svém ustavení nebo jejím odvolání, nejsou dlouhodobě usnášeníschopné, nebo ve stanoveném období neschválí rozpočet. Do nových voleb, které musejí být vyhlášeny do 60 dnů, pak vykonává jejich funkce vládní komisař (*povjerenik*).

Neformální vliv na jednotky lokální i regionální samosprávy uplatňuje stát prostřednictvím finančních transferů. Ministerstvo financí kontroluje finanční zprávy měst a obcí a dohlíží na legalitu jejich finančních operací. Důležitější než tato forma dozoru jsou ale dodávky finanční pomoci.

Přestože samosprávné jednotky mají garance nezávislých příjmů, řada obcí a menších měst si dostatečné množství finančních prostředků není schopna obstarat a zůstává závislá na dotování centrální vládou. To posiluje státní kontrolu a přispívá k udržování relativně centralizovaného systému. [OTT, BAJO 2001: 22; FREEDOM HOUSE 2007: 164–165]

1.4. Vztah samosprávy a státní správy

Chorvatské obce, města i župy definuje zákon jako jednotky samosprávy, nikoli státní správy. Systém výkonu státní administrativy na místní i regionální úrovni je přesto smíšený. Centrální orgány mohou za účelem zajištění chodu státní správy na nižších stupních delegovat části státní administrativy na orgány místních a regionálních samospráv. V obcích a městech vykonávají tyto přenesené kompetence obecní, resp. městské úřady. Z vyšších stupňů je kontrolována nejen legalita, ale také správnost a efektivnost jejich provádění. Primární odpovědnost za dohled nad výkonem přenesené státní administrativy v obcích a městech mají župní úřady, podílí se na něm však i centrální vláda. V 90. letech byl státní, resp. župní dozor nad výkonem státní správy hlavním nástrojem omezování nezávislosti obcí i v oblasti samosprávy. Starostové mohli být v případě, že ve sféře státní správy nepostupovali podle vládních nařízení, centrem odvolání.⁴²³ Po roce 2001 mohou být orgány obcí za neplnění povinností v rámci přenesené státní správy tak, jak je vyžadují vládní nařízení, potrestány pouze odejmutím jejího výkonu.

Byla-li pro obce a města od počátku prvořadá role samosprávy, v případě regionálních župních celků, o nichž zákon v 90. letech explicitně hovořil jako o jednotkách státní správy, dlouho zřetelně převažovaly úkoly spojené s přenesenou státní administrativou. Zvláštní význam pro komunální systém mělo z tohoto hlediska specifické postavení hlavního města. Jako město se měl Záhřeb soustředit na výkon samosprávy, status župy mu ukládal povinnosti primárně ve sféře státní správy. Starosta jako hlava exekutivy samosprávného města podléhal důvěře zastupitelského shromáždění, odpovědností za výkon státní správy byl však přímo podřízen vládě. Odpovědnost *župana* centrální vládě často soupeřila s jeho odpovědností orgánům zastupujícím regionální samosprávu. V 90. letech se mohli *župani*

⁴²³ *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi.* [<http://www.croacta.com/nn/similar.php?nnid=554872824&tp=sd>; ověřeno ke dni 5. 4. 2008]

po svém zvolení župním shromážděním ujmout úřadu teprve poté, co jejich jmenování potvrdil prezident, a při obcházení vládních nařízení mohli být své funkce zbaveni. Město Záhřeb skrze župu Záhřeb tak mělo minimálně do zahájení reformního procesu mnohem menší autonomii než ostatní chorvatská města a obce. [OTT, BAJO 2001: 21] Nový zákon z roku 2001 tato pravidla neaplikoval, možnost centrální vlády ovlivňovat činnost župních orgánů – prostřednictvím nichž může účinně působit také na obce a města – je však i v současnosti značná.

2. Obecní pořádek v Republice Chorvatsko

2.1. Typ obecního pořádku

Níže popsaný obecní pořádek se vztahuje na chorvatské obce (*općine*), města (*gradovi*) a Město Záhřeb (*Grad Zagreb*). Jeho základní rámec je určen *Zákonem o místní a regionální samosprávě*, konkrétnější úpravu institucionální organizace a pravidel fungování si stanovují obce a města ve svých statutech. Od roku 1992 aplikovaný systém obecního pořádku vychází z klasického „parlamentního“ modelu.⁴²⁴ Přímou legitimitu má pouze zastupitelské těleso, od něho je odvozen mandát starosty i kolektivně-exekutivního orgánu. Starosta je reprezentantem obce i nositelem výkonných kompetencí. Členové exekutivy jsou voleni zpravidla z řad zastupitelů podle politického klíče: výkonné posty si rozdělí nejsilnější strana nebo koalice v radě.

2.2. Instituce obcí a měst

2.2.1. Zastupitelský orgán: rada

Zastupitelským orgánem občanů obce, resp. města, je obecní, resp. městská rada (*općinsko/ gradsko vijeće*). Počet členů rady musí být lichý a je určen obecním či městským statutem. V obcích do 3 000 obyvatel má 7–13 členů, v obcích s 3 001–10 000 obyvateli 9–15 členů, v obcích a městech s 10 001–30 000 obyvateli 13–19 členů a ve městech nad 30 000 obyvatel je voleno 19–35 zastupitelů. Městské shromáždění Města Záhřebu (*Gradska skupština*)

⁴²⁴ Rokem 2009 se chorvatský komunální systém posune směrem k „prezidentskému“ modelu s přímou volbou starostů.

na Grada Zagreba), které je zároveň župním shromážděním (*županijska skupština*), má 51 členů. Členové rad jsou voleni občany na čtyřleté funkční období, jejich funkce je čestná a nepobírají za ni plat. Nemohou být odvoláni. Jejich mandát je volný.⁴²⁵ V čele rady stojí předseda (*predsjednik*) volený spolu s nejvýše dvěma místopředsedy většinou všech členů rady. Předseda svolává a řídí zasedání rady a reprezentuje ji navenek. Rada přijímá obecní či městský statut, schvaluje rozpočet, vyhlášky a závazná rozhodnutí v rozsahu samosprávné působnosti obce či města, jmenuje a odvolává starostu, jeho zástupce a členy výkonného výboru, volí členy svých výborů a pracovních skupin, reguluje organizaci administrativních úřadů obce či města a zřizuje veřejné instituce pro poskytování hospodářských, sociálních nebo jinak obecně prospěšných služeb. Má kontrolní pravomoci vůči exekutivě. Rozhoduje většinou hlasů za přítomnosti většiny členů. Statut, rozpočet a závěrečný účet přijímá absolutní většinou hlasů. Hlasování je veřejné, rada se ale může usnést i na tajném. Může také zřizovat výbory, stálé nebo dočasné komise a pracovní skupiny. Její vnitřní organizaci a procedurální fungování dále specifikuje obecní či městský statut a její vlastní stanovy.

2.2.2. Exekutivní orgány: starosta a *poglavarstvo*

Exekutivní orgány obce, resp. města, představuje starosta (*općinski načelnik/ gradonačelnik*) a výkonný výbor (*općinsko/gradsko poglavarstvo*). V obcích do 3 000 obyvatel se podle zákona z roku 2001 tyto orgány nezřizovaly, úlohu *poglavarstva* tam vykonávala samotná rada a roli starosty plnil její předseda. Novela z roku 2005 se ale vrátila k modelu povinného ustavování výkonných orgánů i v nejmenších obcích. Starosta je volen radou z řad jejích členů, obvykle z lídrů kandidátek, které získaly zastoupení. K jeho zvolení i zvolení nejvýše dvou jeho zástupců je třeba absolutní většiny hlasů. Starosta reprezentuje obec, resp. město, předsedá výkonnému výboru a je odpovědný ústředním orgánům státní správy za výkon státní administrativy, je-li na obec nebo město přenesena. V oblasti samosprávné působnosti lokálních jednotek může pozastavit aplikaci rozhodnutí rady, je-li v rozporu se zákonem. Není-li v radě na jeho výzvu dosaženo nápravy, je povinen informovat ústřední orgány odpovědné za dohled nad legalitou činnosti institucí samosprávy. Starosta může rozhodnutím rady vykonávat svou funkci profesionálně a pobírat za ni plat.

⁴²⁵ Zastupitelé nejsou ze zákona při výkonu funkce vázáni pokyny voličů či politických stran.

Poglararstvo je voleno radou zpravidla z řad jejích členů navržených starostou. Mohou do něho být zvoleni i ředitelé správních úřadů (odborů). K jeho zvolení je třeba absolutní většiny hlasů. Členové *poglararstva* mají přidělen jeden nebo více rezortů z rozsahu samosprávné působnosti. Jejich počet je lichý a je upřesněn statutem. *Poglararstvo* v obci do 10 000 obyvatel má 3–5 členů, v obci nebo městě s 10 001–30 000 obyvateli 5–7 členů a ve městech nad 30 000 obyvatel 7–9 členů. V případě Záhřebu může být *poglararstvo* 9–15členné, dlouhodobě má 11 členů. *Poglararstvo* připravuje rozpočet a návrhy aktů rady, zajišťuje jejich implementaci, řídí aktivity úřadů odpovědných za výkon samosprávy a dohlíží na ně, hospodaří s obecním majetkem a provádí další úkoly stanovené statutem. Rozhodnutí přijímá většinou hlasů za přítomnosti většiny svých členů.

Starosta, jeho zástupci i *poglararstvo* jsou ze svých funkcí odpovědní radě. Třetina členů rady může proti starostovi, jednotlivým členům *poglararstva* i *poglararstvu* jako celku iniciovat hlasování o nedůvěře. Nedůvěra je vyjádřena, vysloví-li se pro ni absolutní většina zastupitelů v radě. Je-li nedůvěra vyjádřena starostovi nebo *poglararstvu* jako celku, rada musí do třiceti dnů na uvolněné posty zvolit nové představitele. Nestane-li se tak, je rozpuštěna centrální vládou.

Duální odpovědnost vyplývající z duálního statutu hlavního města měl zvláště v 90. letech starosta Záhřebu. Byl sice volen městskou *skupštinou* a jí se také zodpovídal na poli městské samosprávy, za výkon státní správy svěřené župám byl ale jako hlava exekutivy jednotky se statutem župy odpovědný centrální vládě. Podle zákonné úpravy z let 1992–2001 mohl prezident přes starostovo zvolení *skupštinou* odmítnout jeho jmenování a v případě, že se tak stalo podruhé, nebo se *skupština* po prvním zamítnutí nedokázala shodnout na alternativě, mohl jmenovat vlastního kandidáta. Při opakovaném neuposlechnutí vládních nařízení spojených s výkonem státní správy mohl být starosta – podobně jako ostatní *župani* – zbaven úřadu. V důsledku reformních úprav byly možnosti vládních zásahů omezeny ve prospěch zvýraznění starostovy odpovědnosti *skupštině*. Vláda již nemůže starostu odvolat, když ale při výkonu přenesené státní správy nepostupuje v souladu s vládními direktivami, může do čela záhřebské administrativy jmenovat svého pověřence.⁴²⁶

⁴²⁶ *Statut Grada Zagreba*. [<http://www.zagreb.hr/default.aspx?id=110>; ověřeno ke dni 5. 4. 2008]

2.2.3. Správní orgány

Praktický výkon a koordinaci aktivit samosprávy a přenesené státní správy zajišťuje aparát obecních, resp. městských správních úřadů (dosl. správních odborů a služeb). Jejich vnitřní strukturu a rozsah regulují obecní a městské rady. V obcích do 3 000 obyvatel může být zřízen pouze jeden takový úřad. S velikostí obcí a měst se jejich počet zvyšuje – Záhřeb disponuje 12 městskými úřady.⁴²⁷ Ředitele (*pročelnik*) obecního nebo městského úřadu jmenuje na základě veřejného výběrového řízení *poglavarstvo*, které ho také může odvolat, pokud nepostupuje v souladu s obecními akty, neplní rozhodnutí obecních orgánů, nebo svým jednáním způsobuje obci škodu. Dvě nebo více obcí může specifické úkoly z rozsahu své samosprávné působnosti vykonávat prostřednictvím společného správního úřadu či služby.

2.3. Role a institucionální zázemí submunicipálních samospráv

Vzhledem k velikosti některých obcí a měst, jejichž správa jako kompaktního celku by byla občanům vzdálená, předpokládá zákon, že v rámci jedné samosprávné jednotky může jako forma přímé účasti na rozhodování existovat několik submunicipálních samospráv organizovaných jako tzv. místní výbory (*mjesni odbori*). Tyto výbory mohou být zřízeny pro jednotlivé osady nebo několik navzájem propojených menších sídel v rozlehlejších obcích nebo pro části větších osad či měst, které ve vztahu k ostatním částem tvoří zvláštní oddělený celek. Mají status legální entity, sféru svých pravomocí ale odvozují od obce či města, jehož jsou územně definovanou složkou. Návrh na jejich ustavení mohou podat občané. Základní pravidla jejich fungování, způsob financování a další otázky spojené s jejich právy a povinnostmi upravuje obecní či městský statut a vyhlášky obecní, resp. městské rady. Obec nebo město může na výbory z rozsahu vlastních samosprávných pravomocí přenést jisté kompetence v záležitostech každodenního přímého dopadu na životy a práci obyvatel. Prostředky nutné k plnění těchto delegovaných úkolů jsou přidělovány z obecního rozpočtu.

Institucionálním výrazem místních výborů je rada (*vijeće mjesnog odbora*) a její předseda (*predsjednik vijeća mjesnog odbora*). V 90. letech

⁴²⁷ Jejich přehled je uveden na webu města Záhřeb [<http://www.zagreb.hr/default.aspx?id=1081>; ověřeno ke dni 5. 4. 2008]

mohli být členové rady na základě individuálních úprav ve statutech voleni i na shromáždění občanů veřejným hlasováním a mohli být odvoláni [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 191], podle zákona z roku 2001 je rada volena občany na území místního výboru na čtyřleté funkční období stejným způsobem jako zastupitelský orgán celé obce. Rada organizuje výkon delegovaných pravomocí, diskutuje místní otázky, předkládá návrhy a doporučení obecní či městské radě a schvaluje závazná rozhodnutí v oblastech, které jsou na ní přeneseny. Předseda rady je volen na čtyři roky z řad jejích členů. Svolává zasedání rady a předsedá mu. Danou submunicipální jednotku reprezentuje. V principu je ze své funkce odpovědný radě, ve sféře kompetencí delegovaných z obce se však zodpovídá starostovi obce či města. Rada může za účelem prodiskutování potřeb a zájmů obyvatel příslušejících místnímu výboru ve věcech lokální důležitosti svolat shromáždění občanů. Legálnost její činnosti dozorují exekutivní orgány obce či města a v případě opakovaného porušování statutu nebo neplnění svěřených úkolů ji mohou rozpustit.

Zvláštní formou submunicipálních jednotek operujících na této bázi jsou městské obvody či městské čtvrti (*gradski kotarevi*, *gradske četvrti*) zřizované ve velkých městech.⁴²⁸ Orgány městských obvodů, jejich volba i rozsah pravomocí jsou definovány městským statutem a rozhodnutím městské rady. Členové rad městských obvodů jsou voleni na čtyři roky. Některá větší chorvatská města (Split, Rijeka, Osijek, Dubrovnik) provedla teritoriální rozdělení do městských obvodů už v 90. letech. V Záhřebu naopak submunicipální jednotky teritoriálních samospráv dlouho neexistovaly, město bylo spravováno z jediné úrovně centrálními orgány kontrolovanými vládou. [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 186, 192] Zákon s vytvořením městských obvodů sice počítal, na jeho reálnou implementaci ale došlo až po roce 2001, kdy byl Záhřeb rozdělen do 17 samosprávných čtvrtí⁴²⁹ s volenými radami v čele s předsedy. Tyto rady plní zastupitelské i exekutivní funkce v rámci pravomocí delegovaných městem.

