



**Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta**

Veřejná politika a územní správa a samospráva

Distanční studijní opora

Svatava Nunvářová

Brno 2006



Socrates
Grundtvig

Tento projekt byl realizován za finanční podpory Evropské unie v rámci programu SOCRATES - Grundtvig.

Za obsah produktu odpovídá výlučně autor, produkt nereprezentuje názory Evropské komise a Evropská komise neodpovídá za použití informací, jež jsou obsahem produktu.

This project was realized with financial support of European Union in terms of program SOCRATES - Grundtvig.

Author is exclusively responsible for content of product, product does not represent opinions of European Union and European Commission is not responsible for any uses of informations, which are content of product.

Recenzoval: Ing. Milan Komenda

Veřejná politika a územní správa a samospráva

Vydala Masarykova univerzita

Ekonomicko-správní fakulta

Vydání první

Brno 2006

© Svatava Nunvářová, 2006

ISBN 80-210-3958-2

Identifikace modulu

Znak

- KRVVUS

Název

- Veřejná politika a územní správa a samospráva

Určení

- Studijní program Hospodářská politika a správa, obor Regionální rozvoj a správa, studijní směr Regionální rozvoj a správa, 6. semestr bakalářské kombinované studium.

Garant/autor

- Ing. Svatava Nunvářová

Cíl

Vymezení cíle

Předkládaný text by Vám měl pomoci orientovat se v problematice veřejné politiky a její vazby na územní správu a samosprávu. Jeho cílem je poskytnout Vám základní informace o veřejné politice jakožto specializované vědě vycházející z politiky v obecné rovině. Také byste se měli dozvědět základní informace o systému veřejné správy v České republice se zaměřením na územní státní správu a samosprávu.

Jednotlivá témata jsou řazena logicky v závislosti na zaměření předmětu. Nejdříve se seznámíte s veřejnou politikou. Také Vám bude objasněna politika na obecné úrovni a systém politických stran v České republice. Dále se text zaměří na veřejnou správu, na principy jejího fungování, historický vývoj české veřejné správy a na současný systém české veřejné správy. Následuje bližší vysvětlení jednotlivých linií systému veřejné správy a jejího výkonu v území.

Předmět Veřejná politika a územní správa a samospráva navazuje na předmět Veřejná ekonomie, resp. na informace z něj vztahujících se k výkladu základních pojmů veřejné ekonomie a určitých souvislostí mezi některými prvky tvořícími základ veřejné ekonomie.

Předmět je jedním ze základních kurzů bakalářského studia oboru Regionální rozvoj a správa, jeho absolvování vytváří dobrá východiska pro pochopení struktury a obsahu dalších kurzů ve studiu navazujícím, zejména Teorie a praxe rozvoje měst a obcí, Regionální věda, Řízení a kontrola ve veřejné správě či Institucí veřejné správy.

Dovednosti a znalosti získané po studiu textů

Nastudování tohoto materiálu by mělo prohloubit Vaše znalosti o politice obecně se zaměřením na politiku veřejnou a druhy veřejných politik. Stejně tak by se měly rozšířit Vaše znalosti o systému veřejné správy v České republice se zaměřením na správu a samosprávu vykonávanou v území. Po prostudování textu by vám měla být zřejmá role jednotlivých složek systému veřejné správy, které tvoří základ pro prosazování zájmů v rámci veřejné politiky. Získané znalosti byste měli být schopni využít v rámci své profesní praxe.

Časový plán

Prímá výuka předmětu je rozdělena do dvou bloků konzultací po čtyřech vyučovacích hodinách. První blok je zaměřen na uvedení do oblasti veřejné politiky a upozornění na problematice pasáže, se kterými se můžete při studiu setkat. Druhý blok vychází z části,



kteřá se věnuje veřejné správě, a je zaměřen na oblast územní správy a samosprávy. V obou blocích bude brán zřetel na praktické procvičení poznatků získaných samostudiem.

Časová náročnost

- prezenční část 8 hodin (dva čtyřhodinové bloky)
- samostudium 32 hodin
- POT 4 hodiny

Celkový studijní čas

- 44 hodin

Harmonogram

Únor:

- 1. týden samostudium - kapitola č. 1 - první část
prezenční část - přednáška 4 hodiny

Březen:

- 1. týden samostudium - kapitola č. 1 - druhá část
- 2. týden samostudium - POT č. 1
- 3. týden samostudium - kapitola č. 2
- 4. týden samostudium - kapitola č. 3

Duben:

- 1. týden samostudium - kapitola č. 4
- 2. týden samostudium - POT č. 2
- 3. týden samostudium - kapitola č. 5
- 4. týden samostudium - kapitola č. 6

Květen:

- 1. týden prezenční část - přednáška 4 hodiny,
konzultace obtížnějších pasáží
- 2. týden samostudium - kapitola č. 7
- 3. týden samostudium - kapitola č. 8
- 4. týden samostudium - kapitola č. 9



Způsob studia

Studijní pomůcky

- Povinná literatura:
 - POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0. s. 15 - 29, 149 - 155, 187 - 195, 169 - 175, 214 - 268.
 - POTŮČEK, M., PURKRÁBEK, M., VAVROUŠEK, J., a kol. *Zrod teorie veřejné politiky v České republice*. Praha: Vesmír, 1994. ISBN 80-901131-6-8. s. 17 - 37, 49 - 64.
 - Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v aktuálním znění.
 - Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) v aktuálním znění.
- Doporučená literatura:
 - KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing, 2003. ISBN 80-86395-78-2.
 - HEYWOOD, A. *Politické ideologie*. Praha: VICTORIA PUBLISHING, 1994. ISBN 80-85865-10-6.
 - KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4. 408 s.
 - Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze v aktuálním znění.

- Doporučené www:
 - Asociace krajů ČR (<http://kr-urady.cz>)
 - Centrální adresa (<http://www.centralni-adresa.cz>)
 - Ministerstvo pro místní rozvoj (<http://www.mmr.cz>)
 - Ministerstvo vnitra (<http://www.mvcr.cz>)
 - Portál veřejné správy (<http://www.portal.gov.cz>)
 - Svaz měst a obcí ČR (<http://www.smocr.cz>)
- Studium on-line

Vybavení

- PC
- Internet
- Software - MS Word, MS Excel, MSIE, Adobe Acrobat Reader

Návod práce se studijními texty

Studijní text je rozčleněn do devíti kapitol, které na sebe logicky navazují, proto je vhodné, abyste při studiu postupovali systematicky. Text je tématicky rozdělen na dvě pomyslné části, první je věnována veřejné politice a disciplínám s ní souvisejícím, druhá se věnuje veřejné správě, nejdříve jako celku a pak se zaměřením na její aspekty v území. Při studiu obou částí budete potřebovat přístup na internet, neboť si na něm budete doplňovat praktické znalosti zejména u zadávání veřejných zakázek, evidence politických stran, ale také u tvorby předpisů územních samosprávných celků. Stejně tak využijete přístup na internet pro výběr POTů, jejichž zadání bude upřesněno na Studiu On-Line, a pro získání doplňkových textů. Ke studiu zákonů lze doporučit například aktuální znění zákonů zveřejňovaná na portálu veřejné správy (<http://portal.gov.cz>) či tištěnou edici ÚZ. Za kapitolami jedna a čtyři naleznete POTy. První POT bude spočívat ve vypracování případové studie, díky které byste si měli procvičit chápání pojmů a souvislostí veřejné politiky a veřejné správy. Druhý POT je prakticky zaměřený, vztahující se k zadávání veřejných zakázek.



Obsah

Stručný obsah

Kapitola 1

Veřejná politika

Veřejná politika je determinována především veřejným zájmem, proto ji lze vymezovat hned z několika možných pohledů. Vzhledem ke svému původu má vazbu na mnoho dalších disciplín.

Kapitola 2

Politika a politické ideologie

Politika a politická moc má zásadní význam pro zvládnutí problematiky veřejné politiky. Politické ideologie umožňují různý pohled na vysvětlování skutečností, které se dějí ve společnosti. Konstitutivní složkou politiky jsou politické strany.

Kapitola 3

Veřejná volba

Teorie veřejné volby je vědním oborem ekonomie, kterým se objasňuje podstata rozhodování subjektů veřejné správy. Možnost volit samosprávné orgány či rozhodovat v místním referendu představuje možnost občanů prosazovat své veřejné zájmy.

Kapitola 4

Veřejné zakázky

Vytvoření jednotného systému zadávání veřejných zakázek přispívá k větší efektivnosti ve vynakládání veřejných prostředků. Jasná pravidla umožňují transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek.

Kapitola 5

Historie veřejné správy

Veřejná správa má dlouhou historii. Znalost jejího vývoje často pomáhá vysvětlovat prvky, postupy a metody uplatňované v současné veřejné správě.

Kapitola 6

Veřejná správa

Veřejná správa může být chápána v několika významech. Funguje na základě mnoha principů, jejichž míra uplatnění ji konstituuje. Česká veřejná správa je dvouliniová. Dělí se na státní správu a samosprávu.

Kapitola 7

Státní správa

Státní správa je jednou ze složek veřejné správy, která prosazuje státní moc. Územní státní správa pečuje především o to, aby na území celého státu byla zajištěna stejná míra prosazování státní moci. Prostřednictvím ní dochází k provádění veřejné politiky.

Kapitola 8

Samospráva

Samospráva je v České republice tvořena zájmovou samosprávou a územními samosprávnými celky. Ústava ČR určuje základní územní samosprávné celky - obce a vyšší územní samosprávné celky - kraje. Díky své samostatné působnosti mohou ÚSC odpovědně vykonávat správu svých vlastních záležitostí.

Kapitola 9

Tvorba práva územními samosprávnými celky

Tvorba právních předpisů je významným prostředkem tvorby a prosazování veřejné politiky. Územní samosprávné celky mohou vydávat v rámci zákonných zmocnění obecně závazné vyhlášky a nařízení.

Úplný obsah

1. Veřejná politika	13
1.1 Historie a pozadí vzniku veřejné politiky	15
1.2 Politická věda versus veřejná politika	16
1.3 Veřejný zájem	16
1.4 Co je a co není veřejná politika	17
Veřejná politika a rozhodnutí	18
Tvorba versus realizace veřejné politiky	18
Veřejná politika znamená pasivitu i činy	18
Veřejné orgány a organizace mají klíčovou, ale ne výhradní roli	18
1.5 Veřejná politika versus veřejná správa	18
1.6 Dělení veřejné politiky	19
Základní vymezení vybraných veřejných politik	21
1.7 Implementace veřejné politiky	23
1.8 Vztah veřejné politiky a médií	24
1.9 Veřejná politika a lobování	25
1.10 Veřejná politika a legislativní proces	26
1.11 Veřejná politika a její mezery	27
2. Politika a politické ideologie	29
2.1 Politika	30
2.2 Místní a regionální politika	32
2.3 Politické ideologie	32
2.4 Stručná charakteristika vybraných politických ideologií	34
Liberalismus	34
Konzervatismus	34
Socialismus	35
Komunismus	35
Anarchismus	35
Fašismus a nacionalismus	35
Environmentalismus	35
Demokracie	35
2.5 Politické strany	36
2.6 Politické strany v České republice	37
Rejstřík politických stran a hnutí	38
Financování politických stran	38
3. Veřejná volba	41
3.1 Volby a volební systémy	43
3.2 Volby do územních samosprávných celků ČR	45
Volby do zastupitelstev krajů	45
Volby do zastupitelstev obcí	46
3.3 Místní referendum	50
Petice	51
4. Veřejné zakázky	53

4.1	Veřejné zakázky	54
4.2	Zadávací řízení	57
4.3	Způsoby zadávání veřejných zakázek	58
5.	Historie veřejné správy	61
5.1	Počátky utváření veřejné správy (do roku 1848)	62
5.2	Vývoj správy v Habsburské monarchii (1848 -1918)	63
5.3	Vývoj veřejné správy v letech 1918 - 1939	65
5.4	Vývoj po druhé světové válce	66
5.5	Vývoj veřejné správy po roce 1989	67
6.	Veřejná správa	69
6.1	Vazby veřejné správy	71
6.2	Vymezení a obsah pojmu veřejná správa	71
6.3	Principy fungování veřejné správy	71
6.4	Organizace a dělení české veřejné správy	73
7.	Státní správa	77
7.1	Ústřední orgány státní správy	79
7.2	Územní orgány státní správy	80
7.3	Veřejnoprávní smlouvy	83
8.	Samospráva	87
8.1	Pravomoc a působnost samosprávy	89
8.2	Zájmová samospráva	90
8.3	Územní samospráva	91
8.4	Základní územní samosprávný celek - obec	92
	Orgány obce	93
8.5	Vyšší územní samosprávný celek - kraj	94
	Orgány kraje	94
8.6	Dozor nad výkonem činnosti ÚSC	95
8.7	Evropská charta místní a regionální samosprávy	96
8.8	Svaz měst a obcí	96
8.9	Asociace krajů	97
9.	Tvorba práva územními samosprávnými celky	99
9.1	Tvorba externích předpisů	100
	Postavení právních norem územních samosprávných celků	100
	Právní normy územních samosprávných celků	102
	Legislativní proces na úrovni obcí a krajů	106
	Sankce za porušení právních předpisů ÚSC	108
	Kontrola právních předpisů územních samosprávných celků	108
9.2	Tvorba interních předpisů ÚSC	109

Úvod

Problematika veřejné politiky v územní správě a samosprávě je charakteristická posilováním úlohy regionální samosprávy mezi státní správou na straně jedné a místní či územní samosprávou na straně druhé.