⁴²⁸ Městské čtvrti se vztahují pouze k Záhřebu.

⁴²⁹ Jejich výčet viz web města Záhřeb [<http://www.zagreb.hr/default.aspx?id=6>; ověřeno ke dni 5. 4. 2008]

2.4. Prvky přímé demokracie

Kromě práva volby zastupitelských orgánů nabízí zákon relativně široké možnosti přímé participace občanů na rozhodování v obecních záležitostech. Jako formy bezprostřední občanské účasti na rozhodovacích procesech a podílu na určování vodítek pro správu obce připouští místní referendum, shromáždění občanů, petice a občanské iniciativy.

Místní referendum se vztahuje na otázky zahrnuté v samosprávné působnosti a spadající do sféry rozhodovací pravomoci zastupitelských orgánů včetně návrhů na změnu statutu nebo přijetí závazných vyhlášek. Může být vyhlášeno obecní či městskou radou na návrh jedné třetiny jejích členů, exekutivních orgánů, poloviny místních výborů na území obce či města nebo na návrh jedné pětiny voličů registrovaných v obci. Právo hlasovat v referendu mají občané s trvalým bydlištěm v obci a registrací ve volebních seznamech. Výsledek referenda je pro radu závazný. V praxi není institut místního referenda navzdory své dostupnosti příliš využíván. [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 198]

Vláda může také pro jednotlivé obce za účelem zjištění předběžného názoru občanů vyhlásit konzultativní referendum ve věci jejich teritoriální organizace. V případě přípravy změny hranic dotčených obcí je konzultativní referendum povinné.

Místní shromáždění občanů nejsou určena přímé demokracii – mají sloužit spíše jako konzultativní fóra, na nichž obyvatelé obce mohou vyjádřit své názory na záležitosti místního významu, diskutovat potřeby a zájmy obce a podávat návrhy řešení. Jsou svolávána radami místních výborů nebo městských obvodů pro konkrétní část obce nebo města, nad nimiž jsou ustaveny. Pro rady místních výborů a městských obvodů jsou rozhodnutí učiněná na místních shromážděních závazná, pro obecní rady však nikoli. [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 198] Samotná obecní či městská rada může shromáždění občanů svolat za účelem debaty o návrzích obecních vyhlášek nebo jiných otázkách definovaných zákonem nebo statutem. Ani tehdy se ale názorem shromáždění nemusí řídit.

Zákon počítá také s možností občanských iniciativ. Občané mají právo předložit obecní radě ke schválení návrh vyhlášky nebo řešení problému z rozsahu jejích kompetencí. Je-li iniciativa podpořena podpisy alespoň deseti procent v obci registrovaných voličů, rada ji musí projednat a nej-

později do tří měsíců poskytnout odpověď. Občané také mohou orgánům místní samosprávy podávat petice, námítky a stížnosti na jejich práci nebo přístup jejich zaměstnanců, domnívají-li se, že nejsou náležitě naplňována práva a zájmy obyvatel obce. Orgány obce jsou na petice a stížnosti do třiceti dnů povinny odpovědět.

3. Volební systém pro komunální volby

Jedinými přímo volenými orgány chorvatských obcí jsou obecní, resp. městské rady. Volební procedura se řídí novelizovaným *Zákonem o volbách členů zastupitelských orgánů místních a regionálních jednotek samosprávy*⁴³⁰ z dubna 2001. Řádné komunální volby se konají každé čtyři roky. Právo volit a být volen má každý chorvatský občan starší osmnácti let s trvalým bydlištěm na území obce. Kandidátky mohou být navrženy jednotlivými politickými stranami, jejich koalicemi nebo voliči.⁴³¹ Platnost nezávislých listin složených z nezávislých kandidátů navržených voliči je podmíněna doložením alespoň 100 voličských podpisů v obci, 150 ve městě a 500 v Záhřebu. Zákon vybízí politické strany, aby při sestavování kandidátek dbaly na princip rovnosti pohlaví. Příslušníci etnických minorit by měli být zastoupeni proporčně k podílu své populace v obci. Navrhovatelé listin jsou vyzýváni, aby poměrnou reprezentaci menšin při skládání kandidátek zohledňovali. Když není proporčního zastoupení minorit tvořících alespoň 15% obyvatel obce v radě dosaženo volebním výsledkem, je podle *Ústavního zákona o právech národnostních menšin*⁴³² z roku 2002 počet členů zastupitelských orgánů rozšířen tak, aby požadavku poměrné reprezentace bylo vyhověno.

Volební systém se postupně posouval směrem k většímu důrazu na princip proporcionality. Ve dvojích komunálních volbách v letech 1993 a 1997 byl použit systém smíšený, pro volby roku 1997 byl ale poměr mezi většinovou a poměrnou složkou upraven ve prospěch poměrné části. Polovina,

⁴³⁰ *Law on the Election of Members of the Representative Bodies of Local and Regional Self-Government Units*. [<http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=57&lid=2466&less=false>; ověřeno ke dni 5. 4. 2008]

⁴³¹ Počet osob nominovaných na kandidátkách musí být shodný s počtem členů volebního zastupitelského tělesa. Jednotlivci mimo listiny kandidovat nemohou.

⁴³² *Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia*, čl 20. [<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2448>; ověřeno ke dni 5. 4. 2008]

resp. čtvrtina členů zastupitelských orgánů byla volena v jednomandátových volebních obvodech jednokolovým systémem prosté většiny, druhá polovina, resp. zbylé tři čtvrtiny v celoobecním vícemandátovém obvodě poměrným systémem z kandidátních listin. Platila 5% uzavírací klauzule⁴³³ a na přepočítání hlasů byla aplikována d'Hondtova metoda. [KOPRIĆ 2008: 42] Volební systém platný od roku 2001 je čistým systémem poměrného zastoupení s uzavřenými listinami. Volebním obvodem je celé území obce. Uzavírací klauzule pro rozdělování křesel je pro všechny kandidátky stanovena na 5%. K přepočtu hlasů na mandáty se stále užívá d'Hondtova metoda.

Proporční systém uzavřených listin předurčuje závislost chorvatské komunální politiky na politických stranách. Ve volbě i způsobu fungování obecních a městských zastupitelských a exekutivních orgánů převládá politizovaná stranická kultura. Lokální i regionální scénu ovládají celostátně etablované strany, které mají kontrolu nad nominacemi a určují pořadí na kandidátkách. Stupeň personalizace je nízký, úspěšnost nezávislých kandidátů nevelká. [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 221] Voliči hlasují podle stranických preferencí z národních voleb a komunální politika odráží politickou situaci na celostátní úrovni včetně základních vzorců koaličního chování hlavních stran. Vyšší míra politické fragmentace a heterogenity rad plynoucí z aplikace proporčního systému s sebou navíc zpravidla nese nestabilitu exekutivních orgánů a podmínky, v nichž o zvolení či udržení exekutivy rozhoduje každý hlas, mohou napomáhat takovému chování stran a zastupitelů, které je u veřejnosti vnímáno jako neetické. [KOPRIĆ 2008: 43] Podle kritiků je přílišná svázanost se stranickou logikou kladoucí příslušnost ke straně nad osobní a profesionální kvality zdrojem neefektivity a nízkého zájmu obecních samospráv o skutečné potřeby občanů. Tyto argumenty se prosadily i v diskuzi o zavedení přímé volby starostů, která by podle jejích zastánců snížila odpovědnost hlavy exekutivy vůči straně, která ji nominovala, ve prospěch občanů, kteří ji zvolili.

⁴³³ Ve volbách v roce 1993 jednotná pro všechny listiny, pro volby v roce 1997 navýšovaná podle počtu členů koalice.

4. Stranický systém na lokální úrovni

4.1. Národní strany, postavení nezávislých listin a výsledky komunálních voleb

Struktura i podstatné funkční rysy stranických systémů chorvatských měst a obcí kopírují základní charakteristiky stranického systému na národní úrovni.⁴³⁴ Na chorvatské politické scéně působí početné spektrum více či méně relevantních i zcela marginálních stran, stranický systém je fragmentovaný a spíše polarizovaný. Relativně stabilní jádro, které si udržuje trvalou parlamentní přítomnost, čítá 7–9 stran. Schematicky lze identifikovat silný pravicový pilíř, proměnlivý střed náchylný ke štěpením, fúzím a přeskupování spojeneckých vazeb a středně silný levicový pilíř. Vlády jsou od sklonku 90. let, kdy skončila éra dominance jedné strany, odkázány na široké koalice nebo pseudokoalice.

Lokální stranické systémy jsou zrcadlem systému národního: do komunální politiky se promítá národní stranická soustava, alianční vztahy i politický vývoj. Nezávislé kandidátky hrají spíše okrajovou roli, v obecních volbách se prosazují tytéž celostátně operující subjekty jako na parlamentní půdě. Lokálně je doplňují parlamentně úspěšné regionální a etnické, tj. především srbské strany. Z celostátních stran má v komunálním prostředí vlivné pozice hlavní síla chorvatské politiky, pravicové nacionalistické, resp. křesťansko-demokratické Chorvatské demokratické společenství, HDZ (*Hrvatska demokratska zajednica*).⁴³⁵ Poměrně úspěšně si vede také jeho nejvýznamnější parlamentní rival, Sociálně demokratická strana Chorvatska, SDP (*Socijaldemokratska partija Hrvatske*). Zvláště ve venkovských regionech má podporu Chorvatská rolnická strana, HSS (*Hrvatska seljačka stranka*), o městské rady se naopak opírá liberální Chorvatská lidová strana, HNS (*Hrvatska narodna stranka*) a další menší liberální formace. Ústup v komunální politice odráží celostátní pokles v případě Chorvatské sociálně-liberální strany, HSLS (*Hrvatska socijalno-liberalna stranka*), na stabilní voličstvo může naopak spoléhat krajně pravicová Chorvatská strana práv, HSP (*Hrvatska stranka prava*). Z regionálních stran

⁴³⁴ Stručně představení chorvatského stranického systému viz např. Hloušek, V. (2004): Chorvatsko. In: Kubát, M. a kol.: *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia.

⁴³⁵ Překládáno rovněž jako Chorvatská demokratická unie.

je dlouhodobě nejvíce viditelné Istrijské demokratické shromáždění, IDS (*Istarski demokratski sabor*). V oblastech s významnějším podílem srbského obyvatelstva se prosazuje Nezávislá srbská demokratická strana, SSDS (*Samostalna srpska demokratska stranka*) na úkor dříve výraznější Srbské lidové strany, SNS (*Srpska narodna stranka*). Význam nezávislých listin je omezený – přestože se zdá, že s konsolidací demokracie si na chorvatské komunální scéně začínají nacházet prostor a jejich šance vzrůstají regionálně a se snižujícím se počtem obyvatel obce [KOPRIĆ 2008: 57–58], nezávislí kandidáti nepředstavují fenomén, který by charakter chorvatské komunální politiky zásadněji formoval.

Výsledky komunálních voleb kromě národní stranické struktury odrážejí i celostátní posuny politických preferencí. V 90. letech, kdy HDZ vládlo absolutní většinou v parlamentu, nemělo reálného vyzývatele ani na komunální úrovni. V komunálních volbách v letech 1993 a 1997, které proběhly podle smíšeného volebního systému, získalo absolutní většinu ve více než 60% obecních a bezmála polovině městských rad. Ve venkovských obcích se dařilo také HSS, která si zde v dalekém odstupu za HDZ připsala druhý nejvyšší počet zastupitelů. Levice v té době pro voliče nepředstavovala alternativu: dosud slabá SDP se účastnila spíše symbolicky a z levicových hlasů těžila HSLŠ, ani její zisk několika rad však pro HDZ nemohl znamenat vážnější konkurenci. Nezávislí kandidáti získali ve volbách v roce 1997 většinu ve dvou obecních radách. [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 195–197]

Když bylo HDZ po parlamentních volbách v roce 2000 odstaveno od moci šestičlennou koalici levého středu (SDP, HSLŠ, HSS, HNS, IDS a LS), slíbili noví vládní spojenci spolupráci i pro komunální volby v roce 2001. HDZ v nich navzdory očekávání dalšího poklesu dokázalo uhájit postavení nejsilnějšího subjektu, koaliční spolupráce ostatních stran jej ale vyřadila z vedení velkého množství rad. SDP, která vyrostla v hlavního konkurenta HDZ na celostátní úrovni, se mu těmito volbami stala relevantním soupeřem i v komunální politice. HDZ se znovu chopilo vládní moci po přesvědčivém prvenství v parlamentních volbách roku 2003. V komunálních volbách v roce 2005⁴³⁶ zaznamenalo mírné ztráty, ve prospěch SDP se od něho odklonila především velká města. Ze svých pozic ustoupila HSS, vedlo se

⁴³⁶ Volební výsledky z jednotlivých obcí viz web chorvatské Státní volební komise [<http://www.izbori.hr/2005/Lokalni/index.html>]; ověřeno ke dni 5. 4. 2008]

naopak HSP. Poprvé se dokázaly výrazněji prosadit nezávislé listiny, když získaly většinu ve dvanácti obecních a jedné městské radě. [KOPRIĆ 2008: 46] V mnoha radách vyžadovaly výsledky složitá koaliční jednání a situace byla dlouho nepřehledná. HDZ se ale oproti 90. letům stalo více kooperativní a koaličně přijatelné a díky relativní síle i spolupráci se středovými stranami obnovilo po roce 2005 své postavení i v komunální politice.

4.2. Politická kultura

Výrazně stranická politická kultura se v chorvatském případě prosadila ve velkých městech i malých obcích. Kandidáti i voliči se orientují převážně na tradiční politické strany a nezávislí do komunální politiky v kontextu prodlouženého období politické transformace zásadněji nepromlouvali.⁴³⁷ Obecní exekutivy se vytvářejí na bázi stranických dohod, obvykle za účasti většího počtu subjektů. Jejich vyjednání je obtížné a stranická politika bývá nezdárka na vině nestability a neefektivity obecních institucí. Neschopnost dohodnout se na funkční koalici vede k poměrně častému opakování místních voleb. Strany čelí obviňování z přílišného předřazování mocenských zájmů účinné správě obce a některé praktiky s tím spojené bývají považovány za jeden z významných zdrojů snížené důvěry obyvatel v obecní představitele a kvalitu práce místních samospráv.

Přestože důležitost, jakou politické strany lokálně přisuzují politické orientaci, je přirozeně vyšší u větších měst, politizace komunální správy je přítomna i v malých obcích. Zřetelně se to projevilo po komunálních volbách v roce 2005, kdy řada místních rad čelila vleklé funkční krizi. Politické vztahy a možnosti spojeneckých vazeb byly tak komplexní, že ve většině obcí nebylo možné říci, kdo vytvoří vládu. Během táhnoucího se období vyjednávání docházelo k obviňování z korupčních forem přetahování zastupitelů a ustavení výkonných orgánů trvalo měsíce. Tato zkušenost také nakonec přiměla vládu k urychlení příprav dlouho očekávaného návrhu na zavedení přímé volby starostů.

⁴³⁷ Zisky nezávislých kandidátů v komunálních volbách v roce 2005 mohou zvláště v menších obcích signalizovat nový trend postupného posilování jejich významu. Vysvětlení pravděpodobně spočívá v poklesu všeobecné politické mobilizace charakteristické pro 90. léta, větším důrazu občanů na potřebu adresného řešení specifické místní problematiky a snížené schopnosti národních stran v tomto smyslu voliče oslovit.