Struktura předkládaného textu je uspořádána v závislosti na názvu předmětu a logických vazbách mezi jednotlivými částmi. Veřejná politika je možným druhem rozhodování ve veřejné správě, kam řadíme i územní správu a samosprávu. Pochopení vztahů a vlastností jednotlivých územních složek veřejné správy a veřejné správy jako celku by Vám mělo napomoci pochopit důležitost veřejné politiky a její vztah k veřejné správě.

Otázky, které veřejná politika řeší, se dotýkají mnoha stránek každodenního běžného života občanů, pro které je podstatné například to, zda mají možnost využívat určité veřejné služby, v jaké kvalitě a za jakou cenu.

Veřejná politika je součástí obecného pojetí politiky. Proto se jí bezprostředně týká i otázka prosazování politické moci, o kterou v pluralitně založených demokraciích bojují politické strany. Politická situace tvořená větším počtem politických stran ovlivňuje mechanismy politického rozhodování ve státě. Existence politických stran a uskupení se zdá být pro zachování demokratických principů ve společnosti klíčová. To je také jedním z důvodů, proč se na jejich financování podílí stát.

Veřejná politika je spojována s uplatňováním veřejné moci. V tom se také zobrazuje její závislost na veřejné správě. Kdy zjednodušeně veřejná politika říká, co se má dělat a jak, a veřejná správa, prostřednictvím svých složek, pak tuto vůli uvádí v život. Aby tento proces fungoval je nutná i existence možnosti veřejné volby ať už prostřednictvím voleb, kdy si občané volí své zástupce, kteří prosazují jejich zájmy, nebo prostřednictvím referenda, kdy mají občané příležitost vyjádřit své zájmy přímo.

Veřejná správa subsumuje otázky samosprávy i státní správy a to jak na ústřední, tak i územní úrovni. Pro splnění svých cílů si veřejná správa vytváří své postupy, využívá specifické nástroje a komunikuje s veřejností. Pro pochopení celého systému je dobré se seznámit i s historickým vývojem veřejné správy v České republice. Významným aspektem české veřejné správy je také samozřejmě existence samosprávných principů fungování obcí a krajů.

- **Historie a pozadí vzniku veřejné politiky**
- **Politická věda versus veřejná politika**
- **Veřejný zájem**
- **Co je a co není veřejná politika**
- **Dělení veřejné politiky**
- **Implementace veřejné politiky**
- **Vztah veřejné politiky a médií**
- **Veřejná politika a lobbování**
- **Veřejná politika a legislativní proces**
- **Veřejná politika a její mezery**

1

Veřejná politika



Cíl kapitoly

V úvodní kapitole se seznámíte s definicemi základních pojmů týkajících se veřejné politiky. Budete uvedeni do problematiky veřejné politiky a s ní souvisejícího veřejného zájmu. Studium této kapitoly pochopíte, co je to veřejná politika a jak a proč tato vědní disciplína vznikla. Budete mít představu o tom, co si pod tímto pojmem představit a co naopak ne. Seznámíte se s dělením veřejné politiky a jejím vztahem k dalším disciplínám, jako jsou politická věda a veřejná správa. Zmíněn bude také vztah veřejné politiky a médií. Nebude opomenut význam lobování a mezer veřejné politiky a rovněž význam zákonodárného procesu pro tvorbu a uskutečňování veřejné politiky.



Časová zátěž

- doba potřebná pro přečtení a nastudování kapitoly je celkem 5 hodin, studium si vzhledem k náročnosti kapitoly rozvrhnete do prvního a třetího týdne semestru po přibližně 2,5 hodinách týdně, další 2 hodiny budete potřebovat na vypracování POT - 2. týden semestru

Vládnutí, správa věcí veřejných, služba občanovi, řízení státu to jsou v dnešní době často vyslovované pojmy. Je běžné, že v moderních společnostech existuje skupina lidí, která se profesionálně zabývá naplňováním těchto činností. Přípravují různé návrhy zákonů, rozhodnutí či opatření, rozpočtů veřejných organizací, schvalují je a taktéž je uskutečňují. Další je třeba přibližují veřejnosti a snaží se voliče přesvědčit o svých návrzích. Tyto a jim podobné činnosti spadají do jedné velké oblasti, kterou lze nazvat veřejnou politikou.



Představte si tuto někde běžnou situaci. V obci je relativně vysoká nezaměstnanost, řekněme kolem 20 %. Obecní rozpočet je sice napjatý, ale i přesto se zastupitelstvo obce rozhodne zadlužit a i s pomocí dotací připraví ve svém území zónu vhodnou pro podnikání. Zóna je nachystaná, ale žádní významní investoři se do ní netlačí, např. také díky špatné dopravní dostupnosti a neodpovídající kvalitě dostupné pracovní síly. Rozvoj dalšího podnikání lze v obci předpokládat jen stěží. Kdo by měl tuto situaci řešit? Měla by se obec pouštět do dalších rozvojových projektů? Nebo by měl stát pro všechny obce v podobné situaci vymyslet koncepci zlepšení dopravní dostupnosti a vzdělávací politiky? Jedná se zde o možnosti řešení jednoho z mnoha problémů prostřednictvím veřejné politiky na několika územních úrovních.



Existuje mnoho definic veřejné politiky a jejich konečná verze často záleží na účelu pro jaký je definice tvořena. Obecně lze užít tuto definici. (Potůček, 1994, s. 8) Veřejná politika je věda zabývající se analýzou procesů formování a uplatňování veřejných zájmů institucemi veřejného sektoru při řešení společenských problémů. Věnuje se při tom institucionálnímu zprostředkování těchto procesů veřejným, občanským a do jisté míry i soukromým sektorem v souvislosti s existující politickou praxí.

Praxe veřejné politiky je poměrně složitým procesem četných, na sebe navazujících rozhodovacích kroků. Na přípravě politického rozhodnutí (politicky odpovědní aktéři v případě zákonodárného procesu) se podílí řada dalších aktérů nebo jejich skupin/sítí. V řadě případů je rozhodnutí delegováno také na nižší úroveň (prováděcí právní normy, decentralizace, samospráva). Výstupem rozhodnutí jsou právní normy nebo různé veřejné programy.

Funkcí veřejné politiky je zajistit rovnováhu mezi ekonomickou, politickou a sociální sférou.

Veřejná politika je takovou politikou, která zabraňuje politikům a jiným osobám či skupinám zneužít politickou moc pro jejich vlastní soukromé a skupinové zájmy a považuje je za ohrožení demokratického řádu. Jejím objektem jsou veřejné zájmy s dlouhodobým zaměřením, např. vzdělávání občanů, sociální zabezpečení, obrana země, hospodářský

rozvoj, zlepšení životního prostředí, rozvoj kultury aj. Veřejná politika se zaměřuje na otevřenost a stále informování občanů o politických jednáních a stavu důležitých problémů ve společnosti a na komunikaci s občany o těchto problémech. Stejně tak se, ale snaží i o prohloubení zastupitelské demokracie a rozšíření podílu občanů na přípravě a prosazení důležitých politických rozhodnutí (např. důležitých zákonů). Využívá pro to všech reálně možných prvků participační demokracie (např. veřejná slyšení v zastupitelských orgánech v komisích pro přípravu a hodnocení důležitých rozhodnutí, veřejné diskuse o podstatných otázkách rozvoje společnosti apod.). Veřejná politika usiluje o stranickou neutralizaci veřejné správy, její profesionalizaci a loajalitu vůči státu. Veřejná politika se snaží o prosazování takových reforem veřejné správy, které odstraní z její činnosti vrchnostenský poměr k občanům a místo přehlíživého a necitlivého byrokratismu zavede moderní administrativu podřízenou koncepci veřejné správy jako přednostní služby veřejnosti. (Jirásková, 2004, s. 165)

1.1 Historie a pozadí vzniku veřejné politiky

Přechod od centrálně plánované ekonomiky k demokratické společnosti, který Česká republika uskutečnila po roce 1989, odstartoval v našem státě i rozvoj veřejné politiky, který zde do té doby nemohl být ve svém pravém slova smyslu prosazován. Pokud za veřejnou politiku tedy nebyla považována moc státního aparátu. Proto není divu, že zájem o skutečnou veřejnou politiku lze v naší zemi pozorovat především v posledních deseti letech.

Nicméně veřejná politika vznikla v šedesátých letech dvacátého století a je to poměrně mladá vědní disciplína. Její vznik byl motivován potřebou doplnit politologii, sociologii, ekonomii a další vědní disciplíny, které k vysvětlení nově vznikajících jevů přestávaly postačovat. Do dalších zemí střední a východní Evropy veřejná politika pronikla také až s pádem komunismu, tedy počátkem devadesátých let dvacátého století.

Veřejná politika vychází z množství teoretických podnětů, které byly vypracovány na půdě ekonomie, politické vědy, sociologie, antropologie, historie, teorie organizace, teorie společenského výběru, teorie masové komunikace, teorie kultury, práva a správní vědy. Veřejná politika je pak průřezovou vědní disciplínou, přesahující svým zaměřením i výkladem a výzkumnými metodami hranice tradičních sociálních věd, kterými jsou např. ekonomie, politická věda, sociologie či právo. (Potůček, 1994, s. 92) Poznatků z ostatních vědních disciplín využívá veřejná politika k formulování a implementaci veřejného zájmu a k řešení problémů spojených s životem v lidské společnosti. (Malý, 2004, s. 7)

Veřejná politika převzala některé své prvky z mnoha dalších vědních disciplín, např.:

- politická věda: důraz na proces přijímání rozhodnutí,
- veřejná správa a právo: důraz na roli byrokracie při vytváření politiky a realizace rozhodnutí,
- ekonomie: důraz na koncepty (modely) jako na nástroj racionality, náklady/užítky, maximalizace a specifické ekonomické politiky,
- sociologie: důraz na třídu, společenské postavení a sociální problémy,
- filosofie: důraz na logiku, hodnoty a etiku.

Samotný pojem politika má několik možných významů, s tímto ohledem pak může být veřejná politika interpretována jako (Fiala, 2000):

- označení pro oblast činnosti (náplň práce politika),
- vládní rozhodnutí (např. zavedení finanční spoluúčasti pro pacienty zdravotnických služeb),
- program (např. zpracovaný politickou stranou),
- teorie nebo model,
- proces,
- specifický druh nabídky, kdy je veřejná politika chápána jako činnost, kterou provádí politik (ve snaze udržet se ve funkci) přičemž předkládá v podstatě druh nabídky voličům,

Zdroje veřejné politiky

- výstup (výsledek, výstup realizace nějakého záměru).

1.2 Politická věda versus veřejná politika



Nejtěsnější vztah má veřejná politika na politickou vědu neboli politologii. Politologie je věda zabývající se studiem politické teorie, politických systémů, pravidel a zákonitostí, politického řízení, politických institucí, státních i nestátních organizací, mezinárodní politiky a politických vztahů mezi státy. (Krause, 2001) Politické vědy obecně vznikly v pozornosti zájmu o specifické politické problémy, jako příčinné proměnné jednotlivých (izolovaných) politik a jako vztah mezi politikami a sociálními následky.

Politické vědy usilují o porozumění toho, co stát, jakožto zástupce lidu, dělá, a už ne o toho, jak to dělá. Spojují proces výsledků a zdůrazňují dopady, systematickou hodnotu výsledků a nezamýšlených následků.

V centru politických věd je výkon politiky jako specializované a dělbu práce profesionalizované lidské činnosti, bezprostředně vázané na reprezentaci a střet zájmů a boj o moc. Veřejná politika se naproti tomu zajímá spíše o politický proces vedoucí k uspokojování konkrétních, diferencovaných lidských potřeb příslušníků společnosti, jejichž uspokojení nemůže být zprostředkováno výlučně soukromým sektorem. Rozdíl mezi veřejnou politikou a politickou vědou lépe ilustruje následující tabulka srovnávající různé charakteristiky vědních disciplín.

Politická věda	Veřejná politika
ideologie	technologie
konflikt	konsensus
odcizení moci	služba
ovládání	kooperace
reprezentace	uspokojení potřeby
krátkodobý horizont	dlouhodobý horizont
rozhodování	rozhodování

Tabulka 1.1. Rozdíly mezi politickou vědou a veřejnou politikou.
Zdroj: Potůček, M. a kol., 1994. s. 7.