5. Decentralizační reformy a příprava zavedení přímé volby starostů

V 90. letech zůstávalo Chorvatsko navzdory ústavnímu závazku místní samosprávě značně centralizovanou zemí. Důvody byly politické i strukturálně-organizační. Autoritativní vláda prezidenta Tuđmana a jeho HDZ nebyla uvolnění státní kontroly nakloněna a tehdejší zákonná úprava jí umožňovala systém v této podobě udržovat. Kritici poukazovali zejména na nejednoznačné vymezení autonomní sféry obcí, překrývání kompetencí obcí a státu, možnost státních orgánů interpretovat většinu funkcí samosprávy jako přenesenou státní správu a tím vůči obecním institucím posilovat kontrolní pravomoci, duální roli žup jako nástroje státu v uplatňování vlivu na obce, přeregulovanost vnitřní struktury obecních institucí, finanční a organizační závislost nerozvinutých jednotek, jejichž počet v důsledku komunálního štěpení rostl, vysokou politizaci komunální správy, mocnou úlohu politických stran a nízkou odpovědnost volených představitelů obce vůči občanům. [IVANIŠEVIĆ, KOPRIĆ, OMEJEC, ŠIMOVIĆ 2001: 219–223]

Koalice levého středu, která se ujala moci po parlamentních volbách na začátku roku 2000, učinila proces decentralizace jedním z programových cílů své vlády. Nový zákon o místní samosprávě z dubna 2001 a s ním spojené dodatky k dalším souvisejícím aktům otevřely cestu reformě především v legislativní oblasti. Bylo adekvátněji definováno rozdělení pravomocí a rozsah působnosti obcí a státu, kompetence obcí se rozšířily, zvolení zástupci samospráv se zbavili duální odpovědnosti vychýlené ve prospěch státu a začali se zodpovídat primárně zastupitelským orgánům samosprávných jednotek, byla revidována struktura financování spojená s větší finanční volností pro obce.

Legislativní rovina byla tímto zákonem uvedena v proces harmonizace s požadavky již dříve ratifikované *Evropské charty místní samosprávy*. V praxi ale jeho naplňování vázlo a řada neduhů, na které bylo upozorňováno na konci 90. let, je v chorvatském prostředí stále přítomna. Politická vůle poskytnout obecním samosprávám větší prostor se oproti Tuđmanovu období zvýšila a deklaruje ji i HDZ, některých jevů bránících důsledné realizaci plnohodnotné decentralizace se však země zbavit nedokázala. I nadále je možno hovořit o relativně vysoce centralizovaném systému. [KOPRIĆ

2008: 41] Formální přesun nových kompetencí na obce, kterým se nedostává finančních zdrojů ani organizačních kapacit k poskytování služeb, dále prohloubil jejich závislost na státu, komplikovanost a duplicita přítomná v reálném působení státních, župních a obecních institucí přetrvává a obecní samosprávy se stále potýkají s neúčinností, která snižuje důvěru občanů v jejich schopnost hájit zájmy a naplňovat potřeby obyvatel. [FREEDOM HOUSE 2007: 164–165]

Pomalý pokrok a sporná úspěšnost decentralizačních pokusů vyvolaly novou fázi debaty o potřebě změny. Vedle zkoumání možností, jak vylepšit technické aspekty fungování komunálních systémů, se soustředila především na úvahy o politické reformě, která by snížila politizaci a zvýšila efektivnost práce na komunální scéně. Jako zvláště problematické bylo vnímáno počínání politických stran, kterým funkce v komunálních orgánech sloužily k odměňování loajálních členů, a jejichž úzké zájmy, v důsledku kterých nebyly zvoleny, nebo padly výkonné orgány, stály za poměrně častými předčasnými volbami v mnoha obcích. Požadavkem bylo omezení vlivu stranické politiky a zvýšení odpovědnosti obecních exekutiv vůči občanům. Jako nejvhodnější prostředek k dosažení těchto cílů vyšel z diskuze návrh na zavedení přímé volby starostů. Návrh se rychle stal populárním a získal si téměř konsensuální podporu. Dlouhodobě ho prosazoval chorvatský Svaz měst a obcí, zalíbil se většině občanů a před parlamentními volbami v roce 2003 se k němu hlásily všechny důležité strany. Vítězná HDZ ale s přípravou předlohy nespíchal a zákon o přímé volbě⁴³⁸ byl chorvatským parlamentem přijat až v říjnu 2007. Starostové a *župani* mají být podle jeho znění spolu se svými zástupci voleni na čtyřleté období v den voleb do zastupitelských orgánů. Kandidáty mohou nominovat strany, jejich koalice nebo voliči. Stranický i nezávislý kandidát musí nashromáždit příslušný počet podpisů odstupňovaný podle velikosti obce. Samotná volba bude probíhat na základě dvoukolového většinového volebního systému. V prvním kole bude zvolen kandidát, který obdrží nadpoloviční většinu všech odevzdaných hlasů. Nezíská-li ji nikdo, dva nejúspěšnější postoupí do druhého kola, kde k vítězství postačí většina. Přímá volba podle navrhovatelů přispěje k potřebné stabilizaci zastupitelských orgánů, zvýšení účinnosti a odpověd-

⁴³⁸ *Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba.* [<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/3178.htm>; ověřeno ke dni 10. 10. 2008]

nosti obecní exekutivy, zdůvěryhodnění komunální politiky v očích občanů a vzestupu jejich volební účasti.

Přijetí návrhu přímé volby starostů neznamená jen změnu volební procedury, ale implikuje hlubší zásah do dosavadní struktury a logiky fungování komunálních politických systémů. Přímá legitimita hlavy exekutivy posílí její postavení a změni povahu vztahů mezi ní a radou. Tyto změny jsou reflektovány v legislativních doplňcích k *Zákonu o místní a regionální samosprávě*⁴³⁹ přijatých spolu se zákonem o přímé volbě. Jediným nositelem výkonné moci se stane starosta, instituce kolektivně-exekutivního *poglavarstva* zmizí. Politický vztah mezi zastupitelským orgánem a exekutivou bude definován možností rady vyhlásit referendum o odvolání starosty v případě, že starosta nebude naplňovat rozhodnutí rady nebo svým jednáním bude způsobovat obci škodu. O vypsání referenda rozhodne rada absolutní většinou hlasů na návrh alespoň třetiny členů. Návrh na hlasování o odvolání starosty budou moci radě předložit také voliči registrovaní v obci. Pravomoci rady v oblasti schvalování obecních aktů se nezmění, jejich implementaci a výkon obecní správy bude řídit starosta.

První přímé volby starostů se v Chorvatsku uskutečnily v rámci všeobecných komunálních voleb roku 2009.

⁴³⁹ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.* [<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/3179.htm>; ověřeno ke dni 10. 10. 2008]

Prameny a literatura

Prameny

Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia.

(<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2448>); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

Law on Local and Regional Self-Government.

(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013650.pdf>); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

Law on the Election of Members of the Representative Bodies of Local and Regional Self-Government Units.

(<http://www.legislationline.org//legislation.php?tid=57&lid=2466&less=false>); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

Statističke informacije 2007. Državni zavod za statistiku (Central Bureau of Statistics).

(http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/StatInfo/pdf/StatInfo2007.pdf); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

Statut Grada Zagreba (<http://www.zagreb.hr/default.aspx?id=110>); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

The Constitution of the Republic of Croatia. (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba. (<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/3178.htm>); ověřeno ke dni 10. 10. 2008.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

(<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/3179.htm>);
ověřeno ke dni 10. 10. 2008.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

(<http://www.croacta.com/nn/similar.php?nnid=554872824&tp=sd>); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi.

(<http://www.croacta.com/nn/similar.php?nnid=554872824&tp=sd>); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

Literatura a ostatní zdroje

ALIBEGOVIĆ, D. J. (2006): *Intergovernmental Finance and Fiscal Equalization in Croatia*. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.

(http://lgi.osi.hu/publications/2006/346/FE_Croatia.pdf); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

BALDERSHEIM, H.; ILLNER, M.; WOLLMANN, H. (eds.) (2003): *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich.

BRUNČIĆ, D. (eds.) (1998): *European Charter of Local Self-Government and Local Self-Government in the Republic of Croatia*. Osijek: Faculty of Law of the J. J. Strossmayer University. (<http://www.hils.hr/upload/Europeancharter.pdf>); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

FREEDOM HOUSE (2007): *Nations in Transit – Croatia*. (http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2007/nt-croatia-proof-ii.pdf); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

HLOUŠEK, V. (2004): Chorvatsko. In: KUBÁT, M. a kol.: *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 137–158.

IVANIŠEVIĆ, S.; KOPRIĆ, I.; OMEJEC, J.; ŠIMOVIĆ, J. (2001): Local Government in Croatia. In: KANDEVA, E. (eds.): *Stabilization of Local Governments: Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute, s. 179–240.

(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017042.pdf>); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

KAGANOVA, O.; KRISTEK, M.; MIKELSONS, M.; PETAK, Z.; PIGEY, J. (2001): *Local Government Reform Project – Croatia. Review of the Legal Framework*. The Urban Institute.

(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN012399.pdf>); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

- KOPRIĆ, I. (2003): Local Government Development in Croatia. Problems and Value Mix. In: BALDERSHEIM, H.; ILLNER, M.; WOLLMANN, H. (eds.): *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich, s. 181–210.
- KOPRIĆ, I. (2008): Independent Local Lists in Croatia: In Search for a Composite Theoretical Frame. In: REISER, M.; HOLTSMANN, E.: *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS, s. 39–61.
- OTT, K.; BAJO, A. (2001): *Local Government Budgeting in Croatia*. Institute of Public Finance. (http://www.internationalbudget.org/resources/library/LGB_Croatia.pdf); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.
- REKHVIASHVILI, I.: *Decentralization Experience and Reforms. Case Study on Croatia*. (<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Module1/CroatiaCaseStudy.pdf>); ověřeno ke dni 5. 4. 2008.

Internetové zdroje

Chorvatský parlament: <http://www.sabor.hr/Default.aspx>

Vláda Republiky Chorvatsko: <http://www.vlada.hr/>

Státní volební komise Republiky Chorvatsko: <http://www.izbori.hr/>

Státní statistický úřad Republiky Chorvatsko:

<http://www.dzs.hr/default.htm>

Chorvatský institut pro místní samosprávu: <http://www.hils.hr/>

KOSOVO

Vladimír Šnidl

Republika Kosovo je nejmladším evropským státem. Tato bývalá srbská provincie byla devět let mezinárodním protektorátem a začátkem roku 2008 vyhlásila nezávislost.

Kosovská komunální politika má v porovnání s komunálními politikami jiných zemí několik významných odlišností. Tou nejzásadnější je skutečnost, že pravidla pro fungování místní samosprávy si nevytvořilo Kosovo samo, ale byly mu nadiktované mezinárodními správci. Hned v úvodu je proto nutné zdůraznit, že kosovská komunální politika je nejenom nová a relativně nevyzkoušená, ale rovněž to, že se jí v nejbližších letech může dostat výraznějších změn. Vyhlášením nezávislosti se totiž z Kosova stal formálně suverénní stát, u kterého je pravděpodobné, že si časem bude chtít uspořádat své vnitřní věci po svém.

Do fungování kosovské komunální politiky se navíc zřetelně promítají také národnostní problémy země. Kosovští Srbové nadále odmítají uznávat centrální vládu v hlavním městě Prištině. Výsledkem je nejenom jejich neochota participovat na kosovském veřejném životě, ale také snaha o správu svých obcí podle pravidel platných v Srbsku. Není proto náhodou, že komunální politika je tradičním místem konfliktu jak mezi kosovskými Srby a Albánci, tak mezi Prištinou a Bělehradem.

1. Obce Kosova⁴⁴⁰

Struktura kosovské komunální politiky vychází z modelu typického pro země bývalé Jugoslávie. Základem územní samosprávy je jednotka označovaná jako „obec“ (anglicky *municipality*, albánsky *komuna* či srbsky *opština*).

⁴⁴⁰ Názvy obcí ve stati jsou pro zjednodušení ponechány pouze v srbském jazyku. Jinak mají všechny kosovské obce oficiálně jak srbský, tak albánský název, který může mít v některých případech docela odlišnou podobu (například Istok / Burim, Glogovac / Drenas, nebo Kosovska Kamenica / Dardanë).

na). Ta je tvořená někdy až desítkami vesnic, usedlostí, několika menšími městy či městskými čtvrtěmi. Kromě toho je Kosovo rozděleno ještě na vyšší administrativní celky, zvané „okresy“ (anglicky *district*, albánsky *rreth*, srbsky *distrikt*). Ty však nemají vlastní samosprávné orgány. Jiný stupeň místního členění v Kosovu neexistuje.

1.1. Politický systém

Po náletech Severoatlantické aliance na Srbsko v první půli roku 1999 schválila Rada bezpečnosti OSN rezoluci 1244, na základě které se Kosovo stalo mezinárodním protektorátem. Správu nad ním převzala nově zřízená mise UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission*) a úřad Zvláštního zmocněnce Rady bezpečnosti OSN pro Kosovo (*Special Representative of the Secretary General*). Mandát Rady bezpečnosti jim ukládal kromě zlepšení bezpečnosti a ekonomické situace také ustavení demokratických institucí, včetně lokální samosprávy [BURKE 2005: 11].

Od roku 2001 začali mezinárodní správci postupně přenechávat své kompetence novým kosovským orgánům. A to konkrétně institucím kosovského prezidenta, parlamentu, vlády či ombudsmana [LGI 2008]. Ty již od mise UNMIK přebraly většinu jejich původních pravomocí. V srpnu 2008 pak zbylé kompetence a majetek UNMIKu začala přebírat civilní mise Evropské unie EULEX (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*). Její příslušníci mají nadále dohlížet na činnost kosovských institucí v oblasti vnitřního pořádku, justice a cel [EURAKTIV 2008]. V zemi je navíc stále rozmístěných 15 tisíc vojáků KFOR pod velením Severoatlantické aliance [NATO 2008]. Kosovo je tedy i nyní, po přijetí své historicky první ústavy v dubnu 2008, prakticky hybridem mezi suverénním státem a mezinárodním protektorátem.

Politický systém Kosova tedy není ještě ani zdaleka stabilizován. Podle dubnové ústavy je Kosovo parlamentní demokracií se silným postavením přímo volené hlavy státu. Výkonnou moc zabezpečuje vláda, složená z patnácti ministrů. Dvě křesla jsou vyhrazena pro srbské zástupce a jedno pro ministra z jiné menšiny. Obdobné je to i s národnostním složením 120členného zákonodárského sboru (*assembly*). Jeho členové jsou voleni proporčně v jednom celostátním volebním obvodu, přičemž dvacítká míst je opět vyhrazena pro zástupce národnostních menšin

(10 pro Srby, 4 pro Romy či Aškaly, 3 pro Bosňany, 2 pro Turky, 1 pro Gorany) [KIPRED 2008: 7].

1.2. Historický vývoj lokální politiky

Kořeny lokální politiky sahají do dob, kdy území Kosova bylo součástí Osmanské říše, konkrétně jejího Rumelského ejalátu. Tehdy se základem samosprávy staly vesnice, které si – zejména v srbských oblastech – volily staršinu. Ten měl kromě výkonných pravomocí také náboženské úkoly. Jelikož podobný model mělo i sousední Srbsko, zůstal tento systém zachován i poté, co se Kosovo stalo srbskou provincií (po první balkánské válce 1912), resp. součástí Království Srbů, Chorvatů a Slovinců (1918). Samospráva byla obcím ponechána dokonce i poté, co byla v zemi koncem dvacátých let zřízena diktatura [SEVIC 2001: 421].