1.3 Veřejný zájem

Veřejná politika analyzuje, formuje a uplatňuje procesy vztahující se k veřejnému zájmu prostřednictvím různorodých institucí veřejného sektoru. Veřejná politika je tedy velmi úzce spjata s veřejným zájmem. Veřejný zájem je východiskem a jeho realizace kritériem účinnosti veřejné politiky. Je také orientačním vodítkem pro definování objektů působení veřejné politiky. (Potůček, 1994, s. 25)

Jednodušeji lze veřejnou politiku vymezit jako nepoměr mezi aktuálními a žádoucími stavy ekonomiky a společnosti. Přitom žádoucími stavy rozumíme uspokojování potřeb v podmínkách ekonomického a sociálního života. Přes žádoucí stavy se dostáváme opět k pojmu veřejný zájem. Z tohoto pohledu lze veřejný zájem také označit za obecné blaho, nebo také za obecný zájem společnosti, který je však vždy vztažen k určitému objektu (času, kultuře ap.). Veřejná politika je nástrojem identifikace veřejného zájmu, jeho hodnocení, stanovení preferencí jeho výběru jako předmětu veřejné politiky, metod jeho řešení a naplnění.

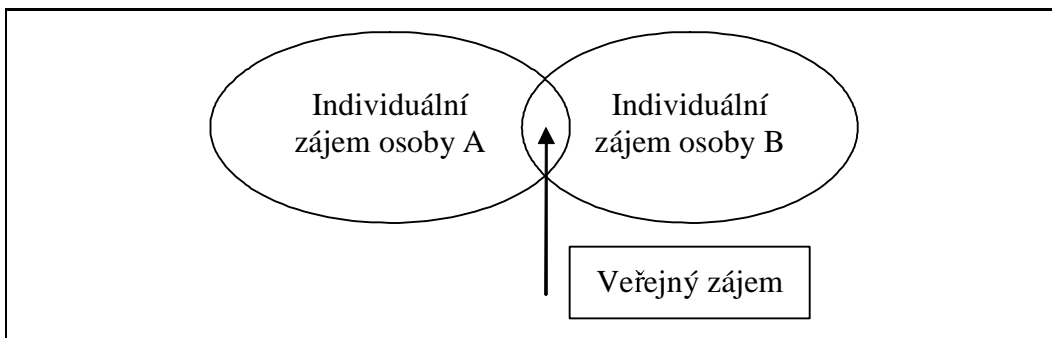
Při jisté míře abstrakce lze říci, že veřejný sektor je opakem sektoru soukromého. Zde se jedinec, potažmo firma, rozhodují sami na základě vlastních soukromých zájmů. Ve veřejném sektoru se střetává bezpočet různých a odlišných zájmů veřejnosti ale i veřejných institucí, potom hovoříme o zájmu veřejném.

Jednotná definice pojmu veřejný zájem neexistuje. Veřejný zájem lze však určit jako souhrn individuálních zájmů ve společnosti. O veřejném zájmu můžeme například hovořit v případě statků, které jsou schopny uspokojovat veřejné potřeby pro každého. Veřejné potřeby se týkají těch statků, na jejichž stavu a rozvoji má zájem každý subjekt.



Jestliže stát jako vlastník poskytne určité sociální skupině více nebo méně výhod než jiné, může tak činit pouze ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho. Veřejný zájem je nejenom to, v čem je zainteresovaná určitá společenská skupina, ale i to, co může mít právotvorné důsledky. Veřejný zájem nemůže být pouhou zvláštností, byť i věci sebevýznamnější z pohledu lobbyistů anebo z perspektivy malé lokality. Pokud jde o zájem týkající se výkonu místní anebo ústřední správy, měl by to být společný zájem velké většiny členů příslušné komunity. (Pomahač, 2002, s. 2)

Veřejný zájem má zřejmý nadindividuální charakter, zejména pokud bude považován za průnik individuálních zájmů jednotlivých občanů, jak je to naznačeno v následujícím schématu.



Obrázek 1.1. Veřejný zájem.
Zdroj: Ochrana, 2003, s. 12

Do spektra veřejné politiky se může dostat i zájem individuální, pokud veřejnost uzná, že má závažný a společenský dosah (např. řešení chudoby). Veřejná politika je založena a legitimizována existencí veřejných zájmů, tedy nejen vznikem a rozšířením, ale také uznáním veřejného zájmu jako společensky v danou dobu významným a aktuálním.

Veřejný zájem se týká zjištění a rozdělování veřejných statků a služeb, které jsou individuálně nepřiraditelné a spotřebovává je veřejnost jako celek. Veřejný zájem je i vyjádřením potřeb subjektů společnosti na ty hodnoty a potřeby společnosti, které považují za prioritní. Veřejný zájem je často segmentován, což má vliv na veřejnou politiku. Na základě této segmentace často dochází ve veřejné politice ke specializaci, např. na politiku bezpečnostní, sociální, zdravotní a další. Má-li však být veřejný zájem předmětem veřejné politiky musí být jako veřejný uznán.

1.4 Co je a co není veřejná politika

Vzhledem k tomu, že existují desítky různých definicí veřejné politiky je vhodné uvést příklady a detaily toho, co je a co není veřejná politika. Obecně lze říci, že proces tvorby veřejné politiky se skládá z mnoha částečných procesů a může probíhat dlouhé časové období. Do různosti definic se tak mohou prolínat např. cíle a záměry příslušných odvětvových politik či výsledky již realizované politiky. Aby mohla být veřejná politika považovaná za veřejnou politiku v pravém slova smyslu, je třeba, aby byla alespoň do určité

míry vytvořená v rámci postupů a vlivů organizací státu. Lze to rozvést na konkrétnějších případech. (Beblavý, 2002, s. 15)

1.4.1 Veřejná politika a rozhodnutí

Při běžném užívání se často přehlíží rozdíl mezi politikou a rozhodnutím. Politika má však větší rozsah než rozhodnutí. Obyčejně totiž zahrnuje jistou množinu konkrétních rozhodnutí, které někdy zase představují nějakou racionální posloupnost. Např. rozhodnutí o existenci problému, rozhodnutí o potřebě řešit jej, rozhodnutí o nejlepším možném postupu řešení, rozhodnutí o přijetí potřebné legislativy atd. Politika tedy vzniká na základě interakcí mezi několika více či méně propojenými rozhodnutími.

1.4.2 Tvorba versus realizace veřejné politiky

Často se lze setkat s názorem, že politici zodpovídají za tvorbu veřejné politiky a veřejní zaměstnanci za její realizaci. Veřejní zaměstnanci by měli mít pouze poradní funkci při rozhodování politických představitelů o klíčových otázkách veřejné politiky. Po politickém výběru konkrétní politiky by měli mít zase veřejní zaměstnanci značnou volnost při její realizaci v rámci definovaného rámce a politici by se jim do této činnosti již neměli plést. Tuto představu lze však snadno zpochybnit praxí, kdy veřejná politika často představuje společný výsledek mnoha operativních rozhodnutí či reakcí na problémy, které se objevily na relativně nízkých úrovních organizace. A ve vysoce specializovaných organizacích mohou mít níže postavení zaměstnanci s odbornými znalostmi až nečekaně významný vliv na určování veřejné politiky.

1.4.3 Veřejná politika znamená pasivitu i činy

Chování politických představitelů může mít podobu nedobrovolného selhání, ale i svobodného rozhodnutí nic nečinit. Takové "rozhodování" představuje situaci, kdy někdo vědomě či nevědomě vytvoří překážku k veřejné diskuzi o politickém problému a jeho řešení. Tento postup lze pozorovat v situacích, kdy je politicky nepřijatelné nic neudělat, a zároveň v situacích, které nemají vysokou prioritu. Řešením je potom přijaté opatření v praxi nefinancovat či podfinancovat tak, aby ve skutečnosti nebylo realizovatelné.

1.4.4 Veřejné orgány a organizace mají klíčovou, ale ne výhradní roli

Zmenšování rozdílů mezi veřejným a soukromým sektorem je častým tématem dnešních diskusí. Tato situace nastává jako důsledek zakládání různých soukromých organizací ve 100 % vlastnictví organizací veřejných. Díky tomu je dnes stále těžší stanovit přesnou dělicí čáru mezi veřejnou politikou a například podnikatelskou strategií a veřejná politika se stává těžko identifikovatelná. Nicméně veřejná politika musí být vytvořená, tedy minimálně autorizovaná nebo schválená, veřejnými orgány či organizacemi. Nemusí být tedy v podstatné míře tvořená přímo vládou, ministerstvem, obcí či krajem, ale musí být přinejmenším částečně vytvořená v rámci veřejných struktur.

1.5 Veřejná politika versus veřejná správa

Veřejná politika je prosazována v rámci veřejného sektoru, kam řadíme i veřejnou správu. Rozdíl mezi veřejnou politikou a veřejnou správou lze charakterizovat tak, že veřejná správa zahrnuje zaběhnuté, rutinně se opakující činnosti v rámci předem daných regulativů, zatímco veřejná politika je tvorbou čehosi nového, překračujícího stávající praxi uplatňování veřejného zájmu institucemi veřejného sektoru.



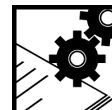
Veřejná správa se ve funkčním smyslu vymezuje jako činnost, která je zaměřena na zabezpečení veřejných úkolů a cílů. Ve smyslu institucionálním je pak veřejná správa chápána jako určitá soustava institucí prosazujících veřejnou moc. Česká veřejná správa se dělí na dvě linie zastupující jak státní správu, tak i samosprávu.

Veřejná politika má blízko i ke správní politice, která je někdy považována za zvláštní složku správní vědy. Správní politika má za úkol hodnotit a verifikovat výsledky vědních disciplín z oblasti veřejné správy a podávat příslušné návrhy. (Potůček, 1994, s. 57)

V demokraticky založených společnostech jsou kladeny na veřejnou správu požadavky na rovný přístup ke všem občanům, zákonnost, odbornost a také na politickou neutralitu. Díky poslednímu požadavku je nemyslitelné ovlivňování veřejné správy politickými stranami a nátlakovými skupinami.

I přes to, že prvky politiky jsou někdy součástí veřejné správy, jde o to, aby veřejní zaměstnanci byli primárně vybíráni, hodnoceni a povyšováni podle odborných a ne politických hledisek a aby byli nezávislí na politických a jiných nežádoucích vnějších vlivech.

Požadavek apolitičnosti či politické rezervovanosti (tj. angažovanosti jen v takové míře, aby nebyla zpochybněna důvěra v nestrannost veřejné správy) veřejné správy se často prosazuje i v právním řádě, kdy např. tajemník obecního úřadu nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích. Dále právní řád stanovuje např. i neslučitelnost některých veřejných funkcí s postavením veřejného úředníka. Na druhou stranu se však např. po starostech malých obcí, kde není zřízena funkce tajemníka, požaduje určitá rozdvojenost výkonu jejich činností, kdy starosta má vykonávat politickou funkci a prosazovat zájmy svých voličů v působnosti samostatné a zároveň v přenesené působnosti má být politicky nezávislým činitelem se schopností nestranného pohledu.



Dosud byl zmiňován především vliv veřejné politiky na veřejnou správu. Lze však identifikovat i vliv veřejné správy na veřejnou politiku. Veřejná správa je odborným zázemím pro veřejnou politiku a zapojuje se přímo do přípravy podkladů pro politická rozhodnutí na různých úrovních. Kvalitou připravovaných podkladů pak veřejná správa může ovlivňovat politická rozhodnutí. A i z tohoto důvodu by měl být znovu zdůrazněn požadavek na politickou neutralitu zaměstnanců veřejné správy.

Veřejná služba (ve smyslu pracovněprávního vztahu k instituci veřejné správy či službě veřejnosti) tedy není úplně oddělena od politiky a politiků a veřejný úředník není nezávislým pracovníkem jako např. soudce, který se řídí jen zákony a svým svědomím. Veřejná správa je i přesto činností odbornou a politika ji nemůže nahradit. Politické obsazování pracovních míst ve veřejné správě je charakteristické především pro totalitní režimy a v demokracii se považuje přinejmenším za neetické.

Teď přejděte do knihy Potůček, M. a kol. Zrod teorie veřejné politiky v České republice. Vesmír. Praha, 1994. s. 56 - 64, kde naleznete další srovnání veřejné politiky a veřejné správy.



1.6 Dělení veřejné politiky

Veřejná politika se ve spojení s dalšími vědními disciplínami snaží reagovat a řešit různorodé problémy a oblasti lidské společnosti. Ve spojení se sociální politikou sem patří například lidská důstojnost a spravedlnost v rozdělování statků. Dále se veřejná politika může zabývat takovými otázkami, jako jsou existenční podmínky celého lidstva ale i dalších druhů či stavem životního prostředí.

Veřejných politik může být mnoho. Obecně lze říci, že veřejnou politikou je jakákoliv oblast (druh) politiky, zabývající se veřejným zájmem, protože politika sama o sobě se zabývá jak zájmem veřejným tak i soukromým, a realizovaná v rámci veřejného sektoru, pak už záleží na kritériích, která jsou pro tvorbu odvětví veřejné politiky zvolena.

Tak jako v dalších vědních disciplínách používá i veřejná politika různá dělení, na základě kterých lze reagovat na odlišné problémy v prosazování veřejného zájmu. První členění dělí veřejnou politiku na aktivní a reaktivní, druhé na liberální a paternalistickou. (Potůček,

1994, s. 11 - 12) Nejedná se však o konečný výčet všech možných dělení. Veřejnou politiku lze dělit i podle (Malý, 2004, s. 8 - 10):

- předmětu - např. hospodářská, sociální, regionální, ...
- účinků - koncepce politických arén (zúčastnění aktéři ovlivňují výsledek politiky prostřednictvím vlastního nasazení a angažovanosti, přičemž podléhají vlivu pravidel a postupů), rozlišení mezi distributivní (politika primárního rozdělování, která přináší užitek všem a nikomu neubírá, např. prvotní přerozdělení nově objevených statků) a redistributivní politika (politika přerozdělení statků, které jsou někomu odebrány),
- principu řízení - skrze nařízení a zákazy, nabídku, přesvědčování a informaci, pozitivní příklady, ...
- povahy programu - materiální výkony, programy finanční pomoci, programy rozvoje infrastruktury, vědecké programy, vytváření norem jednání,
- a dalších kritérií.

Výchozí pro toto dělení pak mohou být různé veřejné zájmy nebo potřeby společnosti.

Veřejná politika
aktivní versus
reaktivní, liberální vs.
paternalistická

Aktivní veřejná politika se snaží anticipovat možná ohrožení i rozvojové příležitosti uspokojování veřejných zájmů a v předstihu adekvátně reagovat na předpokládaný vývoj. Naopak reaktivní veřejná politika reaguje, až když je kolektivní zájem reálně ohrožen. Liberální veřejná politika zasahuje až tam, kde individuální zájem ohrožuje uznaný veřejný zájem a paternalistická veřejná politika prosazuje uznaný veřejný zájem často bez ohledu na možnou újmu individuálních zájmů.

Na základě dělení veřejných politik podle předmětu, kterému se přímo věnuje, lze narazit na různorodou strukturu těchto politik, které se často okruhem svého zájmu překrývají. Samotný výčet nemůže být nikdy zcela vyčerpávající. Dělit veřejné politiky lze například v závislosti na výkonné moci (ministerstev), tj. podle toho, kdo ji tvoří a vykonává, či podle odvětví rozvoje člověka, podle času, podle segmentů veřejného zájmu, ale i dle dalších kritérií. Jednotlivé veřejné politiky pak chápeme jako podmnožiny veřejné politiky, kterou lze považovat za syntetický, široko chápaný pojem.

Na veřejnou politiku se lze dívat i z pohledu jejího vztahu k pojmu "veřejný" pak je možné rozlišovat tato pojetí veřejné politiky (Potůček, 1994, s. 52):

- nejširší pojetí zahrnuje všechny složky výkonné věcné veřejné politiky, tj. např. zahraniční, bezpečnostní, vojenskou, hospodářskou, finanční, kulturní, školskou, regionální, ekologickou, sociální, dopravní, energetickou atd.,
- středně rozsáhlé pojetí se soustřeďuje převážně na tzv. odvětví rozvoje člověka, tj. školství, zdravotnictví, kulturu, sociální péči, tělovýchovu a sport,
- nejužší pojetí je možno redukovat pouze na dílčí sociální oblast, i chápat v podstatě jako sociálně charitativní péči, nebo pouze na regionální oblast, kdy může jít i o zcela malé lokality.

Podle subjektu a objektu lze veřejnou politiku zase dělit na (Halásek, 2004, s. 64 - 71):

- lokální - je prezentována zastupitelstvy a radami obcí a měst a působí na všechny občany obce či města a veškeré organizace v obci či městě se vyskytující,
- regionální - provádí se na úrovni mikroregionů a především krajů, ale také mezikrajskou spolupráci, subjektem zde jsou zastupitelstva a rady krajů a obcí a statutární orgány mikroregionů, objekt je totožný jako u politiky lokální jen na větším územním celku,
- národní - vykonává se na úrovni centra státu, tudíž jejími subjekty jsou parlament, prezident, vláda, ministerstva a další ústřední orgány státní správy, profesní komory, zaměstnanecké svazy, ale i kraje a obce, objektem jsou všichni občané státu, kraje, obce a všechny organizace působící ve státě,
- evropská - subjekty této politiky jsou orgány Evropské unie a orgány členských států, objektem se stávají všichni občané EU, národní orgány členů, kraje, obce a veškeré organizace působící uvnitř EU,
- celosvětová (globální) - zaměřuje se na veřejné celosvětově prospěšné zájmy (např. ochrana životního prostředí, chudoba, AIDS, atp.), subjektem jsou celosvětové

organizace (mezivládní, nestátní - např. OSN, Greenpeace), objektem jsou všichni lidé žijící na naší planetě.

Příčemž, jak již může být zřejmé, subjektem veřejné politiky je ten, kdo veřejnou politiku tvoří, vykonává ji a má na ni přímý vliv. Objektem veřejné politiky je ten, na koho veřejná politika působí svými dopady.

Na tomto místě přistupte k prostudování dalšího možného dělení veřejné politiky v publikaci Potůček, M. a kol. Zrod teorie veřejné politiky v České republice. Vesmír. Praha, 1994. s. 49 - 55.

Subjekt a objekt
veřejné politiky



1.6.1 Základní vymezení vybraných veřejných politik

Bezpečnostní politika

Termín bezpečnostní politika lze chápat jako proces realizace soustavy základních zájmů a úkolů státu (spojených se zabezpečením státní svrchovanosti a územní celistvosti, s ochranou životů, zdraví a majetku občanů a s plněním mezinárodních závazků) a přípravné kroky k jejich naplnění (včetně akumulace hlavních nástrojů k dosažení těchto cílů). V tomto smyslu je bezpečnostní politika atributem státnosti v kterékoliv době a v každém stavu bezpečnosti. Jak v období míru, tak i války. Integruje v sobě zahraniční i vnitřní politiku a rovněž obranu státu. Zahrnuje tedy rozhodnutí ve sféře vojenské i nevojenské (politické, diplomatické, kulturně-vzdělávací apod.), neboť zajištění obranyschopnosti není jen věcí armády, ale společnosti jako celku.

V demokratické společnosti je tvorba a realizace bezpečnostní politiky státu, jež zahrnuje i budování a činnost ozbrojených sil, podrobena stále demokratické kontrole. Zahraniční politika v oblasti bezpečnosti je formou uskutečňování politických cílů a zájmů státu (zajištění jeho suverenity, svobody a nezávislosti) a zapojováním občanů jeho země do sítě mezinárodních vazeb prostřednictvím mezinárodních smluv a začleněním státu do mezinárodních bezpečnostních organizací.

Politika bydlení

Politika bydlení je soubor základních cílů, které stát v oblasti bydlení v daném období hodlá prosazovat. Musí obsahovat základní principy strategie a taktiky, konkretizované právními předpisy, ekonomickými nástroji a technickými normativy a zahrnuje i procesy průniku bydlení do sociální a technické infrastruktury.

Širší pojetí politiky bydlení zahrnuje činnosti soustavy státních orgánů a obcí, vytvářející celkové podmínky pro uspokojování bytových potřeb občanů, tj. činnost veřejné správy ve vztahu k výstavbě, provozu a péči o bytový fond.

Dopravní politika

Dopravní politika je oblast společenské činnosti, která stanoví cíle rozvoje dopravy a prostředky a nástroje k jejich dosažení. Samozřejmě se tak děje v určitých historických a technicky daných podmínkách. Vychází na jedné straně z potřeby přemísťovat se, na druhé straně z potřeby přiměřeného dopravního prostředku a zařízení. Je typickým příkladem sektorové politiky.

Důchodová politika

Důchodová politika je součástí stabilizační politiky státu. Způsob rozdělení důchodu předurčuje jeho následné užití, a to je významným faktorem ovlivňujícím hospodářství. Důchodovou politikou stát působí na ceny výrobních faktorů, zejména na mzdy, má vliv na ceny výrobků a služeb. Uskutečňuje se formou mzdové a cenové politiky. Důchodová politika se využívá tehdy, jestliže se inflace dostane mimo kontrolu, pak stát hledá cestu jak stabilizovat ceny.

Hospodářská politika

Hospodářskou politiku můžeme pojímat ve dvojím smyslu. První přístup chápe hospodářskou politiku obecně jako přístup státu k ekonomice své země. V tomto případě se vždy jedná o záměrnou a praktickou činnost státu. Druhý aspekt spočívá v jejím pojetí jako teoretické disciplíny. Teoretická hospodářská politika je zaměřena na analýzu probíhajících

jevů, po které následují návrhy opatření na řešení těchto jevů pomocí konkrétních nástrojů. Vztahy mezi hospodářskou a veřejnou politikou jsou velmi těsné a důležité, např. fiskální politika prakticky ovlivní veškeré ostatní uplatňované politiky. Veřejná politika také reguluje hospodářský život tam, kde by mohlo dojít k ohrožení veřejného zájmu, např. antimonopolní zákonodárství.

Regionální politika

Regionální politiku lze definovat jako součást státní politiky, ovlivňující rozmístění hlavních ekonomických zdrojů a aktivit na celém území státu nebo v jeho části. Regionální politika zahrnuje opatření napomáhající jednak růstu stupně ekonomické aktivity v území, kde je vysoká nezaměstnanost a malé naděje na přirozený ekonomický růst, a na druhé straně opatření sloužící kontrole ekonomických aktivit v územích s nadměrným růstem. Regionální politika pak představuje všechny veřejné intervence, vedoucí ke zlepšení geografického rozdělení ekonomických činností, respektive se pokouší napravit různé určité prostorové důsledky volné tržní ekonomiky ve smyslu dosažení dvou vzájemně závislých cílů: ekonomického růstu a zlepšení sociálního rozdělení ekonomických efektů.

Konkrétní obsahové vymezení regionální politiky je podmíněno také aktuální sociálně ekonomickou situací, a jí odpovídající státní, hospodářskou, popř. i sociální politikou. Např. v ČR je dle koncepce vlády cílem regionální politiky "minimalizovat období poklesu hospodářsky slabých či strukturálně handicapovaných oblastí v průběhu transformace a přispět ke stabilitě a obnovení jejich ekonomického růstu".

Sociální politika

Definice sociální politiky ji vymezuje jako soustavné a cílevědomé úsilí jednotlivých sociálních subjektů o změnu nebo o udržení a fungování sociálního systému. Sociální politika se zabývá volbami mezi konfliktními politickým cíli a zabývá se tím, jak jsou záměry formulovány, prosazovány a realizovány v sociálních službách. Realizaci sociální politiky se pak vytvářejí systémy sociálních institucí, kterými se dosahuje určitá úroveň realizace ústavních práv občanů.

Součástí sociální politiky je sociální zabezpečení, zdravotní politika, rodinná, bytová, politika zaměstnanosti a vzdělávací politika.

Vzdělávací politika

Vzdělávací politika je souhrnem konkrétních činností a opatření, kterými vzdělávací subjekty usilují o naplnění rolí vzdělání ve společnosti. Projevuje se zejména v rozhodování o vzdělávacích institucích, v přístupech ke vzdělání, v jeho obsahu, cílech, ve způsobech organizace a financování. Významná role ve vzdělávací politice připadá státu. Na vzdělávací politiku lze pohlížet z pěti možných úhlů:

- Vzdělávací politika je odvětví pedagogického zkoumání zabývající se řízením vzdělávacího systému nebo vzdělávací instituce a politickým myšlením ovlivňujícím jejich vývoj.
- Vzdělávací politikou státu rozumíme principy, priority a metody rozhodování o vzdělávacích institucích. Toto rozhodování zahrnuje strategické cíle rozvoje vzdělání, legislativní rámec vzdělávacích institucí, způsob financování, stanovení cílů a obsahu výchovy, ovlivňování podmínek činnosti vzdělávacích zařízení a způsob kontroly. Vzdělávací politika je začleněna do celospolečenských a skupinových priorit. Působí na instituce školské, v nichž je uplatněn vliv státního aparátu, na mimoškolské vzdělávací instituce (kulturní, duchovní, tělovýchovné, výrobní a zájmové pro volný čas), na výchovu v rodině a v neformálních skupinách. Působení je přímé a nepřímé.
- Vzdělávací politikou rozumíme principy, priority a metody rozhodování vztahující se k uplatňování společenského vlivu na vzdělávání. Toto rozhodování zahrnuje strategické záměry rozvoje vzdělávání, legislativní rámec činnosti vzdělávacích a vzdělávaných subjektů. Dále pak jde i o způsob financování, vymezení vzdělávacích cílů a obsahů, stimulování a ovlivňování činnosti vzdělávacích subjektů a způsob jejich kontroly.