Situace se změnila teprve po druhé světové válce. Nově nastolený komunistický režim prosazoval silnou centralizaci, která zahrnovala také okleštění pravomocí místních samospráv. Tato politika však narazila na odpor značné části veřejnosti a tak začátkem padesátých let komunistické vedení část kompetencí samosprávám vrátilo. V té době se základem lokální samosprávy staly jednotky na úrovni vesnic a usedlostí. Po schválení nové ústavy v roce 1974, jež měla výrazně decentralizovaný charakter, k nim přibyl další stupeň – obce, neboli opštiny (na Kosovo jich připadalo 29). Skutečný výkon nezávislé komunální politiky však zůstal pouze na papíře, jelikož v praxi byla suverenita obou typů místních samospráv limitována dozorem centralizované komunistické strany [SEVIC 2001: 421].

K dalším výrazným změnám došlo po rozpadu Jugoslávie počátkem devadesátých let. Vedení samostatného Srbska (zahrnujícího kromě Kosova také Černou Horu) v čele se Slobodanem Miloševićem zrušilo Kosovo jeho autonomii (přiznanou ústavou z roku 1974) a souběžně omezilo i pravomoci lokálních jednotek. Myšlenku posilování samosprávy tak po letech opět vystřídala politika centralizace. Pomocí ní se Miloševićův režim snažil předejít dalšímu štěpení země. Tehdejší Svazová republika Jugoslávie se tak stala raritou mezi ostatními postjugoslávskými zeměmi, jež naopak pokračovaly v decentralizačních reformách. Výsledkem byl neefektivní byrokratický systém státní správy, který na jednu stranu výrazně omezil pravomoci opštin a na druhou stranu úplně zrušil základní samosprávné jednotky ve

vesnicích, usedlostech a městských obvodech (v Kosovu jich tehdy byly na čtyři stovky). Naopak, rozhodující moc byla přenesena z místní úrovně na nově zřízené velké okresy (na území celé takzvané druhé Jugoslávie jich připadalo 29), jejichž vedení podléhalo centru [SEVIC 2001: 422–423].

Rozhodující mezník pro současnou komunální politiku, jakož i pro celé Kosovo, přinesl rok 1999. Po náletech Severoatlantické aliance přebrala vládu nad zemí OSN a nově zřízená mise UNMIK. Její příslušníci měli při správě – formálně stále ještě srbského území – téměř volné ruce. „*Mezinárodní správa měla nahrazovat jak nevolenou, tak jakoukoliv jinou volenou autoritu. Její administrátoři se svým způsobem stali takřka neo-mezeními pány tohoto území,*“ říkal v roce 2001 v rozhovoru pro BBC český administrátor Martin Dvořák, který několik měsíců spravoval obec Istok na severozápadě země. Některým mezinárodním správcům podle něj moc zachutnala natolik, že se jí nechtěli vzdát dokonce ani po té, co byli na podzim roku 2000 zvoleni první kosovští předáci [BBC 2001]. Práce mezinárodního administrátora kosovské obce se prý vyznačovala mnohými zvláštnostmi. „*V Kosovu se na vás lidé obracejí často a úplně se vším. Jsou zvyklí, že to paternalistický monarcha za ně nějak vyřeší. Úcta k tradičním hodnotám a rodině jsou nejdůležitější a nad zákon platí ono starozákonní oko za oko, zub za zub. Když vám zabijí člena rodiny, nemáte jen právo, ale rovnou povinnost zabít někoho z vrahových blízkých,*“ dodal později Dvořák na stránkách periodika Severočeské noviny [SEVEROČESKÉ NOVINY 2002].

Opětovné zřízení místní samosprávy dostal v Kosovu na starost pozdější francouzský ministr zahraničí Bernard Kouchner, který tou dobou vykonával funkci šéfa civilní správy OSN. Heslem dne se stala opět decentralizace. Podle plánu mezinárodních správců bylo zřízeno dnešních třicet obcí (*municipalities*, resp. *opštiny*) s volenými shromážděními (*municipal assembly*) a od roku 2007 i přímo volenými starosty (*mayor*). Jde prakticky o stejné samosprávné jednotky v totožných hranicích, jaké v Kosovu existovaly do začátku devadesátých let a nástupu bělehradské centralizace (výjimkou je pouze obec Dragaš, jež vznikla sloučením někdejších opštín Gora a Opolje, a opština Mališevo, jež naopak vznikla oddělením od čtyř dalších obcí). Kromě toho bylo zřízeno i sedm okresů (*districts*), které však nemají vlastní samosprávné orgány. Naproti tomu však již Kouchnerovo vedení neobnovilo dlouholeté základní samosprávné jednotky na úrov-

ni vesnic, osad a městských obvodů, které byly také zrušeny po nástupu Miloševiče [BURKE 2005: 7–11].

Proti zřízení nového komunálního pořádku přirozeně ostře protestovalo Srbsko. Jeho výhrady však nebyly brány v potaz. Staronové opštiny se staly plně funkčními v říjnu 2000 po prvních komunálních volbách. Ty byly vůbec prvními svobodnými volbami v historii Kosova. Proběhly dokonce více než rok před prvními volbami do celostátního parlamentu. Vedení UNMIKu chtělo touto strategií předejít opakování situace z Bosny a Hercegoviny, kde rychlé poválečné parlamentní volby v roce 1996 dostaly opět k moci nacionalistické radikály [BURKE 2005: 10–12].

1.3. Sídlní struktura

Z přibližně dvou miliónů obyvatel Kosova žije téměř šedesát procent na venkově. Je to skoro dvakrát tolik, než je průměr v jihovýchodní Evropě (34 %). Měst nad 2 tisíce obyvatel je v zemi pouze 38, zatímco venkovských sídel zhruba 3 tisíce. Největším městem je metropole Priština s více než půlmilionovou populací [EBEL, PÉTERI 2007: 24].

Z hlediska národnostního složení jsou dominantním etnikem kosovští Albánci (88 %), přičemž jejich podíl dlouhodobě stoupá. Naopak ubývá Srbů (7 %), kteří jsou oficiálně druhým státotvorným národem v Kosovu. Srbové v současnosti ovládají zejména tři obce na severu Kosova. Část z nich žije také ve dvou opštinách ve středu země. Zbytek populace je pak tvořen Bosňany, Romy, Turky apod. [CIA 2008].

1.4. Vztah obcí a státu

Vztah obcí k centrálním institucím je další oblastí, která odráží kosovská specifika. Za centrum, jemuž jsou místní samosprávy odpovědné, totiž nejsou považovány jen orgány kosovské vlády, ale také mezinárodní správci.

Po zavedení nového samosprávného členění v roce 2000 vykonávaly dohled nad obcemi dvě různé instituce. V obou případech se jednalo o zástupce OSN, kteří měli možnost do aktivit opštín přímo zasahovat. Prvním dozorčím orgánem bylo vedení mise UNMIK, které kontrolovalo, zda působení obcí není v rozporu s kosovskými zákony, či směrnicemi UNMIKu. Druhým byl pak Zvláštní zmocněnec Rady bezpečnosti OSN, který měl na starosti dozor nad souladem aktivit obcí s rezolucí OSN 1244

z roku 1999, na jejímž základě byla ustavena mezinárodní správa Kosova. Postupně začalo většinu dozorčích pravomocí přebírat kosovské ministerstvo pro místní správu (*Ministry of local government administration*). Od roku 2007 již pod něj spadají veškeré pravomoci, které dříve připadaly UNMIKu [OSCE 2008a: 16–17].

Ministerstvo pro místní správu nicméně může obcím pouze vydávat doporučení, nemá pravomoci jim nic nařizovat nebo vetovat jejich vyhlášky. Možnost přímo zasahovat do obecních aktivit nadále náleží pouze OSN, resp. úřadu Zvláštního zmocněnce Rady bezpečnosti. Jeho úřad může obcím vyhláškám buď rovnou pozastavit platnost, nebo je nechat obcím přepracovat. OSN si tak ponechalo hlavní slovo v případě dozoru nad působností obcí v oblasti samosprávy [OSCE 2008a: 17–19].

Naopak, kosovské Ministerstvo pro místní správu má hlavní slovo v dozoru nad výkonem státní správy. Obce mají povinnost informovat ministerstvo o každém novém nařízení v této oblasti. Ministerští úředníci následně vyhodnotí, zda je nařízení v souladu se zákonem a v případě nedostatků mohou buď žádat o nápravu, nebo ho rovnou nahradit vlastním předpisem [OSCE 2008a: 17–19].

Podle hlášení představitelů mezinárodních organizací z roku 2008 nemá většina obcí výraznější problémy ve spolupráci s vyššími autoritami či s orgány mezinárodních správců [OSCE 2008a: 20]. Tradiční výjimku ale představují tři srbské obce na severu země: Leposavić, Zubin Potok a Zvečan. Ty v červnu 2006 deklarovaly, že ukončují spolupráci s vládou v Prištině a nadále se již budou řídit pouze zákony Srbské republiky. Jejich činnost je ale stále financována z kosovského státního rozpočtu [OSCE 2008c].

Menší problémy však mají centrální orgány také s albánskými obcemi. Například sedm obcí na východě země často informuje Prištinu o svých aktivitách teprve po oficiální výzvě. Případy, kdy by centrální orgány aktivně zasáhly do výkonu komunální politiky, jsou však již ojedinělé. Jednou z výjimek byla obec Obilić, která v roce 2007 na naléhání ministerstva pro místní správu upustila od záměru zahájit výstavbu komunikace poblíž jednoho z památníků. Dalším případem byla obec Klina, kde si pro změnu ministerstvo financí vynutilo úpravu výše obecní daně, která byla v rozporu s celostátní fiskální politikou [OSCE 2008a: 21–22].

2. Obecní pořádek

2.1. Typ obecního pořádku

Jak již bylo zmíněno, základem lokální politiky Kosova je 30 obcí neboli opštin. Vyšší územní celky – okresy – nemají vlastní samosprávné kompetence. Naopak nižší obecní jednotku než opštinu kosovský komunální pořádek oficiálně nezná.

Obce se od sebe značně liší velikostí a v mnohých případech i národnostním složením. V obcích Štrpce, Leposavić, Zubin potok a Zvečan má převahu srbské etnikum (v posledních třech tvoří dokonce přes 90 % populace), v ostatních dominují kosovští Albánci. Podle plánu mise UNMIK se má počet opštin postupně rozšířit na 38. Tento záměr se začal realizovat v roce 2005, kdy byly zřízeny tři takzvané pilotní obce (*Pilot Municipal Units*), a to konkrétně Jenik, Đeneral Janković a Mamuša. Jde o celky s většinovým albánským obyvatelstvem, jež mají podle zákona o decentralizaci ze začátku roku 2008 postupně nabýt oficiální statut opštiny. V další fázi je plánováno zřízení pěti nových obcí, v nichž by většinové obyvatelstvo tvořili pro změnu Srbové [UNMIK 2008a: 5]. Ti však záměr úspěšně bojkotují a tak prozatím není jasné, zda rozšíření počtu kosovských opštin na plánovaných 38 nezůstane pouze na papíře [OSCE 2008d: 19–21].

Kompetence obcí vycházejí v první řadě ze směrnice mise UNMIK z roku 2000, resp. z její novely z roku 2007. Už při základní definici postavení obcí je na první pohled patrná specifická kosovského komunálního systému. Zatímco v jiných zemích obcím ze zákona přísluší to, co nepřísluší centrálním státním orgánům, v případě Kosova „*vykonávají obce tu moc, která není explicitně vyhrazená Zvláštnímu zmocněnci Rady bezpečnosti OSN a příslušným vládním orgánům*“ [UNMIK 2007].

Mezi kompetence kosovských obcí v oblasti samosprávy patří především ty, které souvisí s ekonomickým rozvojem (územní plánování, využívání půdy, vydávání stavebních povolení a následný dohled nad výstavbou). Další důležitou oblast pak tvoří ochrana životního prostředí a provozování veřejných služeb, jakými jsou údržba komunikací, vodovodů a kanalizací, odvoz komunálního odpadu, nebo správa parků, hřbitovů a jiných veřejných prostranství. Obce jsou dále odpovědné za provozování základní zdravotní péče či požární ochranu. V roce 2005 navíc převzaly od UNMIKu také

provozování věznic a detenčních ústavů. Významné pravomoci mají obce také v oblasti vzdělávání – jsou zřizovatelem školek, základních a středních škol. Stejně tak odpovídají i za sociální služby a bydlení. V neposlední řadě jim také přísluší například pravomoc pořádat trhy a pojmenovávat či přejmenovávat ulice a náměstí (tyto musí mít vždy jak albánský, tak srbský název, bez ohledu na převládající etnikum v obci) [OSCE 2008a: 9].

Zmíněné pravomoci mají obce nejen právo, ale rovněž povinnost vykonávat. Kromě toho si však mohou v rámci samosprávy osvojit i některé z takzvaných dobrovolných kompetencí. Sem patří různé aktivity v oblasti cestovního ruchu, kultury, sportu či výchovy mládeže [OSCE 2008a: 9].

Kromě samosprávy musí obce přirozeně vykonávat i státní správu, tedy úkony, které jsou na ně delegovány z centra. Sem patří mimo jiné vyplácení sociálních příspěvků, spravování katastrů, občanských a voličských registrů, registrů firem apod. [OSCE 2008a: 9].

2.2. Orgány obce

Hlavními orgány kosovských opštin jsou přímo volené zastupitelstvo, přímo volený starosta a povinně či dobrovolně zřizované výbory.

Zastupitelstva kosovských obcí mají rozdílný počet členů, který závisí na počtu obyvatel. A tak zatímco půlmilionovou Prištinu spravuje 51 zastupitelů, ani ne dvacetitísícové srbské obce mají shromáždění tvořena pouze 17 zastupiteli. Počet zastupitelů je vždy lichý [UNMIK 2007].

Zastupitelstvo schvaluje téměř všechna svá rozhodnutí prostou většinou. Jedinou agendou, která si vyžaduje souhlas dvou třetin zastupitelů, je hlasování o pojmenování nebo přejmenování názvů ulic, silnic či jiných veřejných prostranství [UNMIK 2007].

V čele každé opštiny stojí starosta. Ten byl zpočátku volen nepřímou (vybírali jej členové zastupitelstva z vlastních řad) a oficiální název jeho funkce zněl „prezident“. V komunálních volbách 2007 však byla poprvé zavedena přímá volba hlavy obce, nově již i titulovaného jako „starosta“ (*mayor*) [KIPRED 2008: 18].

Starosta je hlavní výkonnou složkou obce a jeho úkolem je především uvádět do praxe rozhodnutí zastupitelstva. Podobně tak má hlavní slovo i při přípravě obecního rozpočtu. Kromě toho ale vykonává i funkci předsedy obecního zastupitelstva, což mimo jiné znamená, že řídí jeho schů-

ze. V době nepřítomnosti ho zastupuje místopředseda, který je volen z řad zastupitelů. Význam osoby, která schůzi předsedá, spočívá také v tom, že při rovnosti hlasů zastupitelů disponuje rozhodujícím hlasem. Mimo to starosta předsedá i takzvanému Výboru ředitelů“ (*Board of Directors*), který je tvořen řediteli jednotlivých odborů radnice [UNMIK 2007].

Dalšími orgány kosovských opštín jsou výbory. Každá obec musí ze zákona zřídit čtyři: organizační (*Policy committee*), finanční (*Financial committee*), komunitní (*Communities Committee*) a mediační (*Mediation committee*).

Organizační a finanční výbory jsou zodpovědné za vytváření obecního rozpočtu a zároveň připravují plány budoucího rozvoje obce. Oběma předsedá z titulu své funkce starosta [UNMIK 2007].

Komunitní a mediační výbor jsou kosovskou zvláštností. Jejich zavedení prosadili mezinárodní správci ve snaze v co možná v maximální míře předcházet etnickým konfliktům. V obou výborech musí zasedat minimálně jeden zástupce každé národnostní nebo náboženské komunity žijící na území obce [UNMIK 2007].