- Vzdělávací politika je odborná činnost vytvářející základní strategie pro plánování, hodnocení, budoucí rozvoj vzdělávací soustavy na celostátní úrovni. Zahrnuje též rozhodnutí o financování vzdělávací soustavy, skladbě a pluralitě školství, přístupnosti vzdělání, legislativních základech vzdělávací soustavy. Vzdělávací politiku lze vymezit jako souhrn konkrétních činností a opatření, kterými zejména stát, ale i další subjekty ovlivňují celou vzdělávací oblast.

Politika zaměstnanosti

Politika zaměstnanosti je soubor opatření, která upravují konkrétní situaci na trhu práce a jsou vyhlašována vládou. Trh práce je přirozeným regulátorem usměrňujícím nabídku a poptávku po pracovních silách. Není ovšem schopen předjímat dlouhodobé trendy v poptávce, reaguje pouze na momentální situaci. Vláda však nezasahuje do trhu práce přímo na mikroúrovni, ale vytváří podmínky pro jeho lepší fungování. Ve skutečnosti vlády usilují o dosahování, resp. o obnovování rovnováhy tím, že přijímají opatření na zvýšení poptávky nebo se snaží působit na snižování nabídky pracovních sil. Mezi tyto opatření můžeme zařadit ovlivňování zaměstnanosti a propouštění z práce, úpravy pracovní doby i uspořádání mzdového mechanismu.

Regulace trhu práce je o to složitější, že jak nabídka, tak i poptávka jsou diferencované podle kvalifikace, složitosti práce, podle lokalit, prestiže atd. Také pracovní síly jsou členěny podle věku, pohlaví, povolání, podle vzdělání a kvalifikace. Lidé si vybírají pracovní místa nejen podle výše mezd, ale i podle osobních kontaktů, blízkosti pracoviště, atd.

Zdravotní politika

Zdravotní politiku můžeme definovat jako souhrn všech politických aktivit, které mají vliv na zdraví různých sociálních skupin a všech obyvatel určitých zemí (států). Působí na řadu institucí, služeb a podpůrných zařízení a na způsoby úhrady systému zdravotní péče. Zdravotní politika přesahuje činnost zdravotnických služeb a zahrnuje zamýšlené i nezamýšlené jednání veřejnosti, veřejných, soukromých i dobrovolných organizací a jedinců, které a kteří mají vliv na zdraví. Tzn., že zdravotní politika je zaměřena na osobní, environmentální a socioekonomické působení na zdraví a na složité poskytování zdravotní péče. Pokud máme na mysli zdravotní politiku státu, potom je možno říci, že tvoří relativně samostatnou součást politiky sociální.

1.7 Implementace veřejné politiky

Fáze cyklu tvorby veřejné politiky

Ještě než je možné přistoupit k implementaci veřejné politiky, je třeba nějakou politiku stanovit. Tvorba veřejné politiky probíhá v rámci určitého cyklu. Jedná se o nikdy nekončící proces ustanovování a realizace různých veřejných zájmů. Cyklus může být velmi krátký, ale také velmi složitý s mnoha kroky. Jedním z příkladů složitějšího cyklu tvorby veřejné politiky mohou být například tyto kroky (Beblavý, 2002, s. 35):

1. Definování a porozumění problému.
2. Tvorba kritérií na posuzování různých návrhů.
3. Tvorba alternativních návrhů.
4. Vyhodnocení návrhů.
5. Ověření uskutečnitelnosti řešení.
6. Prezentace doporučení.
7. Přijímání rozhodnutí.
8. Příprava realizace - akčního plánu.
9. Realizace plánu.
10. Monitorování výsledků.
11. Vyhodnocování výsledků.

Implementace veřejné politiky

Slovo implementace je často vykládáno jako uskutečňování něčeho, v tomto případě se bude jednat o uskutečňování veřejné politiky. Implementaci lze považovat i za činnost, která

je zaměřena na dosahování cílů vytvořených v předchozích politických rozhodnutích včetně zhodnocení míry dosažení těchto cílů a výběru vhodných způsobů, prostředků či nástrojů k jejich realizaci. Je třeba si uvědomit, že v praxi nelze nikdy přímo oddělit fázi tvorby politiky od její implementace.

Do teoretických úvah o implementaci dané politiky se zařazuje i posouzení toho, který z normativních modelů implementace veřejné politiky se může stát východiskem pro její realizaci. Po tomto posouzení by měl být zvolen adekvátní regulační nástroj, resp. kombinace několika různých regulačních nástrojů, např. trhu, správy, občanské odpovědnosti. Stejně tak by měla být zvažována "průchodnost" zvoleného postupu ve vztahu k různým dílčím zájmům, kterých se koncipovaná politika dotkne, toho, zda je vhodná doba pro realizaci politiky a možných reakcí veřejného mínění. Pak rozlišujeme čtyři základní modely implementace veřejné politiky (Potůček, 1994, s. 50):

1. Autoritativní model. Základem modelu je "osvícené" centrum, které je téměř vševědoucí a svá rozhodnutí deleguje na nižší články v systému. Model tenduje k postupnému nahrazování participací. K implementaci se užívají nástroje direktivního řízení, plánování, hierarchie a odpovědnosti.
2. Participativní model. Nižší články v tomto modelu mají více informací a prostředků k plnění některých úkolů než tomu bylo v modelu předešlém. Běžné jsou vzájemné interakce těchto článků. Jediným rozhodovatelem není centrum ale širší skupina prvků.
3. Koalice aktérů. Rozhodování se děje v dorozumění hlavních aktérů. Aktéři se účastní uskutečňování politiky, komunikují navzájem, vyjednávají, uzavírají kompromisy a následně prosazují společné cíle. Příkladem tohoto modelu může být vyjednávání tripartity - vlády, odborů a zaměstnavatelů.
4. Model nikdy nekončícího učení (učící se organizace). Na základě nejučinnějších zkušeností z praxe se organizace učí jak se chovat v budoucnosti. Implementace zde může být chápána jako proces evoluce.

1.8 Vztah veřejné politiky a médií

Témata, kterými se veřejná politika zabývá, jsou historicky konkrétní a nahodilá. Často se v čase neopakují. V této rovině je pak veřejná politika přiměřená samotné politice v daném území. K prosazování veřejné politiky mají přímý vztah i média a jejich postoj k veřejné politice. Média jsou samostatná a veřejné politice nijak nepodléhají, někdy mohou mít silný vliv na veřejnou politiku v souvislosti s tím, jak mocně mohou působit na veřejnost.

Od svobodných a nezávislých médií se očekává, že budou plnit svou roli informovat občany o všem, co se ve společnosti děje. Jak potom s těmito informacemi občané naloží, to už záleží na nich samotných. Názory na dění ve svobodném státě si tvoří sami svobodní občané.

Média mají svou sílu v tom, že zásadním způsobem ovlivňují veřejné mínění - ne snad, že by občanům přímo tvrdila, co si mají myslet, ale tím, že jim předkládají informace, které samy považují za důležité. Výběr těchto informací je sám o sobě subjektivní, novinář se musí rozhodnout, zda nějakou zprávu zveřejní, protože ji považuje za zajímavou či důležitou, nebo zda ji nezveřejní. Kritéria, na základě kterých se novináři takto rozhodují, mohou být různá. Proto sledování zpráv představuje pro občana svým způsobem úkol - v tom smyslu, že je občas důležité zamyslet se nad tím, proč média zveřejňují právě tuto zprávu a ne jinou. Média proto předpokládají na straně příjemců svých zpráv svobodného přemýšlejšího občana, který jejich práci bedlivě sleduje.

Média dnes hrají tak důležitou roli ve společnosti také díky rozvoji informačních technologií. Svobodný tisk se dnes k lidem dostává i prostřednictvím internetu, na němž vychází mnoho známých a velkých deníků a časopisů, ale také i celá řada novin a zpravodajů, které doslova na koleně vytvářejí četní nezávislí novináři. Informují tak třeba o dění v jejich městě či vsi, nebo třeba jen o posledních novinkách v oboru, na který se

zaměřují. Internet je médiem sám o sobě, některé významné internetové noviny čerpají informace z jiných zdrojů na internetu a zároveň jsou dnes již samy známým a uznávaným zdrojem informací pro ostatní média. Jakou roli bude hrát internet v této oblasti v budoucnu těžko v tuto chvíli říct, už dnes je však jasné, že jeho podíl na informování veřejnosti zcela jistě poroste.

Média mají velmi různorodou strukturu. Řadíme sem celostátní a lokální rozhlasové stanice, veřejnoprávní a soukromé televizní stanice, celostátní, regionální a místní tisk, divadla (čínohra, opera, komedie, parodie), kina a další. Různá média se pak mohou věnovat odlišným otázkám a problémům ve společnosti. Celostátní noviny budou často řešit jiné problémy než regionální tisk. Knihy zase budou šířit odlišné poznatky od časopisů atp. Velmi silným a poměrně novým médiem jsou média elektronická.

Média však nejsou jediným subjektem, který má příležitost ovlivňovat veřejnou politiku. Za aktéry mající nějaký vliv v rámci veřejné politiky jsou pak považováni také (Potůček, 1994, s. 96 - 97):

- politické strany,
- stát a jeho složky (zákonodárna, výkonná, regionální správa, soudní složka - tj. veřejní zaměstnanci a volení zastupitelé - členové vlády, poslanci, senátoři, prezident),
- územní a profesní samospráva na různých úrovních,
- dobrovolné neziskové organizace (církvní, zájmové společenské, dobrovolné altruistické, lobbyistické skupiny aj.),
- média,
- občané,
- případně profesionálové ve veřejné politice.

Jednotliví účastníci veřejné politiky jsou ovlivňováni jejich vnímáním světa (myšlenkové stereotypy, víra, ideologie,...), zvyky, hodnotami, myšlenkami generace, zájmovou a motivační strukturou, intelektuálními, finančními a organizačními zdroji (míra civilizace, veřejné služby, ...) a dalším.

S prosazováním vlivu médií ve společnosti souvisí i veřejné mínění. Veřejné mínění je též nástrojem zpětné vazby směrem k politickým subjektům, kdy názory obyvatelstva, určení jejich tendencí, dynamiky chování lidí, jsou důležité vzhledem k opatření moci i jejich korekcí. (Klíma, 2003) A tím vlastně nepřímo veřejné mínění utváří veřejnou politiku. Jít proti přání většiny svých voličů si dovolí jen málo který politik, který chce ve své kariéře dále pokračovat, proto hraje veřejné mínění při tvorbě a realizaci veřejné politiky značnou roli.

Veřejné mínění je souhrn názorů a postojů lidí, v politické oblasti ukazuje vztah občanů k politickým a společenským událostem, jevům, státním a politickým institucím nebo politikům. Veřejné mínění jako takové neexistuje, vždy se jedná o názory jednotlivců, které se dají vyjádřit nějakou číselnou (obvykle procentuální) hodnotou. Toto konstatování je pro politickou teorii významné, neboť politolog by neměl z krátkodobých ukazatelů názorů domýšlet nějaké širší souvislosti či analýzy. (Srb, 2004, s. 29)

1.9 Veřejná politika a lobování

Při tvorbě veřejné politiky často dochází ke vzájemnému ovlivňování subjektů veřejného sektoru a veřejnosti. Působení zájmových skupin na volené představitele a veřejnou správu je přirozenou a neoddělitelnou součástí demokracie. Umožňuje zprostředkování zkušeností, pohledů, zájmů a názorů jednotlivých zájmových skupin politické reprezentaci. (Beblavý, 2002, s. 23 - 25) V tomto smyslu jde pak o činnost informativní a užitečnou. Při korektním lobování jsou státu a jeho zástupcům poskytovány užitečné a relevantní informace, které mohou upozorňovat na existující či hrozící problém.

Lobbing lze charakterizovat jako přímé působení jednotlivce, zájmové skupiny či reprezentanta nějaké skupiny na voleného zástupce či veřejného zaměstnance, které si

Aktéři veřejné politiky

Veřejné mínění



klade za cíl ovlivnit výsledek legislativního nebo regulačního procesu a zároveň nepředstavuje střet zájmů či korupci.

Pokud je lobování uskutečňováno veřejně nebo je veřejně kontrolovatelné a pokud všichni lobbyisté mají rovný přístup k voleným zástupcům a zaměstnancům veřejné správy, lze říci, že přispívá ke zprostředkování informací na legislativním a politickém trhu a napomáhá kvalitě legislativního procesu.

Lobování je umění jednotlivce nebo skupiny prezentovat svůj zájem před veřejným publikem, umění činit nátlak na politiky, skutečně ovlivnit proces utváření parlamentárního i vládního rozhodnutí. Jde při něm o schopnost přesvědčit o myšlence společenské, politické, ekologické, ekonomické výhodnosti. Spočívá v umění měnit postoje, chování i rozhodování jednotlivců v zákonodárném procesu stejně jako v umění realizace skupinových zájmů v podmínkách jejich vnitřního ohrožení. (Malý, 2004, s. 29) Z toho je zřejmé, že nejde o žádnou nekalou činnost, která by nutně musela být spojována s korupčními taktikami. Lobování je při dodržení potřebných pravidel legální činností, neboť snaha přizpůsobit normy a rozhodnutí svým zájmům a získat politický vliv na tvorbu legislativy je přirozeným zájmem firem a nátlakových skupin.