Komunitní výbor slouží jako jakási „národnostní inspekce“. Jeho úkolem je dohlížet na to, aby obce nebo i konkrétní úředníci neporušovali svými aktivitami práva některé z minorit. Pokud zjistí pochybení, oznámí ho mediačnímu výboru. Ten případ prozkoumá, vyhodnotí a navrhne konkrétní nápravu, kterou má následně realizovat obecní zastupitelstvo. V případě, že to zastupitelé odmítnou, nebo v případě, že komunitní výbor není s nápravou spokojen, může se mediační výbor obrátit na ombudsmana nebo rovnou podat žalobu k Nejvyššímu soudu [BURKE 2005: 14–15].

Kromě čtyř zmíněných povinných výborů mohou obce z vlastní iniciativy zřizovat také další výbory (zdravotní, sociální, školský nebo výbor pro územní plánování a ochranu životního prostředí). Členy výborů přitom nemusí být jen volení zastupitelé, ale také jimi schválené osoby vně zastupitelstva [UNMIK 2007].

V zájmu lepší efektivity výkonu komunální politiky se několik obcí rozhodlo vytvářet také správní jednotky na úrovni vesnic, usedlostí a městských čtvrtí (albánsky *bashkësia lokale*, srbsky *mesna zajednica*). Ty volně navazují na činnost nejnižších samospráv z časů komunistické Jugoslávie, později zrušené Miloševićovým režimem. Na rozdíl od svých archetypů však nemají tyto malé místní celky žádné volené orgány a o jejich kom-

petencích, personálním složení nebo financování kompletně rozhodují představitelé opštín. Obvykle mají pouze jednoho zaměstnance, který vykonává v dané lokalitě vesměs administrativní úkony. V roce 2007 bylo v Kosovu asi 1500 těchto malých jednotek. Je ale možné, že v budoucnu se z nich stane oficiálně další typ kosovské samosprávy. Prozatím však postavení těchto místních celků není formálně upraveno [EBEL, PÉTERI 2007: 22–23].

2.3. Prvky přímé demokracie

Přímá demokracie není na komunální úrovni příliš významným prvkem. Institut obecního referenda v Kosovu neexistuje. Obyvatelé mají kromě samotných komunálních voleb pouze dvě možnosti, jak přímo ovlivnit lokální politiku. Prvním je veřejné shromáždění, které mají opštiny povinnost organizovat alespoň dvakrát do roka. Jedná se o proceduru na způsoby veřejných interpelací. Představitelé opštiny na něm informují o komunálních aktivitách a odpovídají na dotazy zúčastněných. Podle směrnice UNMIKu se může na veřejné shromáždění dostavit „*jakákoliv osoba nebo organizace se zájmem o obec*“ [UNMIK 2007].

Druhým prvkem přímé demokracie jsou petice. Centrální směrnice je definují pouze velice obecně s dovětkem, že vedení opštiny je musí brát v potaz. Samotnou proceduru pořádání petic si však již určuje každá obec sama [UNMIK 2007].

Podle hlášení OBSE je však zájem o využívání těchto institutů poměrně nízký. „*Angažovanost veřejnosti v konzultačním procesu na lokální úrovni je zdrženlivá. A to i přesto, že většina obcí veřejné konzultace pravidelně organizuje,*“ uvádí hodnotící zpráva z konce léta 2008 [OSCE 2008d: 20].

3. Volební systém

Volba starosty je dvoukolová: pokud v prvním kole nedostane nikdo z kandidátů nadpoloviční počet hlasů, postupují do druhého kola dva nejlépeší. Druhé kolo se pak koná po dvou týdnech. Zvláštností posledních komunálních voleb ze 17. listopadu 2007 bylo, že se konaly paralelně s volbami parlamentními. Volič tak dostal najednou tři hlasovací lístky: jeden

pro volbu do celostátního parlamentu, druhý pro obecní zastupitelstvo a třetí pro první kolo volby starosty [KIPRED 2008: 19].

Komunální volby mají probíhat každé čtyři roky, což se však zatím ani jednou nestalo. Poprvé se do místních samospráv volilo v roce 2000, podruhé v roce 2002 a naposledy v listopadu 2007.

Každá obec představuje jeden volební obvod. Volební systém do zastupitelstva je proporční a využívá d'Hondtův dělitel. Stranické kandidátky jsou otevřené a voličům je umožněné panašování [BURKE 2005: 12].

4. Komunální volby

Jedním z hlavních specifík kosovské komunální politiky je, že pravidla jejího fungování se sice formálně vztahují na celou zemi, nicméně v mnoha případech je respektují pouze albánské obce. Naopak tři opštiny se srbskou většinou (Leposavić, Zubin potok a Zvečan) částečně fungují podle pravidel Bělehradu. V jejich čele dokonce stojí představitelé, kteří nebyli zvoleni na základě kosovských, nýbrž srbských komunálních voleb (viz 4.2. Volby v srbských obcích). Tyto obce mají navíc také zcela odlišný stranický systém [OSCE 2008c].

4.1. Stranický systém

Komunální politika Kosova se začala vytvářet po místních volbách v říjnu 2000, které byly vůbec prvními demokratickými volbami v historii země⁴⁴¹. Tomu odpovídala také volební účast – k urnám přišlo téměř 80 % všech oprávněných voličů (především Albánců, Srbové volby ignorovali). Tenhle výsledek se již více neopakoval, a to ani v případě prvních parlamentních voleb (účast 67 %). [OSCE 2000; OSCE 2001].

Jednoznačné vítězství v prvních místních volbách slavila Demokratická liga Kosova (LDK) tehdy velice populárního Ibrahima Rugovy – někdejšího zastánce nenásilného odporu vůči Miloševićově politice. Jeho strana získala 58% hlasů, díky čemuž měla absolutní většinu v zastupitelstvech celkem dvaceti opštín [BURKE 2005: 12; OSCE 2000]. V dalších šesti pak mohla vládnout v koalici s druhým neúspěšnějším subjektem, Demokratickou

⁴⁴¹ Komunální volby 2000 neproběhly v obcích kosovských Srbů Leposavić, Zubin potok a Zvečan [STRMISKA 2000].

stranou Kosova (PDK), vedenou Hashimem Thacim. Ta obdržela více než čtvrtinu hlasů. Třetí skončila Aliance pro budoucnost Kosova (AAK) se ziskem 7,7 % [BURKE 2005: 12; OSCE 2000].

Strany PDK a AAK mají přímé kořeny v ilegální Kosovské osvobozené armádě. Dnešní premiér Thaci byl jejím někdejší lídrem, zatímco tehdejší předseda AAK Ramush Haradinaj hlavním vojenským velitelem [BURKE 2005: 75 a 81].

Podobný výsledek jako v komunálních volbách 2000 pak všechny tři strany zopakovaly i o rok později ve volbách parlamentních. Na jejich základě Kosovo dostalo svou historicky první vládu. Premiérem se stal Bajram Rexhepi z PDK, zatímco šéf LDK Rugova se stal prvním prezidentem. Parlamentních voleb 2001 se už narozdíl od voleb komunálních účastnila i srbská menšina. Její strany se spojily do koalice Povratak, která získala celkem 22 křesel ve 120členném shromáždění (z čehož deset tvořily křesla, jež jsou pro srbskou menšinu vyčleněna automaticky) [BURKE 2005: 15].

Rugovova LDK v tom čase již pozvolna oslabovala ve prospěch Thaciho PDK. To se pak jasně projevilo i při druhých komunálních volbách, které se na základě předešlých ustanovení konaly již po dvou letech. Také v nich zvítězila LDK, ale s výrazně nižší převahou (45 %). V žádném zastupitelstvu už neměla absolutní většinu. Její konkurent PDK, jenž v předešlých volbách vyhrál pouze v jediné obci (Dragaš), tentokrát získal nejvíce zastupitelů v sedmi opštinách [OSCE 2002]. Koalice obou stran následně znovu ovládly většinu obcí. Narozdíl od prvních komunálních voleb přišli v roce 2002 k urnám také Srbové. Šlo však pouze o část srbské populace a tak jejich koalice Povratak propadla [KIM, WOERHEL 2007: 8–9].

V březnu 2004 vypukly v severokosovském okrese Mitrovica vůbec nejhorší srážky mezi Albánci a Srby od roku 1999. Výsledkem bylo 19 mrtvých. Mnoho Srbů následně opustilo osady v enklávách Albánci ovládané obce Kosovska Mitrovica. Důsledky se pak projevily půl roku poté při druhých parlamentních volbách, kterých se už Srbové vesměs odmítli zúčastnit [KIM, WOERHEL 2007: 8–9]. Vítězství si v nich opět připsala Rugovova LDK, následovaná Thaciho PDK. Ta však narozdíl od předešlého období skončila v opozici, zatímco vládní koalici vytvořila LDK se třetí AAK. Prezidentem se opět stal Ibrahim Rugova a post premiéra připadl lídrovi AAK Ramushi Haradinajovi. Ten však ve funkci vydržel jen pár měsíců. V březnu 2005 ho haagský Tribunál pro bývalou Jugoslávii

obvinil z válečných zločinů z dob, kdy působil jako velitel osvobozené armády, a Haradinaj rezignoval. Další událostí, jež měla dopad na kosovský stranický systém, byla smrt prezidenta a šéfa LDK Ibrahima Rugovy, který v lednu 2006 podlehl rakovině. LDK od té doby citelně oslabuje [KIM, WOERHEL 2007: 8–9].

Dne 17. listopadu 2007 proběhly v Kosovu najednou parlamentní i komunální volby. V obou volbách, kterých se většina Srbů opět neúčastnila, si první vítězství připsala Thaciho strana PDK. Většinu zastupitelů získala ve čtrnácti opštinách [CEC 2008]. Ještě lépe se jí dařilo v přímé volbě starostů – ve druhém kole zvítězilo sedmáct kandidátů PDK. Druhá v pořadí skončila dosud vždy vítězná strana LDK (relativní většina v sedmi obecních zastupitelstvech, 6 starostů). Volební účast oproti předešlým volbám znovu klesla a dosáhla už jen 38 %, resp. 31 % u druhého kola volby starostů [CEC 2008].

Po osmi letech fungování lokální politiky ovládají celostátní strany všechna zastupitelstva v obcích s albánskou většinou. Komunální strany se v zastupitelstvech buď vůbec nevyskytují, nebo mají pouze marginální pozici⁴⁴² [OSCE 2008c].

Podstatně odlišná situace je v obcích se srbskou majoritou. Ty jsou ovládány stranami působícími i v Srbské republice, z nichž nejsilnější je Demokratická strana Srbska (DSS). V zastupitelstvech obcí Leposavić a Zubin Potok dokonce nezasedá žádný albánský zastupitel. [OSCE 2008c].

4.2. Volby v srbských obcích

Jak již bylo zmíněno, tři severní obce Leposavić, Zubin potok a Zvečan, v nichž Srbové tvoří přes 90 % populace, představují v rámci Kosova jakýsi komunální subsystém. Jejich orgány odmítají spolupracovat s centrální vládou v Prištině a nadále uznávají zákony Bělehradu [OSCE 2008c]. Omezená je zde dokonce i autorita mezinárodních správců [BINNENDIJK a kol. 2006: 13].

⁴⁴² Například v obci Glokovac získala místní strana Spojená občanská iniciativa (IBQ) v posledních volbách tři místa v 31členném zastupitelstvu, stejně jako subjekt Iniciativa gytetare bashkimi demokratik (BD) v obci Vučitrn. Bilance dalších komunálních stran byla ještě horší [CEC 2008].

Zdejší Srbové se dosud mohli účastnit parlamentních voleb v Srbské republice, zatímco většinu voleb organizovaných Prištinou ignorovali. To platilo i pro poslední kosovské volby na podzim 2007. Výsledkem byla absurdní situace, kdy zástupci málo početných Albánců ovládli celou samosprávu srbských obcí. Reakce mezinárodních správců byla kategorická – Zvláštní zmocněnec Rady bezpečnosti pro Kosovo Joachim Rucker výsledky voleb v obcích Leposavić, Zubin potok a Zvečan neuznal [B92 2007]. Mezinárodní správci pak na dobu dalšího půlroku ponechali ve funkcích dosavadní představitele. Jejich legitimita však byla sporná. „*Politické složení zastupitelstev těchto obcí se nezměnilo od lokálních voleb 2002 a proto ani nereflektuje současné rozložení moci,*“ konstatovala například OBSE na jaře 2008 [OSCE 2008b: 12]. Ještě komplikovanější situace nastala v opštinách Štrpce a Novo Brdo v centrálním Kosovu. Místní Srbové tvořící 65 % a 40 % populace zde volby 2007 také ignorovali. Zástupci OSN pak situaci vyřešili tím, že část křesel v zastupitelstvech přidělili Srbům zvoleným ještě v roce 2002 a zbytek Albáncům, zvoleným v roce 2007 [OSCE 2008c].

Napětí v srbských obcích ještě vygradovalo, když Kosovo začátkem roku 2008 vyhlásilo nezávislost, kterou naprostá většina Srbů odmítla respektovat. Jasně se to projevilo v květnu 2008, kdy v Srbsku proběhly společně s parlamentními i komunální volby, které Bělehrad organizoval také ve třiadvaceti kosovských obcích [UNMIK 2008b: 3]. Tento záměr pochopitelně narazil na odpor kosovské vlády v Prištině, která na mezinárodních správcích požadovala, aby jejich konání zakázala. Vedení mise UNMIK rozhodlo, že samotnému průběhu voleb bránit nebude, zároveň ale deklarovalo, že jejich výsledky neuzná [ČTK 2008]. Toto rozhodnutí však mezinárodní správci později přehodnotili a osobami, které vzešly z těchto voleb, obsadili posty v opštinách Leposavić, Zubin potok a Zvečan. Stalo se tak poté, co v červnu vypršela půlroční lhůta, která v těchto obcích prodlužovala mandát dosavadních zastupitelů, zvolených ještě roce 2002 [UNMIK 2008b: 3].

Požadavky kosovských Srbů však ani tímto krokem nebyly zcela uspokojeny a koncem jara si v obci Kosovska Mitrovica zřídili vlastní komunální parlament (*Assembly of the Community of Municipalities of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija*). Jeho složení odráží výsledky květnových srbských voleb. První zasedání parlamentu, v němž

mají kromě Srbů své zástupce také goranská, bosenská a romská menšina, proběhlo symbolicky 28. června – v den výročí bitvy na Kosově poli z roku 1389. Existenci tohoto parlamentu kosovských Srbů neuznává přirozeně ani Priština, ani mezinárodní správci [BBC 2008].

5. Shrnutí

Rámec komunální politiky zůstává v Kosovu nadále nestabilní. Několik závěrů však přesto udělat lze. V první řadě je možné konstatovat, že narozdíl od jiných států nemá kosovská lokální politika ve srovnání s politikou celostátní pouze podřadné místo. Alespoň to dokazuje volební účast, která v žádném případě nebývá u místních voleb nižší než u voleb parlamentních. Ochota obyvatel chodit k urnám má sice od počátku klesající tendenci, to ale platí jak pro komunální, tak pro celostátní úroveň. Znovu je přitom možné připomenout, že vůbec nejvyšší volební účast ze všech voleb byla dosažena v místních volbách v roce 2000, coby prvních demokratických volbách v zemi.

Stejně tak lze shrnout, že stranický systém na komunální úrovni je velice podobný systému na úrovni parlamentní. Popularita celostátních stran se výrazně promítá i do výsledku místních voleb. Výjimku představují srbské obce, které mají vlastní stranický subsystém.

6. Budoucnost komunální politiky

Kosovská komunální politika vznikla před méně než deseti lety a od té doby se neustále vyvíjí. O tom, jaká bude její další podoba je ale v době vydání předložené monografie těžké spekulovat.