Místní samospráva není vlivu zájmových skupin taktéž ušetřena. Obvykle jsou však tyto skupiny založeny za jinými zájmy. Jejich existence a projevy jsou pod stálou kritikou občanů, což má za následek jejich průhlednější chování, než tomu je např. na ministerstvech, kde existují mnohem příznivější podmínky pro zakrytí a utajení jejich oklik a vlivů. Místní samospráva však může vystupovat i v opačné roli a sama usilovat o prosazování svých zájmů u dalších institucí, např. u kraje, u vlády, v EU.

Korupce

Naproti tomu korupce je zpravidla neveřejným přímým působením jednotlivce, zájmové skupiny nebo reprezentanta na voleného zástupce nebo veřejného zaměstnance s cílem ovlivnit výsledek legislativního, regulačního nebo výkonného procesu výměnou za finanční nebo jinou odměnu ve prospěch voleného představitele nebo veřejného zaměstnance. Hranice mezi činností, kterou lze nazvat lobbingem, a korupcí není vždy naprosto zřetelná.



Na tomto místě přistupte k prohloubení znalostí studiem antikorupčních opatření a kodexy etického chování veřejných zaměstnanců v knize Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. C. H. Beck. Praha, 2002 s. 149 - 155 a 253 - 268.

1.10 Veřejná politika a legislativní proces

Součástí veřejné politiky je i tvorba zákonů, díky nim se často realizuje mnoho opatření, které se snaží o naplnění cílů veřejné politiky. Proto je zde vhodné alespoň ve stručnosti zmínit možnosti legislativního procesu na národní (státní) úrovni.

Vznik nového zákona či úpravy zákonů stávajících jsou často reakcí na existující problém ve společnosti. Proto návrhu nějakého zákona obvykle předchází identifikace tohoto problému a porozumění mu. Předpracovaný návrh zákona či jeho varianty pak do Poslanecké sněmovny předkládá jak vláda, tak i poslanci, Senát jako celek a zastupitelstvo kraje.

Předkládá-li návrh zákona vláda, je nejprve vypracován tzv. věcný záměr zákona, který posuzuje Legislativní rada vlády, která se skládá z různých odborníků. Poté je návrh přepracován již do paragrafového znění, který je předložen na jednání vlády. Vláda jej buď schválí a pak putuje konečně do Poslanecké sněmovny, nebo jej zamítne. V Poslanecké sněmovně je zákonu určen jeho tzv. zpravodaj, který je členem předem určeného výboru.

V Poslanecké sněmovně se uskuteční první čtení zákona, kde vystupuje navrhovatel, který vysvětlí základní myšlenky zákona. Zároveň s navrhovatelem vystoupí i zpravodaj, který uvádí stanoviska jiných stran k zákonu. Poté následuje obecná rozprava s cílem určit, je-li vůbec potřebné se zákonem zabývat, posoudí také jeho smysl a základní principy. Kladným

výsledkem hlasování o přijetí návrhu zákona v prvním čtení je jeho další cesta zpět do příslušného výboru.

Výbory zajišťují další práci na návrhu a postupně návrh mění. Poté návrh zákona projde druhým čtením v Poslanecké sněmovně. Po obecné rozpravě následuje rozprava podrobná, v níž mohou být podávány pozměňovací návrhy, které zákon opět mění. Konečná verze je po tomto jednání rozeslána všem poslancům a do 24 hodin po rozeslání se koná třetí čtení návrhu zákona, ve kterém poslanci hlasují o pozměňovacích návrzích a nakonec o návrhu zákona jako celku. V případě schválení zákona je tento odeslán k projednávání do Senátu.

Senát je povinen zákon projednat a usnést se o něm do 30 dnů a senát má následující čtyři možnosti:

- návrh zákona schválí nebo
- návrhem se nezabývá nebo
- návrh zákona pozmění nebo
- návrh zamítne.

V prvních dvou případech je zákon schválen a putuje k prezidentovi, který jej buď podepíše a tím vstoupí v platnost, nebo jej vetuje. Pak může jeho veto Poslanecká Sněmovna přehlasovat minimálně 101 hlasy svých poslanců, tedy nadpoloviční většinou všech poslanců.

Jestliže Senát návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, Poslanecká sněmovna o něm hlasuje ve znění schváleném Senátem. Neschválí-li Sněmovna senátní verzi, hlasuje znovu o návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu. Jestliže Senát návrh zákona zamítne, překoná Sněmovna jeho veto nadpoloviční většinou všech poslanců (tj. minimálně 101 hlasů). Nevyjádří-li se Senát ve 30denní lhůtě, platí, že je návrh zákona přijat.

Jak ale senátoři dospějí k tomuto závěrečnému rozhodnutí? Organizační výbor přidělí navrhovaný zákon jednomu či více výborům. Pokud je návrh zákona přidělen více výborům, jeden z nich je vždy garanční. Senátoři mají tu výhodu, že se mohli v případě zájmu s návrhem zákona seznámit již během projednávání ve Sněmovně.

Do 30 dnů od předání návrhu Senátu se koná schůze Senátu (tj. všech senátorů v jednacím sále). Zákon nemusí být přijat tentýž den, je možno jeho projednávání odložit, ale stále ve lhůtě 30 dnů. K zákonu vystoupí navrhovatel a zpravodaj zákona a poté garanční výbor doporučí Senátu, jaké stanovisko zaujmout. Následuje obecná rozprava, po níž lze zákon buď přijmout nebo zamítnout. V případě potřeby přidat pozměňovací návrhy se koná podrobná rozprava. V ní se hlasuje o jednotlivých pozměňovacích návrzích a poté se Senát na zákoně definitivně usnese.

1.11 Veřejná politika a její mezery

Veřejná politika jakožto věda prosazovaná v praxi naráží na několik překážek svého fungování. Nejviditelnější jsou tyto překážky na úrovni národních států a nalezneme mezi nimi např. tyto problémy (Potůček, 2004, s. 3):

- Slabé vlády, které nemívají dost sil a prostředků k prosazení potřebných strukturálních a funkčních změn v ekonomice a politice. Je to dáno ústavními omezeními (jako je poměrný volební systém či omezené pravomoci ústředních vlád), ale i nedostatečnou podporou ze strany politických stran.
- Reprezentace skupinových a individuálních zájmů prostřednictvím politických stran je nedokonalá: systém politických stran je labilní, jejich vnitřní režimy řízení a financování nejsou transparentní. Zájem o členství a činnost v nich je na nízké úrovni, což kriticky podvazuje možnosti zkvalitňování jejich lidských zdrojů a usnadňuje jejich oligarchizaci.
- Nedostatečná kapacita strategického řízení, která vede k přednostnímu uspokojování bezprostředních a skupinových zájmů na úkor zájmů veřejných a dlouhodobých.

- Nedostatečná schopnost koordinace mezi jednotlivými resorty.
- Příprava a realizace politických a správních rozhodnutí se odehrává bez dostatečné analytické podpory či vychází pouze z úzce monodisciplinárně založených analýz.
- Neuspokojivá, odborně a kapacitně nepodporovaná komunikace mezi aktéry ve veřejném prostoru v průběhu přípravy, přijímání, realizace a hodnocení politik, včetně komunikace mezi představiteli veřejného, komerčního a občanského sektoru, a také mezi politiky, úředníky, akademiky a občany samotnými.
- Nedostatečné uplatňování účinných a ve světě osvědčených metod řízení a správy, jako je víceleté financování, výkonnostní audit, cílové programování, řízení podle cílů, maticové organizační struktury apod.



Shrnutí kapitoly

Veřejná politika tvoří základ rozhodování v územní správě a samosprávě. Zamezuje zneužívání politické moci pro vlastní soukromé zájmy. Objektem veřejné politiky je veřejný zájem, který může být chápán, jako souhrn individuálních zájmů ve společnosti. Veřejná politika vznikla v šedesátých letech dvacátého století, aby doplnila politologii, sociologii, ekonomii a další vědní disciplíny, které přestaly postačovat k vysvětlování nově vznikajících jevů ve společnosti.

Veřejná politika je tedy věda zabývající se analýzou procesů formování a uplatňování veřejných zájmů při řešení společenských problémů. Je druhem politiky a sama může být dále členěna podle různorodých kritérií, protože může být jakoukoliv oblastí politiky zabývající se veřejným zájmem. Lze ji pak dělit podle předmětu, účinků, principu řízení, povahy programu atd. Aktivní veřejná politika se oproti politice reaktivní snaží identifikovat a řešit problémy ještě než vzniknou. Rozdíl mezi liberální a paternalistickou veřejnou politikou spočívá v možnostech omezování individuálních zájmů jednotlivce. Veřejná politika má své aktéry, kteří plní různé funkce, jsou jimi politické strany, stát a jeho složky, samospráva, neziskové organizace, občané, odborníci, nátlakové skupiny a média.

Jedním z možných způsobů, jak veřejnou politiku tvořit a realizovat, je tvorba právních předpisů. Zákony, než vstoupí v platnost, absolvují dlouhou cestu. Nejdříve procházejí několika čteními v Poslanecké sněmovně a jsou průběžně měněny, po třetím čtení je rozhodováno o přijetí zákona a ten, je-li schválen, putuje do Senátu. Posledním krokem legislativního procesu je podpis prezidenta.



Otázky k zamyšlení

1. Jaký je rozdíl mezi veřejnou politikou a politologií?
2. Co je to veřejný zájem? Proč je těžké ho definovat?
3. Co všechno lze do veřejné politiky zahrnout?
4. Jaké veřejné politiky znáte? Jakého členění lze při jejich vymezení použít?
5. Jak chápete rozdíl mezi lobováním a korupcí?



POT

V krátké esejí v rozsahu maximálně dvou stran textu se zamyslete v souvislosti s vybraným tématem nad problematikou veřejného a individuálního zájmu a možnostech jejich prosazování. Text odevzdejte v písemné podobě na druhé konzultaci a její elektronickou verzi vložte do informačního systému. Témata budou k dispozici na Studiu On-Line ve třetím týdnu semestru.

- **Politika**
- **Místní a regionální politika**
- **Politické ideologie**
- **Stručná charakteristika vybraných politických ideologií**
- **Politické strany**
- **Politické strany v České republice**

2.

Politika a politické ideologie



Cíl kapitoly

V této kapitole se budeme věnovat politice. Neopomineme zmínit vědní obor politikou se zabývající, kterým je politologie. Dále se seznámíte s politickým cyklem. Uniknout by vám neměl ani vztah politických ideologií a politiky. Jádrem uskutečňování politiky v demokratických zemích jsou politické strany. V tomto smyslu vám bude objasněno, co to jsou politické strany, jaké druhy se rozlišují a jaké existují systémy politických stran. Abyste mohli lépe utřídit získané poznatky o politice a jejím fungování v České republice je závěr kapitoly věnován zakládání českých politických stran a systému jejich financování.



Časová zátěž

- doba potřebná pro studium kapitoly je přibližně 3 hodiny - 3. týden semestru

2.1 Politika

Pojem politika vznikl z řeckého slova politiké, tj. správa. Pojem politika může mít několik významů. Aristoteles chápal politiku jako jeden z nejpodstatnějších určujících znaků člověka. Člověk se podle Aristotela odlišuje od ostatních tvorů tím, že je "zoon politikon" - společenským živočichem, že je společensky činným tvorem, který se osobně podílí na rozhodování o osudu komunity - řecké polis. (Prorok, 1993, s. 7)



Základní význam politiky se týká umění a praxe vládnout v lidské společnosti. Politiku je tedy možné definovat i jako umění řídit stát, který je jistou formou lidského společenství. V širším významu slova jde o vztahy mezi státy, národy, společenskými skupinami (ale také o vztahy uvnitř těchto skupin) a mezi politickými institucemi. (Srb, 2004, s. 5) Politika bývá určována řadou činností, mezi něž řadíme také (Jirásková, 2004, s. 162):

- uplatnění vůle získávat a udržovat moc,
- způsob vlády, řízení státu a jeho vliv na společnost a vztahu k jiným státům,
- ovlivňování vzájemných vztahů států, politických stran, občanských organizací,
- ochrana menšin a obrana společnosti vůči vnějšímu i vnitřnímu ohrožení,
- formulace a prosazování veřejných zájmů,
- obrana lidských práv,
- péče o vzdělávání občanů,
- zajišťování zdravotní péče,
- ochrana životního prostředí a řada dalších oblastí řízení a správy společnosti.

Druhy politický přístupů k vládnutí

Rozlišují se dva možné politické přístupy k řízení a vládnutí ve státě. Z jejich bližší charakteristiky lze odvodit, že v demokratických systémech existují spíše politiky orientované na věcnou problematiku. (Potůček, 2004)

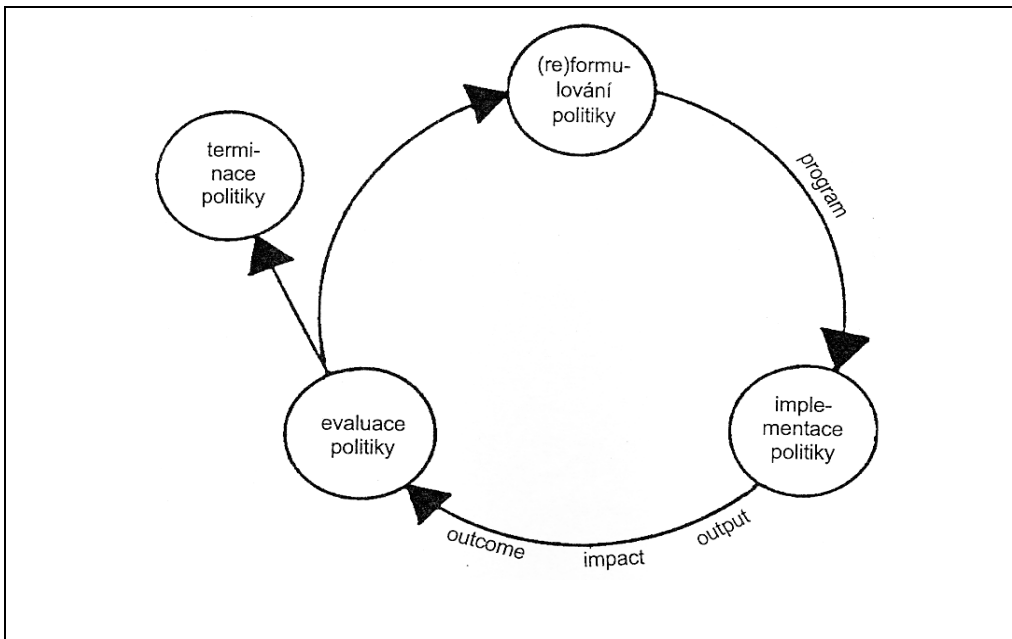
1. Politický přístup orientovaný na moc. Orientuje se především na ideologické aspekty politiky, na konflikty, dosažení moci a udržení se v mocenské struktuře. Lze zde narazit také na manipulaci s lidmi, reprezentaci. Charakteristický je pro tento přístup krátkodobý horizont rozhodování. Převažují mocenské mezilidské kontakty a absentuje profesionální, kvalifikovaný a kompetenční přístup. Stejně tak je zde postrádána potřebná míra odpovědnosti, sociálního citu, nestrannosti a nemateriální motivace.
2. Politický přístup orientovaný na věcné procesy. Politik orientovaný na věcné procesy se obvykle prezentuje před společností jako člověk, který chce sloužit společnosti a nabízí svou profesi jako službu společnosti. Přední je důraz na věcné (technologické) aspekty politiky, dohodu, službu, spolupráci, uspokojení potřeb a tedy i dlouhodobý horizont rozhodování. Převažují zde mezilidské kontakty, profesionální, kvalifikovaný, kompetentní a odpovědný přístup se sociálním citem, nestranností a nadstranností (objektivitou) a nižší mírou materiální motivace.

Pokud bude řeč o politice nelze nezmínit vědní obor, který se politikou, a nejen jí, zabývá. Touto vědní disciplínou je politická věda. Politologie, jak je politická věda také nazývána, jako taková je způsob kritického a snad i jasnějšího přemýšlení o politice. Má normativní charakter. Nesnaží se o odhalování pravdy, ale o analýzu a vysvětlování světa z hlediska morálních hodnot a filozofických koncepcí. Politologie je tedy společenskou vědou o politice, základem této vědy je moc a její zneužívání. Politologové nejen, že popisují společnost takovou jaká ve skutečnosti je, ale snaží se i o postihnutí toho, jaká by společnost vlastně být měla.

Politologie (politická věda)

Realizace politiky je dynamický proces. Politika se zpravidla týká konkrétních problémů, které vyvstávají v určitých situacích, a snaží se pro ně najít vhodná řešení odpovídající povaze dané věci. To v žádném případě neznamená, že neexistují "typická" a "rutinní" řešení, sám proces řešení problému může být chápán také jako neustálé "přibližování se" naposled zvolenému řešení. Proto je zde snaha o lokalizování a analyzování těch fází, které mají pro řešení problému největší význam. Tento interaktivní (opakovaný) proces může být modelově znázorněn jako cyklus rozdělený do různých fází, jenž slouží jako analytický vztahný rámec k vyšetřování daných situací a působících veličin. Z tohoto pohledu je politika procesem zpracování problémů. Politický proces je rozdělen do sekvencí podle časového průběhu a jeho nejjednodušší představa předpokládá tři fáze: iniciaci politiky, realizaci politiky a ukončení politiky. Politický cyklus je fázový model, ve kterém je politika chápána jako dynamický proces.

Politický cyklus



Obrázek 2.1. Model politického cyklu.
Pramen: Fiala, Schubert, 2000, s. 76

Cyklus začíná formulací politik; výsledkem této fáze jsou zpravidla politické programy, které musí být implementovány, tedy prosazeny a realizovány. Výsledek implementace politiky - output/impact/outcome - je vyhodnocen v další fázi. Evaluace (vyhodnocení) politiky vede buďto k ukončení (uzavření) určité politiky (terminaci) nebo k reformulaci (přeformulování nebo novému formulování) dané politiky. Výsledek evaluace může samozřejmě dopadnout i tak pozitivně, že lze pokračovat v původní politice. Zde uvedené fáze nejsou definitivní a mohou být poměrně libovolně doplňovány a členěny. (převzato z Fiala, Schubert, 2000, s. 75 - 77)

2.2 Místní a regionální politika

Místní a regionální politiku můžeme charakterizovat jako soubor opatření prováděných orgány územní samosprávy. Mezi ně v podmínkách České republiky řadíme zastupitelstva a rady obcí, měst, městských částí, statutárních měst, hlavního města Prahy a krajů a starosty, primátory a hejtmany. Ve sféře územní samosprávy, která je sama o sobě velmi komplikovanou, představuje nejobtížnější oblast místní politika. Tedy konkrétní opatření konkrétních lidí žijících v konkrétních podmínkách.

Místní a regionální politika z hlediska globálního zpravidla spadá do oblasti politiky vnitřní, je to činnost prováděná orgány samosprávy, která se pojmově řadí do oblasti správní, ale vytváří v ní zvláštní kategorii, která je významná svým ústavním aspektem. (Lamparter, 1993, s. 3 a 67) Pojem místní politika je však někdy chápán i v širším kontextu, nejen jako politika týkající se pouze měst a obcí, ale jako veškerá oblast politiky s výjimkou politiky státní. Pak by se do pojmu místní politika zahrnovala i politika regionální, tedy politika na úrovni krajů či jinak vymezených jednotek větších než jsou obce a města a zároveň menších než je stát.

Z poznatků o politickém systému je známo, že mimořádně významnou roli v institucionálním subsystému politického systému hraje stranickopolitický systém. Ale je tomu tak i na místní a regionální úrovni? Zkušenosti ukazují, že tomu tak spíše není. Protože z koaličních dohod, realizace jednotlivých opatření či volebních programů místních politických stran jsou zřejmá značná specifika v této oblasti.

Místní politika se někdy nazývá také "školou demokracie", protože otázky, které řeší, se bezprostředně dotýkají každodenního života občana. Jsou mu v mnohém pochopitelnější, umožňují snadnější orientaci v problémech. Zároveň je místní politika "školou demokracie" i pro politiky. Ve vyspělých státech se jen málokdy stane vrcholným politikem ten, kdo neprošel komunální politikou. Je ovšem nutné, aby místní zastupitelstvo mělo možnost (jak z hlediska pravomocí, tak z hlediska financí) své problémy řešit. V zásadě se v demokratických zemích stále více prosazuje určitý proces decentralizace, tzv. princip subsidiarity, to jest snaha řešit problémy na co nejnižší úrovni při zachování efektivity.

2.3 Politické ideologie

Motto Všichni lidé jsou političtí myslitelé. Vědomě či nevědomky používají politické ideje a pojmy, kdykoli vyjadřují své názory, kdykoli říkají, co si myslí. Běžný jazyk je přesycen výrazy jako "svoboda", "poctivost", "rovnost", "spravedlnost" a "práva". Na vyjádření svých nebo cizích názorů používají lidé rovněž takové pojmy jako "konzervativec", "liberál", "socialista", "komunista" a "fašista". (Heywood, 1994, s. 9) I když jsou ovšem tyto pojmy známé a běžné, jen zřídka se používají přesně a s plným vědomím jejich pravého významu.

Ideje a ideologie ovlivňují politický život mnoha různými způsoby. Především poskytují stanovisko, z něhož se svět poznává a vysvětluje. Je možné říci, že lidé žijí ve dvou různých světech. Ten první je ten reálný, ve kterém se skutečně pohybují, a ten druhý vyplývá z existence lidské mysli, povahy člověka a zaměření jeho aktivit, je to svět žádaný. Lidé tedy nevidí svět takový, jaký je, ale takový, jaký ho chtějí mít, jinými slovy, přes závoj zakořeněných názorů, přesvědčení a předpokladů. Vědomě či nevědomě se každý hlásí k nějakému souboru politických hodnot a myšlenek, které řídí jeho chování a ovlivňují jeho jednání. Politické ideje a ideologie vlastně určují cíle, které inspirují politické kroky. Tuto rozdvoučenost vnímání světa lze spatřovat i v politice. V tomto ohledu jsou politici vystaveni dvěma zcela odlišným vlivům. Není pochyb, že všichni politici chtějí moc. To je nutí k pragmatismu, tj. k přijetí takové politiky a idejí, které jsou u voličstva populární, nebo které jim získají přízeň u vlivných mocenských skupin. Politici ovšem jen zřídka usilují o moc pro ni samu. Mají vlastní názory, hodnoty a přesvědčení o tom, k čemu moc použijí, když ji získají. (Heywood, 1994, s. 11) A u každého politika je rovnováha mezi

pragmatickými a ideologickými úvahami jiná a jiná je i v různých etapách jeho životní dráhy.

Politická ideologie vznikla přibližně počátkem 19. století. Samotné ideologie jsou světonázorové systémy, které pomáhají poznat a vysvětlovat svět. Termínem ideologie označujeme soustavu názorů, myšlenek a teorií, soustřeďujících se obvykle na otázky společnosti, jejich cílů a konfliktů, přičemž politické ideologie budou soustavou názorů k otázkám politiky. (Srb, 2004, s.19) Politické ideologie jsou pak soubory idejí, které tvoří základ politického jednání. Politická ideologie tudíž není totéž jako politická teorie (politologie). Politologové zkoumají politické otázky a odhalují jádro koncepcí a idejí, aniž by se přitom k nějaké ideologii hlásili a aniž by podporovali zájmy některé konkrétní skupiny, strany, hnutí či vlády. Politická ideologie je však tak hluboce zakořeněna v moderní kultuře, že se člověk jen stěží vyhne jejímu vlivu, pokud je to vůbec možné. (Heywood, 1994, s. 10)

Ideologie a politická ideologie

Pojem ideologie je odvozen od latinského slova idea (myšlenka) spojeného s řeckým výrazem logos (myšlenka, věda). V 18. a 19. století byla ideologie vědou o idejích. Později se stala nástrojem politického myšlení a byla využívána ke zdůvodnění zájmů politických stran a různých sociálních a nacionálních hnutí. Časem ideologie ztratila význam vědy a stal se z ní souhrn názorů, zásad, vyjádření sociálního citění nebo odporu a zdůvodnění potřeb a zájmů určitých skupin lidí, nejčastěji politických hnutí a stran. (Jirásková, 2004, s. 175)

Politické ideologie nelze chápat ani jako "dobré" ani jako "špatné". Je to prostě nějaký soubor idejí, které tvoří základ určitých politických akcí.

V současnosti se za ideologie označují především zásadní myšlenkové postoje k otázkám státu, hospodářství a společnosti. Politické ideologie často napomáhají svým příznivcům objasňovat politiku a říkat, co je dobré a co zlé, a nabízet svým příznivcům hodnoty, politický program a sounáležitost k určité názorové skupině. (Srb, 2004, s. 19 - 20)

Politické ideje také pomáhají formovat charakter politických systémů. Ve světě lze nalézt mnoho politických systémů, každý z nich však uznává určité hodnoty a zásady. Např. absolutismus uznával náboženství a boží právo panovníka. Současné západní státy uznávají demokratické zásady, ústavní vládnutí a dělbu moci. Komunistické státy zase prosazují zájmy dělnické třídy atd. Politické ideologie mají také vazbu na určité společenské skupiny. Např. liberalismus je spojován se středním stavem, konzervatismus s pozemkovou šlechtou, socialismus s dělnickou třídou atp.