Například Rada Evropy navrhuje rozšířit současné dva stupně kosovské samosprávy (centrum – opština) o třetí, nejnižší stupeň, který by se zřídil na úrovni vesnic, usedlostí a městských čtvrtí. Šlo by v podstatě o obnovení nenižší samosprávné jednotky (*bashkësia lokale / mesna zajednica*) z dob komunistické Jugoslávie [BURKE 2005: 27]. Praxe totiž ukázala, že orgány opštiny nemohou dostatečně dobře řešit problémy často až desítek vesnic, které spadají do jejich katastru [EBEL, PÉTERI 2007: 243]. Mnoho z těchto opštin už takoveto jednotky začalo vytvářet. Jak však již bylo zmíněno,

současné kosovské zákony ani směrnice mise UNMIK fungování tohoto typu správy nijak výrazně neupravují [EBEL, PÉTERI 2007: 22–23].

Mezinárodní správci plánují změnit i počet obcí, a to z dnešních 30 na 38. Zásadní překážkou je však odmítavý postoj kosovských Srbů. „*Neúčast srbské komunity paralyzuje jak zřízení nových obcí se srbskou většinou, tak i celý decentralizační proces v Kosovu,*“ píše se v hlášení OBSE z konce léta 2008 [OSCE 2008d: 20].

Přitom řešení otázky kosovských Srbů je v nedohlednu. OBSE například navrhuje vyjít Srbům vstříc posílením kompetencí jejich obcí. A to zvláště v oblasti školství, zdravotnictví nebo v sociální agendě. Podobně tak by ale pod srbské opštiny měla podle plánů OBSE přejít i kontrola místní policie nebo ochrana kulturních památek [OSCE 2008a: 12]. Pokud by se tento záměr realizoval, komunální subsystém srbských obcí by se ještě rozšířil. Tyto obce by totiž měly už i podle kosovských zákonů jiné kompetence než obce albánské. Cíl této strategie je zřejmý: dát srbským opštinám více pravomocí a tím motivovat jejich obyvatele, aby participovali na kosovském veřejném životě. Jiným návrhem OBSE na řešení srbské otázky je pro změnu formální akceptování dosavadního faktického stavu. Tedy oficiální uznání platnosti komunálních pravidel Srbské republiky i pro kosovské obce se srbskou majoritou [OSCE 2008a: 12].

Zda se tyto změny budou realizovat není v době vydání předložené monografie jasné, už jenom z důvodu, že zmíněné návrhy byly připraveny mezinárodními organizacemi. V úvahu ale přichází i možnost, že si Kosovo v rámci své emancipace bude chtít vytvořit vlastní systém místní samosprávy a ten dosavadní, narýsovaný zástupci OSN, zásadně přepracuje.

Prameny a literatura

Monografická – neperiodická

- BINNEDIJK, H.; BARRY, CH.; CORDERO, G.; NUSSBAUM, L.; SINCLAIR M. (2006): *Solutions for Northern Kosovo. Lessons Learned in Mostar, Eastern Slavonia, and Brčko*. Washington: Center for Technology and National Security Policy.
- BURKE, S. (2005): *Decentralization and human security in Kosovo. Prospects of local government reform*. Medfort: The Fletcher school.
- EBEL, D.; PÉTERI, G. (2007): *The Kosovo decentralization. Briefing book*. Budapest: Open society institute.
- KIM, J.; WOERHEL S. (2007): *Kosovo and U.S. Policy. Background and current issues*. Washington: Congressional Research Service.
- SEVIC, Z. (2001): *Local government in Yugoslavia*. In: KANDEVA, E. (eds.): *Stabilization of local governments : local governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute, s. 417–452.

Periodická

- B92 (2007): *Ruecker: No change in Serb municipalities*. Internetové zpravodajství v anglickém jazyce 5. 12. 2007, http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2007&mm=12&dd=05&nav_id=45951, ověřeno ke dni 29. 10. 2008.
- BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC) (2001): *Kosovo Serbs launch new assembly*. Internetové zpravodajství 28. 6. 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7478865.stm>, ověřeno ke dni 27. 10. 2008.
- BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC) (2001): *Přepis rozhlasového interview s Martinem Dvořákem 21. 5. 2001*, <http://www.bbc.co.uk/czech/interview/dvorak.htm>, ověřeno ke dni 27. 10. 2008.
- ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ (ČTK) (2008): *Do srbských voleb se zapojí i kosovští Srbové*. Zahraniční zpravodajství 11. 4. 2008.

EURAKTIV: *EULEX preberá v Kosove úlohy, Srbsko protestuje*. Zpravodajství ve slovenském jazyce 20. 8. 2008, <http://www.euractiv.sk/rozsirovanie/clanok/eulex-prebera-v-kosove-ulohy-srbsko-protestuje>, ověřeno ke dni 26. 10. 2008.

SEVEROČESKÉ NOVINY (2002): *Žil jsem a pracoval s mafiány a vrahy*.

STRMISKA, M. (2000): Volby do obecních zastupitelstev a geneze lokálních stranicko-politických konfigurací v kosovském protektorátu. *Středoevropské politické studie*, roč. 2, č. 4, s. ?–?.

Jiné zdroje

CENTRAL ELECTION COMMISSION OF REPUBLIC OF KOSOVO (CEC) (2008): <http://www.cec-ko.org/en/zgjedhjetekosoves/zgjedhjetepergjitshme.html>, ověřeno ke dni 29. 10. 2008.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA) (2008): *The World Factbook. Kosovo*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html>, ověřeno ke dni 9. 11. 2008.

LOCAL GOVERNMENT AND PUBLIC SERVICE REFORM INITIATIVE (LGI) (2008): *Country datasheet – Kosovo*. http://lgi.osi.hu/country_datasheet.php?id=203, ověřeno ke dni 25. 3. 2008.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO) (2008): *Kosovo Force*. <http://www.nato.int/issues/kfor/index.html>, ověřeno ke dni 30. 11. 2008.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE – MISSION IN KOSOVO (OSCE) (2000): *Kosovo Municipal Elections 2000 – Final Results*. http://www.osce.org/documents/html/pdf-tohtml/20458_en.pdf.html, ověřeno ke dni 19. 11. 2008.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE – MISSION IN KOSOVO (OSCE) (2001): *Kosovo Assembly Elections 2001 – Certified results*. http://www.osce.org/documents/html/pdf-tohtml/20460_en.pdf.html, ověřeno ke dni 17. 4. 2008.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE – MISSION IN KOSOVO (OSCE) (2002): *Kosovo Municipal Elections*

2002 – *Certified results*. http://www.osce.org/documents/html/pdf-tohtml/20461_en.pdf.html, ověřeno ke dni 19. 11. 2008.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE – MISSION IN KOSOVO (OSCE) (2008a): *Relationships between Central and Local Authorities in Kosovo Legal, Administrative and Fiscal Aspects*. http://www.osce.org/documents/mik/2008/02/29797_en.pdf, ověřeno ke dni 17. 4. 2008.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE – MISSION IN KOSOVO (2008b): *Report on the Municipal Assembly inaugural sessions and the set-up of the new municipal structure according to UNMIK Regulation 2007/30*.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE – MISSION IN KOSOVO (OSCE) (2008c): *Municipal Profiles*. <http://www.osce.org/kosovo/13982.html>, ověřeno ke dni 19. 11. 2008.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE – MISSION IN KOSOVO (OSCE) (2008d): *Human Rights, Ethnic Relations and Democracy in Kosovo (Summer 2007–Summer 2008)*. <http://www.b92.net/eng/download.phtml?53333,0,0>, ověřeno ke dni 30. 10. 2008.

THE KOSOVAR INSTITUTE FOR POLICY RESEARCH AND DEVELOPMENT (KIPRED) (2008): *Analysis of elections. Lessons a trends learned*. http://www.democracy2007.net/en/form/The_Election_File.pdf, ověřeno ke dni 17. 4. 2008.

UNITED NATIONS INTERIM ADMINISTRATION MISSION IN KOSOVO (UNMIK) (2007): *Regulation No. 2007/30 Amending UNMIK regulation No. 2000/45 on selfgovernment of municipalities in Kosovo*.

UNITED NATIONS INTERIM ADMINISTRATION MISSION IN KOSOVO (UNMIK) (2008a): *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 23 March 2008*.

UNITED NATIONS INTERIM ADMINISTRATION MISSION IN KOSOVO (UNMIK) (2008b): *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. 15 July 2008*.

MÍSTO ZÁVĚRU – KUDY DÁLE VE VÝZKUMU LOKÁLNÍ POLITIKY?

Petr Jüptner

Druhý díl *Evropské lokální politiky* začíná víceméně tam, kde první díl končí. Zatímco teoretický rámec byl v prvním dílu naznačen až v samotném závěru, tak v předložené kolektivní monografii představuje dvě úvodní kapitoly. Základními teoretickými východisky jsou bezpochyby horizontální a zejména pak vertikální typologie komunálních systémů. Vzhledem k více než dvacetiletému vývoji aktuálně diskutovaných typologií popsanému Zuzanou Ringlerovou se až v poslední době setkáváme se snahou o zařazení postkomunistických zemí ve středoevropském prostoru, pro které vytvořili Heinelt a Hlepas zvláštní „Středo- a východoevropskou skupinu“ [HEINELT, HLEPAS 2006: 27]. Tato skupina se přitom podle jmenovaných autorů výrazně neodlišuje od „Severo- a středoevropské skupiny“ v pojetí Hesseho a Sharpeho [HEINELT, HLEPAS 2006: 26], k sekundárním odlišnostem patří zejména historický vývoj a decentralizační procesy po pádu komunistických režimů. Naopak klíčem k nalezení hlubší disparity mezi starými zeměmi EU a postkomunistickými státy středoevropského prostoru by mohlo být zahrnutí otázky občanské participace do teoretického rámce, přičemž předpokladem občanské participace je podle druhé teoretické kapitoly od Daniela Klimovského právě decentralizace. Není právě čerstvá a v některých zemích fiktivní či stále ještě nedokončená decentralizace důvodem odlišnosti komunálních systémů protipolních stran bývalé železné opony? Vždyť zatímco například nizozemské obce disponují speciálním ombudsmanem, v ruských komunálních systémech se setkáme s hlubokou nedůvěrou v představitele místní samosprávy a občané řešení některých komunálních problémů očekávají od samotného prezidenta. Heinelt a Hlepas přitom sami zdůrazňují, že prakticky žádná typologie nezahrnuje všechny země a i vzhledem ke změnám ve středoevropském a východoevropském prostoru je nutné existující typologie aktualizovat [HEINELT, HLEPAS 2006: 21].

Přes absenci některých dat by předložený druhý díl *Evropské lokální politiky* chtěl přispět právě k diskusi o zařazení středoevropských a výcho-

doevropských zemí. Zmínka Heinelta a Hlepase o odlišném historickém vývoji a nedávné decentralizaci přímo podněcuje otázku na stabilitu komunálních systémů v jednotlivých zemích. Komunální politika ve smyslu *polity* vykazuje větší dynamiku než na vyšších úrovních, k důvodům patří vyšší nároky na poskytování veřejných služeb, potřeba kooperace veřejného sektoru s privátním a občanskou společností, posilování významu meziobecní spolupráce a slučování obcí i snadnost experimentování s volebními systémy na této nejnižší úrovni samosprávy.

Co se střední a východní Evropou?

Tuto dynamiku samozřejmě vykazují i tři zahrnuté západoevropské a severoevropské země. Britská místní správa prošla za vlády konzervativců redukcí počtu volených orgánů místní správy, v rámci zavedení širšího spektra exekutivních modelů došlo i k zavedení fakultativní přímé volby starostů, diskutuje se i modifikace úloh jednotlivých členů zastupitelského orgánu obcí. Island prošel za posledních dvacet let postupnou redukcí počtu municipálních útvarů z původního počtu 204 v roce 1990 na 79 v roce 2006. Stejnou reformou prošlo i Nizozemí, které počet samosprávných obcí zredukovalo z 672 na konci osmdesátých let na 458 v roce 2006, přičemž pomalu se integrující municipality zároveň ve významné míře zavádějí prvky konceptu *New Public Management*. Přes takto naznačenou dynamiku si však komunální systémy těchto zemí zachovávají z hlediska vertikálních typologií své hlavní charakteristiky. Britský systém veřejné správy na místní úrovni se výrazně odlišuje od kontinentálních modelů nejen nepřehlednou změť asymetrických institucí, ale především odlišným modelem veřejné správy, který komplikuje identifikaci státní správy a samosprávy v systému a v konečném důsledku problematizuje i otázku nezávislosti britské místní volené správy. Přesto bývá tento svébytný model zejména vzhledem k velkému objemu agendy místní správy a důležité roli v poskytování veřejných služeb řazen do stejné skupiny s tzv. severoevropskými systémy, resp. modelem sociálního státu. Do tohoto typu velmi dobře zapadá i Island, jehož obce (resp. okresy ve venkovských oblastech) patří mezi nejvýznamnější zaměstnavatele a nesou odpovědnost za poskytování klíčových veřejných služeb v oblasti školství, zdravotnictví a sociální péče. Island lze v tomto ohledu z hlediska vertikálních i horizontálních typologií zařadit do skandi-

návské skupiny jako určitého prototypu severoevropských systémů, ačkoli má tato ostrovní země vzhledem k velmi řídkému osídlení výrazně vyšší podíl malých obcí než Dánsko nebo Švédsko. I Nizozemí přiřadil Peter John ke zmíněným severoevropským systémům [JOHN 2001: 30–31], přičemž tato země se vzhledem ke specifickému způsobu jmenování starostů odlišuje spíše v rámci horizontálních typologií zabývajících se vztahy mezi jednotlivými institucemi obcí a způsobem jejich ustavení.

V zemích na východní straně bývalé železné opony se na lokální úrovni často setkáme s podobnou dynamikou, ta však formuje i samotné a nepřilíš pevné základy lokální samosprávy. Zcela záměrně přitom u pokusu o určitou kategorizaci nezačínáme například u země visehradské skupiny, protože Slovensko má z hlediska povahy změn na lokální úrovni politického systému v některých ohledech možná blíže k Chorvatsku než k Polsku nebo Maďarsku.

V rámci „Středo- a východoevropské skupiny“ Heinelta a Hlepase, zkusmo rozšířené pro naše účely vedle Polska a Maďarska o Slovensko a všechny zahrnuté země bývalé Jugoslávie a Sovětského svazu, můžeme nejdříve vyčlenit země s jednoznačným směřováním k funkční decentralizaci a vytvoření či obnově obecní samosprávy. Do této skupiny můžeme vedle Polska a Maďarska patrně zařadit i Estonsko, pro které bylo obnovení územní samosprávy i výrazem diskontinuity vůči sovětskému režimu. Zařazení do této skupiny přitom neznamená, že v těchto zemích jsou mantinely lokální politiky zcela stabilní. Polsko prošlo během devadesátých let řadou různých decentralizačních reforem a výrazem dynamiky na horizontální úrovni je například zavedení přímé volby předsedů výkonných výborů v roce 2002. Postupná redukce počtu obcí a jejich zvyšující se podíl na polském HDP je přitom jasným ukazatelem, že polské obce jednoznačně směřují k severoevropským systémům. Jasný a v chronologickém vývoji nijak nezpochybněný trend k decentralizaci pozorujeme i v Maďarsku, jehož reformy jsou odborníky hodnoceny jako propracované a v některých aspektech se svojí podobností zdají být inspirovány komunálními systémy Spolkové republiky Německo. I v této zemi se ale setkáme s určitou dynamikou, kterou vyjadřuje na vertikální úrovni posílení žup jako regionální úrovně maďarského politického systému a na horizontální úrovni rozšíření přímé volby starostů. Ačkoli je v souvislosti s financováním maďarských obcí diskutován podíl státních dotací závisících na státním rozpočtu,

Heinelt a Hlepas hodnotí maďarský komunální systém jako ještě silnější než polský [HEINELT, HLEPAS 2006: 28]. V Estonsku se setkáváme se sekundárními dopady decentralizačních reforem, ke kterým patří mimo jiné měnící se konstelace politických aktérů na lokální úrovni, mezi nimiž si politické strany upevňují své postavení na úkor dříve dominujících volebních občanských aliancí.

Rovněž druhá skupina zemí vykročila či vykročí k obnově či vytvoření funkční lokální samosprávy, rozdílem je především určitý časový posun, obtížnost prosazení této tendence a v některých případech i menší míra stability spojená právě se zmíněným časovým posunem a nejednoznačností vývoje v devadesátých letech. Typickým zástupcem této skupiny pro nás může být Slovensko a Chorvatsko. V devadesátých letech splňovaly režimy těchto zemí řadu atributů tzv. neliberální demokracie a Mečiarova vláda na Slovensku i Tuđmanovo prezidentství v Chorvatsku vsadily spíše na centralizovaný stát bez snahy o územní decentralizaci moci. V obou těchto zemích se však nakonec trend k decentralizaci projevil. V případě Slovenska došlo k posílení obcí prostřednictvím fiskální decentralizace a vytvoření krajské úrovně samosprávy, v Chorvatsku došlo v roce 2001 k rozšíření dříve explicitně vymezené působnosti obecní samosprávy a posílení nezávislosti župní samosprávy včetně hlavního města Záhřebu. Slovenské obce se přitom zdají být finančně méně závislé na státu než chorvatské opčiny, jejichž vývoj směrem k prohlubování své autonomie je pomalejší. Zvláštní kapitolu v této skupině představuje Litva, která stanovila jako nejnižší stupeň samosprávy úroveň okresu a systém veřejné správy sice demokratizovala, ale k výrazným institucionálním změnám nepřikročila. Tato pobaltská země se tak již v zárodku své demokratizace vyvarovala problémům s rozdrobenou strukturou municipalit, na druhou stranu však již ustavením svébytného modelu územní samosprávy podnítila diskuse o vhodnosti systému, ve kterém je místní demokracie velmi vzdálená občanům a stranický systém na úrovni státu i samosprávných okresů je v podstatě totožný. Litva se tedy nepotýká s tak protichůdnými tlaky jako Slovensko nebo Chorvatsko, na druhou stranu má ale řadu významných změn patrně ještě před sebou.

Třetí skupinu zemí tvoří již ryze východoevropské státy, jejichž obce

a jejich instituce formálně sice odpovídají svým protějškům ze západoevropských zemí, avšak z funkčního hlediska s nimi však mají jen velmi málo společného. Ruské obce jsou závislé na státních a regionálních dotacích, což vede k vertikální závislosti komunálních politiků a spolu s kontrolou přenesené působnosti rovněž k zásahům státních orgánů do agendy samosprávy obcí. Existence málo transparentních a závislých obcí se odráží i v nízké volební účasti či politické participaci omezující se v některých případech na žádosti o řešení komunálních problémů zasílanými nejvyšším představitelům ruského ústavního systému. Velmi podobné charakteristiky byly Davidem Příhodou zachyceny v případě ukrajinských obcí, jejichž vymezení je stejně jako v ruském případě průběžně institucionálně přizpůsobováno dle politické situace na vyšších úrovních. Slabost obecních samospráv je vedle jejich finanční závislosti a prolínání státní správy a samosprávy prohloubena i klientskými a oligarchickými vazbami. Územní veřejná správa pak je v konečném důsledku ovládána spíše klany než politickými stranami a můžeme si položit otázku, zdali jsou volby podstatným kritériem pro posuzování těchto systémů a zda se komunální politické systémy zemí této skupiny nepodobají v některých případech spíše sovětskému systému než obcím v severoevropských zemích.

Zcela zvláštním případem a vymykající se případovou studií je Kosovo, jehož lokální politika byla pro účel předložené monografie zpracovaná během vyhlášení nezávislosti. Kosovské obce si zachovávají určité tradiční rysy jugoslávského modelu, formálně však rámec lokální samosprávy vytvořila v rámci mezinárodního protektorátu civilní správa OSN.

Tabulka 1: Rozšířená „Středo- a východoevropská skupina“ v postkomunistickém období⁴⁴³

decentralizace	vývoj k decentralizaci	kvazidecentralizace
Maďarsko	← Slovensko	Rusko
Polsko	Chorvatsko	Ukrajina
Estonsko	Litva	

⁴⁴³ Vzhledem k mezinárodnímu protektorátu a s ním spojeným zamlžením centrální úrovně do tabulky nebylo zařazené Kosovo.

Směrem k velkým obcím?

Jakkoli byla Evropa do přelomu osmdesátých a devadesátých let rozdělena železnou oponou, snaha o zmenšování počtu obcí byla na obou jejích stranách podobná. Rozdíl spočíval zejména ve způsobu prosazování integrace obcí, západní země volily většinou konsensuální a pragmatický přístup se snahou neohrozit místní identitu, komunistické státy střední a východní Evropy ke slučování přistupovaly direktivně.

I námi zahrnuté zbývající západoevropské země jsou příkladem trendu slučování obcí, na které je přenášena větší zodpovědnost za územní rozvoj a poskytování veřejných služeb. Municipality zde přitom v řadě případů představují vyšší či širší celek než obce ve smyslu sídel. Geografické a demografické podmínky Islandu neumožňují dosažení průměrné velikosti municipalit v relaci desítek tisíc obyvatel jako v jiných skandinávských zemích a tato stará ostrovní demokracie tak stále patří k zemím s vysokým podílem malých obcí. Od roku 1990 se však počet islandských obcí snížil přibližně na 40 % původního stavu, přičemž o dopadu této reformy vypovídá spíše než průměrný počet obyvatel průměrná rozloha obce, která se zvýšila na 1 300 km². Nizozemí představuje vzhledem k zařazení mezi severoevropské systémy totožný případ, za posledních dvacet let došlo ke snížení počtu obcí téměř na polovinu původního stavu a průměrný počet obyvatel obce přesahující 35 000 obyvatel trend k posílení role i odpovědnosti obcí potvrzuje. Většinou dvoustupňová místní správa v Anglii potom do výše uvedeného trendu rovněž zapadá, ačkoli Martin Polinec představil i asymetrickou úroveň *parishes* považovanou někdy za třetí úroveň anglické místní správy.

V postkomunistických zemích střední a východní Evropy došlo po roce 1989 k řadě změn, které z hlediska municipální struktury často zvrátily předchozí trendy. I zde můžeme jednotlivé země rozřadit dle výchozího stavu a vývojových tendencí do několika skupin.

Do první z nich můžeme zařadit země, které po zkušenostech s direktivním slučováním poskytly řadě sídel možnost získat znovu nezávislost, což ve svém důsledku vedlo k rozdrobení struktury místních samospráv. Vzhledem k vysoké míře výsledné fragmentace se v těchto zemích přitom vede diskuse o jejím překonání, ať už formou slučování obcí či posilování institucí meziobecní spolupráce. Do této skupiny můžeme ze zahrnutých zemí zařadit

zejména Slovensko, Maďarsko i Estonsko. Na Slovensku došlo po roce 1989 ke zvýšení počtu obcí pouze o necelých 10 %, přesto patří Slovensko aktuálně vzhledem k výchozímu stavu k zemím s nejmenší průměrnou velikostí obcí v Evropě. V Maďarsku se počet obcí sice výrazně nezměnil, ale řada spojených obcí znovu získala vlastní samosprávu, což lze interpretovat jako určitý nárůst. Estonsko sice nemá tak výrazně rozdrobenou sídelní strukturu jako obě výše uvedené země, ale vzhledem k hlubokým regionálním rozdílům v sídelní struktuře a stále častěji úspěšným pokusům vlády o snížení počtu obcí ji do této skupiny bezpochyby zařadit můžeme.

Druhou skupinu představují země, kde došlo po pádu železné opony k nárůstu počtu obcí, vzhledem k výchozímu stavu však přesto nedošlo k výrazné fragmentaci a otázka municipální struktury zde není diskutována tolik jako v zemích první skupiny. Příkladem může být Chorvatsko, jehož výchozí stav spočíval v rámci integrovaného jugoslávského systému ve velkých opčinách a tato balkánská země si tak v roce 1992 mohla dovolit „luxus“ zvýšení počtu obecních samospráv přibližně na pětinasobek v porovnání s původním uspořádáním. I toto přiblížení samosprávy občanům přitom nevedlo k zastavení další fragmentace, která pokračovala i v pozdějším období. Přes tento vývoj nejsou chorvatské obce vzhledem k vývoji směrem od opčinového systému zdaleka tak fragmentované jako obce v Maďarsku nebo dokonce na Slovensku. Podobným případem jako Chorvatsko je i Polsko, které mělo během přechodu režimu na základě centralizace z let 1973–1980 integrovanou sídelní strukturu. Během posledních dvaceti let se sice počet polských obcí zvýšil přibližně o čtvrtinu, přesto je průměrný počet jejich obyvatel ještě výrazně vyšší než v Chorvatsku.

Třetí skupinu představují země, které využily výchozího stavu v době před konsolidací jednotlivých politických aktérů a zájmů a vytvořily, zakonzervovaly či udržely integrovanou municipální strukturu, kterou částečně mohly převzít ze systému veřejné správy vytvořeného bývalými socialistickými či komunistickými režimy. Do této skupiny patří Litva, která po získání nezávislosti dvoustupňový systém zredukovala po počátečním uvolnění na jednostupňový a založila ho místo na sídelních městech a venkovských obvodech na samosprávných okresech, jejichž průměrná velikost přesahuje 56 000 obyvatel. Jelikož jsou tyto jednotky ještě větší než integrované obce ve skandinávských zemích, nabízí se otázka, zda tyto celky ještě lze za obce považovat. Příkladem zemí třetí skupiny může být i Kosovo, jehož mezi-

národní správa převzala modifikovaný systém samosprávných opštín, které však zahrnují i několik desítek venkovských sídel. Tato nejmladší evropská země má více než dva miliony obyvatel, přičemž počet opštín se pohybuje mezi třemi a čtyřmi desítkami.

Z námi zahrnutých zemí jsme ponechali z níže popsanych důvodů nezařazenou Ukrajinu a Rusko. V případě Ruska je důvodem rychle se měnící počet municipálních struktur, které se napříč jednotlivými subjekty Ruské federace liší jak institucionálně, tak sídelní strukturou. V případě Ukrajiny jde pak o různé druhy municipálních útvarů, přičemž tato země bývá obecně řazena spíše mezi země s fragmentovanými obcemi [SWIANEWICZ 2003: 12–13].

Tabulka 2: Stav a přístup k fragmentaci obcí – střední a východní Evropa

fragmentace po 1990		integrované municipality
výrazná → diskuse	částečná → stabilní	
Maďarsko	Chorvatsko	Litva
Estonsko	Polsko	Kosovo
Slovensko		

Trendy: různé volební systémy a přímá volba starostů?

V rámci horizontálních typologií se vzhledem k nízké validitě některých sesbíraných dat chceme zaměřit především na hlavní vývojové trendy či důležité aspekty. Specifikem komunální politiky některých zemí je aplikace odlišných volebních systémů v různě velkých obcích. Nemáme zde na mysli ani tak federální země s odlišnou legislativou pro komunální samosprávu, ale vymezení explicitně stanovující či umožňující přizpůsobit výběr lokálních reprezentantů podmínkám různě velkých municipalit. Zároveň se zde záměrně omezujeme na volební systémy a nezahrnujeme případy, kdy velikost obcí ovlivňuje institucionální konstrukci místní samosprávy.

Většina zemí aplikuje na lokální úrovni jednotný systém. Do této skupiny bezvýhradně patří z námi zahrnutých zemí Estonsko, Litva, Slovensko a Chorvatsko. Přes dílčí odlišnosti sem můžeme zařadit i země, které vykazují určité sekundární odlišnosti. Do této skupiny můžeme zařadit Nizozemí, které vedle Hareovy kvóty využívá v obcích s více než 20 000 obyvateli

vzhledem k většímu počtu rozdělovaných mandátů také d'Hondtovu metodu. Zařadíme sem rovněž Island, kde bývá relativně většinový systém aplikován alternativně pouze v případech, není-li nominována žádná kandidátní listina. S jistou rezervou můžeme v rámci této skupiny zmínit i Kosovo, které vykazuje jednotné vymezení komunálních voleb, ale opštiny se srbskou většinou tato pravidla ignorují a snaží se řídit srbskou legislativou. Lze zrekapitulovat, že univerzální volební systém je vhodný zejména pro země, jejichž municipalita nevykazují významné rozdíly v počtu obyvatel obcí. Z toho důvodu do této skupiny dobře zapadají země jako Island a Nizozemí, které se snaží rozdíly ve velikosti obcí vzhledem k objemu kompetencí obcí omezit. Z východoevropských zemí je vhodným příkladem Litva, která žádné malé obce neobsahuje. Na druhou stranu Slovensko je zemí s velkými rozdíly ve velikosti obcí a se silnou fragmentací, jím aplikované blokované hlasování se však dovede elasticky přizpůsobit fungování lokální politiky ve venkovském prostoru i ve velkých městech.

Druhá skupina zemí aplikuje zpravidla dva různé volební systémy, přičemž toto rozlišení zohledňuje primárně specifika obcí různé velikosti. Tuto skupinu zemí lze přitom dále rozdělit na „autonomní“ a „klasický“ model. V rámci autonomního modelu si mohou obce institucionální systém samosprávy nebo volební systém samy zvolit či upravit. S tímto přístupem se setkáme ve Spojeném království, kde se jednotky místní správy v tomto ohledu nedělí podle velikosti, ale byla či je jim přiznána možnost přizpůsobit si exekutivní model svým potřebám a případně zavést přímou volbu starostů. Nelze přitom vyloučit, že velikost správní jednotky může mít na volbu jejího exekutivního modelu vliv. Podobně nepřehledný jako britský systém je i obecní pořádek a volební systém v Ruské federaci. I zde se správní struktura často odlišuje napříč jednotlivými autonomními celky a municipální útvary si navíc mohou institucionální rámec samosprávy i způsob jejího ustavení upravit. I zde se tak setkáváme vedle různých institucionálních modelů s asymetricky aplikovanou přímou volbou starostů. Objevuje se zde rovněž rozdílná aplikace volebních systémů, vedle převládajících většinových systémů bývá zejména ve městech sporadicky aplikován i systém poměrný. Zcela zvláštní vymezení v Rusku navíc platí pro obce do 100 obyvatel v odlehlých a obtížně dostupných oblastech. Přes svoji velikost mohou mít tato sídla statut samosprávné jednotky, přičemž roli zastupitelstva včetně volby hlavy obce zde plní schůze občanů. Jiným

příkladem je sousední Ukrajina, která stejně jako Rusko disponuje různými druhy municipálních útvarů, ale její obecní pořádek je více unifikovaný. I zde se však od roku 2004 setkáváme s aplikací dvou různých volebních systémů pro volbu rady. Zatímco venkovské samosprávy si ponechaly většinový systém a jednomandátové obvody, ve městech a městských obvodech je nově aplikován systém proporční bez možnosti participace nezávislých listin. Přes uvedenou Ukrajinu jsme se dostali ke „klasickému“ modelu, v jehož rámci se vzhledem k reálným či požadovaným funkčním odlišnostem lokální politiky dělí obce za účelem aplikace různých volebních systémů na „malé“ a „velké“. Představitelem tohoto modelu jsou Polsko a Maďarsko. V Polsku je rozdíl ve volebním systému pro volby rad, přičemž kritériem pro rozřazení obcí je hranice 20 000 obyvatel. V obcích do 20 000 obyvatel se aplikuje většinový volební systém připomínající blokové hlasování, ve městech nad 20 000 obyvatel se využívá proporční volební systém s d'Hondtovou metodou přepočtu hlasů na mandáty. Stejně jako na Ukrajině se spolu s volebním systémem mění i podmínky kandidatury. Maďarsko se od Polska odlišuje zejména hranicí pro rozřazení obcí. Blokové hlasování se pro volby zastupitelstev používá pouze v obcích do 10 000 obyvatel, ve větších městech se aplikuje smíšený volební systém složený z většinového prvku v jednomandátových obvodech a tzv. kompenzační kandidátní listiny. Obě kategorie obcí se v devadesátých letech odlišovaly i způsobem ustavení starostů. Přímá volba starostů byla původně implementována pouze pro malé obce, později však byla její aplikace rozšířena na všechny maďarské municipality.

Tabulka 3: Volební systémy pro volby do orgánů místních samospráv

jeden systém	více systémů	
	autonomie	kategorizace
Island	← Spojené království ⁴⁴⁴	Polsko
Estonsko	Rusko	Maďarsko
Litva		Ukrajina
Slovensko		
Chorvatsko		
Nizozemí		
Kosovo →		

⁴⁴⁴ Zařazení Spojeného království je odvozeno od nově zavedené fakultativní přímé volby starostů, byť byla doposud zavedena pouze v několika málo municipalitách.

Výrazným trendem zaznamenaným v jednotlivých případových studiích je postupné rozšiřování přímé volby starostů. Změny v jednotlivých zemích jdou přitom v tak rychlém sledu, že je nedokáží zaznamenat ani na Ministerstvu vnitra České republiky, které jako podkladový materiál pro diskusi o případném zavedení přímé volby v ČR zveřejnilo tragicky neaktuální databázi zemí s přímou volbou.⁴⁴⁵ V době našeho výzkumu byla nepřímá volba aplikována na Islandu, na Litvě, v Estonsku a ve zcela specifické podobě v Nizozemí. Přímá volba byla využívána na Ukrajině, na Slovensku, v Maďarsku, v Polsku a v Kosovu, v průběhu zpracování této knihy se zavedení přímé volby připravovalo i v Chorvatsku. Oba modely souběžně s nižším výskytem přímé volby využívá Spojené království, naopak zemí s menšinovým zastoupením nepřímé volby je Rusko.

Tabulka 4: Volba starostů

nepřímá	přímá	přímá i nepřímá
Island	Ukrajina	Spojené království
Litva	Slovensko	Rusko
Estonsko	Maďarsko	
Nizozemí	Polsko	
	Chorvatsko	
	Kosovo	

Vzhledem k výběru zemí jsme se s přímou volbou v našem vzorku častěji setkali ve východoevropských zemích, kde je rovněž vyšší četnost výskytu poloprezidentských systémů. Přímá volba bezpochyby může souviset ale i se stranickým systémem. Vzhledem k velmi skromným podmínkám a rozsahu našeho projektu však můžeme pouze vyslovit hypotézu, že výskyt přímé volby starostů může být nepřímo úměrný rozvinutému a funkčnímu stranickému systému na lokální úrovni a vysoké míře občanské participace. I samotné stanovení hypotézy je problematizováno pragmatickým jednáním politických aktérů, kteří otázku přímé volby zpravidla podřizují vlastním zájmům.

⁴⁴⁵ Informace o přípravě Analýzy možností zavedení přímé volby starostů v ČR a výzva k zaslání podnětů a připomínek k této problematice, materiál Ministerstva vnitra České republiky [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009]

Kudy dále?

Při zpracování předložené kolektivní monografie jsme se potýkali s omezeným rozsahem našich projektů, které nám umožnily a umožňují nabídnout pouze skromné závěry. Naším hlavním cílem bylo po zpracování prvního dílu [JÜPTNER, POLINEC & ŠVEC 2007] dokončit základní komparace lokální úrovně politických systémů evropských zemí. Od jejího rozšíření na střední a východní Evropu si slibujeme nastolení nových témat výzkumu lokální politiky.

Proč nová témata? Česká komunální politika z evropského prostoru v mnohých ohledech vybočuje. Přes snad nejpřísnější podmínky pro kandidaturu (nepočítáme-li země, kde nezávislí kandidáti nesmí být nominováni) jsme evropskou velmocí v počtu lokálních a regionálních stran. Disponujeme jednou z nejfragmentovanějších municipálních struktur v Evropě, aniž by naše legislativa nabízela citlivé instrumenty umožňující jejich hlubší integraci bez ztráty místní identity. Problematický je i volební systém s deformovanou úpravou panašování, který voličům často není srozumitelný a vnáší do přidělování mandátů prvek náhody.

Vzhledem k výše uvedeným důvodům je do určité míry „deviantní“ i český politologický výzkum komunální politiky, který se doposud zaměřoval z významné části právě na specifika české komunální politiky – stranický systém na komunální úrovni včetně role nezávislých listin nebo účinky volebního systému a podmínek kandidatury. Předložená kniha si klade skromný cíl obrátit diskusi k tématům, které jsou z hlediska evropského vývoje podstatná a která přitom nejsou v České republice na odpovídající úrovni diskutována na úrovni politické reprezentace ani příslušným ministerstvem.

Prameny a literatura

Literatura

- HEINELT, H.; HLEPAS, N. (2006): *Typologies of Local Government Systems*. In: Bäck, Henry; Heinelt, Hubert; Magnier, Annick (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- JOHN, PETER (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE Publications Ltd.
- KEMP, R.L. (1999) (eds.): *Local Government Election Practises*. Jefferson: McFarland.
- SWIANEWICZ, P. (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia? Velikost miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe*. Bratislava: M.E.S.A.10.

Internetové zdroje

Informace o přípravě Analýzy možností zavedení přímé volby starostů v ČR a výzva k zaslání podnětů a připomínek k této problematice, materiál Ministerstva vnitra České republiky; <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009

JMENNÝ REJSTŘÍK

A

Alexandr II. 322

B

Bäck, H. 42, 53, 71, 82, 96, 134, 303, 405

Bailey S. J. 130, 129, 131, 133, 134

Baldersheim, H. 7, 55, 71, 82, 96, 134, 195, 320, 303, 370, 371

Banot, J. 243, 239, 244, 250

Barrington, L. W. 325, 326, 344

Beetham, D. 100, 139

Bennett, R. J. 137

Bennett, M. 39, 42, 53

Berg, R. 285

Blair, T. 109

Bodelan, R. 340

Borowski, M. 248

Bours, A. 39, 40, 51, 53

Brežněv, L. I. 323, 338

Briggs, A. 90, 94, 134

C

Copus, C. 85, 116, 122, 123, 125, 135

Coulson, A. 122, 126, 135, 274, 302, 303, 344

D

Del Giudiceová, M. 55, 82

Denver, D. 119–124, 134, 135, 137

Dvořák, M. 376, 389

E

Eastwood, C. 85, 116

F

Fiala, V. 141, 147, 148, 151, 153, 155, 156, 160–164, 167, 246, 249, 250, 408

Finnbogadóttir, V. 55

G

Game, Ch. 86–98, 100, 102–106, 108–113, 115–120, 122–125, 127–133, 135, 139

Goldsmith, M. 37, 38, 40–49, 52, 53

Gorbačov, M. S. 278, 338

Grofman, B. 210, 211, 228, 229

Gurvits, E. 340

H

Haradinaj, R. 384, 385

Hebbert, M. 98

Heinelt, H. 37, 39, 42, 43, 47–51, 53, 303, 393–396, 405

Herron, E. S. 325, 326, 338, 344

Hesse, J. J. 18, 31, 41, 42, 48–50, 52, 53, 393

Hlepas, N. 37, 39, 42, 43, 47–51, 393, 394, 395, 396, 393, 405

Hloušek, V. 246, 251, 363, 370

Hollis, P. 87, 136

Hudalla, A. 194, 195, 246, 250, 307, 310, 315, 316, 319

Ch

Chmelnický, B. 321

Chruščov, N. S. 323

I

Ieda, O. 328, 344, 345
Illner, M. 7, 195, 320, 303, 370, 371
Ísleifsson, G. 56

J

Janukovyč, V. F. 337, 340
John, P. 47–49, 52, 88, 113, 116, 135,
137, 138, 303, 304, 395, 405
Jones, G. 98, 107, 109, 131, 132, 136
Juščenko, V. A. 325, 329, 337, 338, 340

K

Kadečková, H. 55, 78, 79, 83
Kateřina II. 321
Kouchner, B. 376
Kovryženko, D. S. 341, 345
Kristián IX. 56
Kristjánsson, S. 76, 78, 79, 83
Kučma, L. 324, 329, 339, 342

L

Laffin, M. 101, 114, 136
Lankina, T. 169–176, 179, 194, 195,
246, 250, 307, 310, 315, 316,
319
Laxness, H. 55
Lidström, A. 38–42, 49, 53
Lijphart, A. 164, 210, 229

M

Mackie, R. 92, 99, 137
Marcinkiewicz, K. 248
Matsuzato, K. 322–325, 329, 330, 338,
339, 341, 345, 346
Mazowiecki, T. 234

McAteer M. 99, 137
McGarvey, N. 99, 118, 137
Mečiar, V. 198–200, 204, 396
Mesežnikov, G. 209, 222, 224–226,
228–230

Midwinter, A. 99, 137
Milošević, S. 375, 377, 381, 383
Mouritzen, P. E. 43, 49, 50, 53, 285

N

Norton, A. 40, 41, 53

O

Oddsson, D. 55
Ondřej III. 197

P

Page, E. 37, 39, 42–45, 47, 48, 52
Pataky, J. 201
Pawlowska, A. 285, 286, 301
Pickvance, C. 41, 53
Pratchett, L. 12, 24, 33, 120, 127, 135,
137
Preteceille, E. 41
Putin, V. V. 307, 309, 318

R

Radzik, K. 285, 286, 301
Rae, D. 210, 230, 266, 274
Rallings, C. 118–124, 137, 139
Rao, N. 90, 92–94, 97, 101, 113–117,
121, 137, 138, 285
Rexhepi, B. 384
Rokkan, S. 210, 230
Rücker, J. 386
Rugova, I. 384

Ř

Říchová, B. 86, 138, 141, 142, 152,
158, 159, 161, 164, 167, 168

S

Sharpe, L. J. 41, 42, 48–50, 52, 53,
344, 393
Schwarzenegger, A. 85, 116
Skelcher, Ch. 138
Soós, G. 172, 174, 175, 177, 179, 180,
183–186, 188–193, 195, 250, 304
Stěpašin, S. 310, 320
Stewart, J. 87–95, 97–99, 104, 107,
109, 113, 131, 132, 136, 138
Stoker, G. 12, 24, 33, 105, 120,
135–139

Sullivan, H. 92, 93, 97–99, 116, 138
Svara, J. H. 43, 49–51, 53

T

Thaci, H. 384, 385
Thrasher, M. 118–124, 139
Tudman, F. 349, 350, 366, 396
Tymošenková, J. 325, 337, 338

W

Watt, P. 129, 132, 133, 139
Weir, S. 100, 136, 139
Wilson, D. 86–100, 102–133, 135–139
Wollmann, H. 7, 42, 171, 194, 195, 246,
250, 303, 307, 310, 315, 316, 319,
320, 370, 371

VĚCNÝ REJSTŘÍK

A

Anglo-skupina 41, 48, 51

B

blokové hlasování 118, 186, 209–211,
401, 402

boroughs

87, 89, 90, 93–95, 97, 106, 124,
137

C

Citizen Electoral Alliances (CEA)
295–298, 304

counties 87, 89, 91, 92, 94, 95, 97–99,
102, 121, 124

D

d'Hondtova metoda 76, 158, 245, 294,
362, 383, 400, 402

decentralizace 14, 15, 17, 18, 41, 45,
144, 149, 167, 169, 170, 198, 203,
229, 230, 257, 323, 349, 352, 366,
393, 396

E

Evropská charta místní samosprávy
199, 264, 279, 305, 306, 325, 343,
350, 366, 370

F

First Past the Post (FPTP) 100, 118,
119, 123, 209–211

fiskální decentralizace 198, 203, 396

fragmentace obcí 200, 400, 401

Franco-skupina 41, 48, 51

G

gmina 234, 237, 238, 250

Greater London Authority 86, 100, 101,
105, 107

H

Hare-Niemeyerova formule 265

Hareova kvóta 158, 400

hidden parties 247

J

jihoevropské systémy 42, 43, 45, 47

K

Kongres místních a regionálních samo-
správ 63, 200, 256

kumulování mandátů 68, 204, 262

M

menšinové samosprávy 179, 180

místní daně

40, 64–66, 128, 129–133, 178, 194,
198, 206, 233, 309, 312, 313, 333

místní shromáždění

155, 360

místní strany

160, 162–164, 192, 193, 246, 316,
363, 385

místní referendum 73, 174, 180,

184–186, 208, 313–315, 331, 332,
335, 336, 347, 360

N

nestraničné listiny 80

New Public Management 145, 146,
160, 166, 167, 394

nezávislí kandidáti 191, 210, 212,
213, 216, 218, 219–221, 223–225,
245–247, 294–297, 340, 361, 362,
364, 365, 404

O

občanská iniciativa 360, 385
občanská participace 8, 11–14, 18–26,
32, 71, 127, 144, 245, 360, 393,
403
obecní pořádek 8, 37, 205, 240, 285,
311, 331, 349, 350, 355, 379,
401
opčina 349, 351, 396, 399
opština 373, 375–377, 379–388,
399, 401

P

panašování 158, 383, 404
parishes 87, 88, 91, 96, 102, 103,
131, 398
parlamentarismus 42
participativní vládnutí 19–21
POLLEADER 50–52
presidencialismus 42, 43
přímá volba starostů 121, 245, 247–349,
355, 362, 365–368, 394, 395,
400–402, 405

Q

quangos 85, 100, 110

R

Rada evropských obcí a regionů (CEMR)
63, 200
rajony 323–325, 327, 328

S

Saint Laguë 188, 190
semi-presidencialismus 43
Severo- a středoevropská skupina
41, 48, 49, 51, 393
Středo- a východoevropská skupina
49, 51, 393, 395, 397
severoevropské systémy 42, 43, 45,
47, 394, 395, 398
Single Transferable Vote 94, 118, 119,
123, 124
sídelní struktura 9, 57, 81, 173, 237,
253, 254, 351, 399, 400
Sloučené systémy 39
slučování obcí 57, 58, 77, 160, 174,
201, 238, 282, 394, 398
smíšený volební systém 39, 135, 186,
187, 191–193, 237, 266, 337, 354,
361, 364, 402
Sousedské rady 71, 96, 156, 157
společné obecní úřady 202
svazky obcí 239
Svobodné komuny 55
Systémy s duální strukturou 39

U

úcelové dotace 65, 128, 129, 178, 198
uzavírací klauzule 190, 294, 338, 340,
245, 362
uživatelské výbory 71

V

venkovské okresy 57, 73
vláda shromáždění 42

volební obvody 60, 61, 101, 119,
186–189, 209, 216, 218, 221, 244,
264, 266, 362, 374, 383

volební účast 81, 120, 121, 158, 162,
190, 212, 224, 243, 248, 265, 299,
315, 368, 383, 385, 387, 397

voličské chování 78, 245, 249, 326, 337

všeobecné dotace 65, 128, 129

vyrovnávací fond 60, 61, 66, 292

W

welfare state 150, 285

Petr Jüptner, Martin Polinec a kolektiv

Evropská lokální politika 2

Vydal Institut politologických studií FSV UK

Recenzenti: Doc. PhDr. Vlastmil Fiala, CSc.,

Doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.

Návrh obálky Soňa Vopatová

Sazba Roman Polák

Tisk Printia, Praha (www.knihy-levne.cz)

Praha 2009

Vydání první

ISBN 978-80-254-3510-6