Tím, že politické ideologie poskytují společnosti jednotící politickou kulturu, pomáhají podporovat pořádek a sociální stabilitu. Jednotící soubor politických idejí a hodnot se může ve společnosti vyvinout přirozenou cestou. Mohou být ovšem vnuceny i shora ve snaze zajistit si poslušnost, a mohou tedy působit jako jistá forma společenské kontroly. Hodnoty elitních skupin - jako politiků, armádních špiček, státních představitelů, statkářů, průmyslníků či podnikatelů - se mohou značně lišit od hodnot, které vyznávají masy. (Heywood, 1994, s. 13) Proto by subjektem politické ideologie měla být sociální skupina, jakožto opak abstraktního, nekonkrétního člověka. Sociální skupina pak představuje zájmy jedinců této skupiny, které jsou společné její většině členů.

Politické ideologie jsou odrazem existujících politických vztahů a reagují na problémy a rozpory objevující se v praktickém životě. Vznik a existence ideologií podmiňuje řada faktorů, za ty nejdůležitější lze označit (Prorok, 1998, s. 29):

Příčiny vzniku ideologií

- rozdílné sociální podmínky života jednotlivých sociálních skupin,
- odlišnosti v hodnocení společenskopolitické reality vyplývající z jejich odlišného postavení ve společnosti,
- odlišnosti ve způsobech poznávání reality, promítající se do preferování určitých poznávacích prostředků.

Každá ideologie má zřejmě svůj charakteristický soubor idejí a názorů, ale je nutné si uvědomit, že tyto ideje se neustále revidují a znovu definují. Ve skutečnosti mají všechny politické koncepce elastický charakter a nemají samozřejmý či neměnný význam. Politické

ideologie lze tedy považovat za široké myšlenkové tradice, které se vyvíjely pod tlakem měnících se historických okolností i v diskusích a argumentacích.

Často se lze setkat s pokusy o různé řazení politických ideologií dle různých kritérií. Nejrozšířenějším způsobem je metoda levo-pravého spektra. Metoda spočívá v řazení různých ideologií podle jejich příslušnosti ke dvěma krajním hodnotám, které jsou tvořeny na jedné straně levicí a na druhé pravíci. Pak možný způsob řazení může vypadat např. takto: komunismus - socialismus - liberalismus - konzervatismus - fašismus.

Původ termínů "levicový" a "pravíkový" pochází z Francouzské revoluce a vznikl podle toho, kam se jednotlivé skupiny posadily na prvním zasedání Generálních stavů v roce 1789. Aristokraté podporující krále seděli vpravo, zatímco vlevo seděli radikálové, příslušníci třetího stavu. Tato tradice se poté ve Francouzském shromáždění dodržovala. Pojem "pravíkový" se brzy začal chápat jako reakční nebo monarchistický a pojem "levicový" se používal k označení revolučních poslanců nebo poslanců s egalitářskými (rovnostářskými) názory. V současné politice je rozdělení na levicí a pravíci složitější a dnes už nevyjadřuje prostou volbu mezi revolucí a reakcí. (Heywood, 1994, s. 16)

2.4 Stručná charakteristika vybraných politických ideologií

2.4.1 Liberalismus

Název tohoto ideologického proudu vychází z latinského slova liberare nebo-li osvobodit. Je výsledkem pádu feudalismu v Evropě a vzniku kapitalistické společnosti. Nejčastěji bývá charakterizován svobodou jednotlivce, nikoli však na úkor jiného jednotlivce. Navazuje na označení svobodných lidí, kteří nebyli již otroky ani nevolníky a kteří byli již ve 14. století označováni za "liberály". První liberálové chtěli, aby stát zasahoval do života občanů co nejméně, moderní liberálové došli k názoru, že vláda by měla odpovídat za poskytování sociální péče, zdravotní péče, obydlí, důchodů a vzdělání. Obecně je tento proud reprezentován těmito názory:

- nejvyšší hodnotou jsou práva a svoboda jednotlivce, které mají vždy přednost před hodnotami celé společnosti,
- každý jednotlivec má od přírody přirozená práva (např. právo na život, svobodu a soukromé vlastnictví), která existují nezávisle na politické moci, která by tato práva měla chránit,
- práva a svobody jednotlivce mají univerzální platnost a při jejich uplatňování nezávisí na rodu, třídě, rase či národnosti,
- každý má právo na soukromé vlastnictví a stát by jej měl chránit,
- stát má proti jednotlivci omezenou moc a má být omezeno i zasahování do záležitostí jednotlivců,
- idea svobody individua a jeho práv předpokládá toleranci k různému pojetí morálky a náboženského vyznání jednotlivců.

2.4.2 Konzervatismus

Konzervativní ideologie vznikla jako negativní reakce na Francouzskou revoluci. Snažila se o zachování tradičních hodnot ve společnosti, převládalo zaměření na majetek, touha uchovat zavedené zvyky a instituce. Konzervatismus, lze také označit i slovem tradicionalismus (pojem konzervatismus je odvozen z latinského conservare tedy zachovat). Z tohoto výrazu je zřejmější hlavní hodnota o kterou se proud opírá - tradice. Je zde zastáván názor, že co se dlouho udrží, je dobré. Stejně tak je zde vyjadřován odpor ke změnám a obavy z nových způsobů jednání. Konzervativci staví nejvýše stabilitu společnosti a jejich institucí, zvláště státu. Nejdou proti přirozenému vývoji jen odmítají prudké změny, revoluce a rozsáhlé reformy, které dle jejich názoru vytvářejí ve společnosti chaos a ničí společnosti vybudované hodnoty a další vymoženosti. Základní institucí je

rodina. Konzervativní ideologie například podporuje pomoc člověku v nouzi a zaměřuje se na charitativní péči o slabé, postižené a bezbranné občany.

2.4.3 Socialismus

Socialismus je politická ideologie vedená ideálem spravedlnosti, bratrství a vzájemné spolupráce všech lidí. Svoboda a spravedlnost jsou společné podmínky pro rozvoj společnosti. Svoboda, spravedlnost a solidarita jsou základními myšlenkami této ideologie. Její původ sahá do často nelidských podmínek raného kapitalismu, v nichž třída průmyslových dělníků žila a pracovala - idea vykořisťování. Základem ideologie je jednotící vize lidí jako společenských tvorů schopných překonávat sociální a ekonomické problémy spoléháním spíše na sílu pospolitosti než na úsilí jedinců.

2.4.4 Komunismus

Myšlenkou komunismu je představa, že lze dokonale naplánovat a poté realizovat ideální zřízení společnosti založené především na společném majetku. Tato idea byla prosazována zároveň se zásadou "každému podle svých schopností, každému podle jeho potřeb". Známy je především utopický komunismus, který chtěl dosáhnout dokonalého společenského systému, kde bude rovnost lidí, svoboda a bratrství.

2.4.5 Anarchismus

Anarchismus požaduje absolutní svobodu individua a odmítá jakoukoli státní moc a společenskou autoritu. Název ideologie vychází z řeckého slova anarchia - bezvládní. Preferuje svobodnou vůli člověka a žádá odstranit všechny normy, pravidla, konvence a zákony, kterým se lidé podřizují. Dle anarchistů všechno zlo vychází z popření lidské přirozenosti vytvářením umělých organizací a institucí, které je třeba odstranit. Místo státu, zde umělé organizace, chtějí anarchisté vytvořit svobodné a dobrovolné organizace bez použití násilí, donucovacích prostředků nebo autority. Anarchistické politické strany prakticky ve své čisté podobě neexistují, protože by se vlastně jednalo o porušení základní myšlenky této ideologie - porušil by se princip odporu ke strukturám a státní moci.

2.4.6 Fašismus a nacionalismus

Slovo fašismus pochází se slova fascio (svazek), použito je ve významu svazku prutů, který ve starém Římě znamenal symbol moci a autority konzulů. Fašismus jako politické hnutí se objevil po 1. světové válce nejdříve v Itálii a poté i v Německu. Jeho definice není jednoduchá. Lze jej označit za totalitní ideologii antidemokratického zaměření, často ve spojení s nacionalismem či rasismem.

2.4.7 Environmentalismus

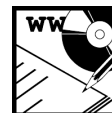
Toto ekologické politické hnutí obránců přírody se vyhranilo z odporu občanských iniciativ, převážně mládeže, proti jadernému zbrojení kolem 70. let 20. století zejména v západní Evropě. Environmentální ideologie se opírá o vědecké poznatky několika přírodních a společenských věd a snaží se nejen o ochranu přírody, ale např. i o prosazování trvale udržitelného rozvoje a rozvoj kvality života.

2.4.8 Demokracie

Demokracii nelze označit přímo za ideologii, nicméně má společné určující znaky. Původ sahá do starého Řecka. V dnešní politické praxi spojuje dvě ideje - lid a vládu. Lidé si vládnou sami pro sebe (státní moc je vykonávána v zájmu lidu a v jeho prospěch).

Politické ideologie se stále rozvíjejí a podle aktuálních potřeb jsou znovu a znovu revidovány a redefinovány.

Pro doplnění výkladu jednotlivých politických ideologií Vám doporučuji literaturu Heywood, A. Politické ideologie. VICTORIA PUBLISHING. Praha, 1994 s. 21 až 276, kde jsou velmi podrobně rozebrány tyto ideologie: liberalismus, konzervatismus, socialismus,



nacionalismus, fašismus, anarchismus, feminismus, environmentalismus a v neposlední řadě i demokracie.

Při studiu různých ideologických směrů je dobré si uvědomit, že ideologická debata neustále žije, ideologie je neustálý a snad i nekonečný proces. Proto budou i nadále vznikat nové a nové směry. Politika nebude potřebná, až když konflikty ve společnosti nahradí harmonie a shoda.



Zde přejděte na "Studium On-Line" a nastudujte text vztahující se k vymezení státu, ústavních systémů a dělby moci.

2.5 Politické strany

Politické strany lze chápat jako rozhodující konstitutivní složku veřejné politiky a také rozhodující sílu její realizace. Na druhé straně jsou zájmy politických stran zpravidla užší než soubor veřejných zájmů, jež jsou obsahem veřejné politiky. (Potůček, 1994, s. 17)

Každý jednotlivec je nadán různorodými názory a požadavky na svůj život. Aby své zájmy mohli jednotlivci ve společnosti prosazovat a aby se staly významné pro celou společnost, je nutná existence občanské společnosti nezávislé na státu. Takovým subjektem mohou být i politické strany, které reagují na určitý společenský problém a v rámci svého programu navrhnou jeho řešení. Občan se pak může ve volbách rozhodovat pro politickou stranu na základě toho, zda reaguje na problémy, které on pocítuje a zda daný způsob řešení považuje za vhodný. Tento postup se také někdy nazývá veřejnou volbou.

Politické strany jsou výsledkem možnosti sdružovat se a zároveň představují úsilí o získání moci - politické moci. Politické strany nejsou ve své snaze o získání politické moci samy, vedle nich stojí prostředky masového působení (médiá - tisk, televize, rozhlas, internet) a nátlakové skupiny. Na rozdíl od politických stran neusilují nátlakové skupiny svou činností k obsazení parlamentu a vlády. Politické strany však mají také státotvornou funkci, kdy jsou prostředníkem mezi společností a státem.

Politické strany, tak jak je známe dnes, jsou výsledkem evropských buržoazních revolucí, kdy lid zastupoval suverénní parlament. S postupným vývojem průmyslové výroby a postupnou společenskou stratifikací se stávají subjektem politiky a demokratické soutěže.

Lze říci, že politické strany jsou důsledkem všeobecného volebního práva. Aby nějaká skupina mohla být považována za politickou stranu, měla by splňovat následující podmínky (Kunc, 1996, s. 120):

1. Organizační kontinuita. To znamená přítomnost organizace, jejíž perspektiva přežití není zcela závislá na momentálních vedoucích představitelích.
2. Organizační síť, propojující trvale alespoň z hlediska informací a jiných vazeb místní, regionální a celostátní úroveň.
3. Vědomá snaha vůdců nejen ovlivňovat výkon moci, ale získat a uchovat politické rozhodování sami či v koalici s někým jiným na místní i celostátní úrovni.
4. Úsilí takové organizace získávat voliče a obecně lidovou podporu.



Dělení politických stran

Politickou stranu lze charakterizovat jako více či méně pevné sdružení občanů stejných nebo obdobných názorů na společenské vztahy, ekonomiku, postavení národa, člověka, náboženství, usilující o přístup k politické moci, a to za podpory obyvatelstva, s cílem realizovat státní politiku odpovídající těmto názorům.

Politické strany lze dělit na základě různých kritérií. Např. podle jejich ideologického zaměření na liberální, konzervativní, sociálně-demokratické, komunistické, ekologické, křesťansko-demokratické atp. Další dělení může být podle vztahu k moci na vládní a opoziční nebo na parlamentní a mimoparlamentní. V neposlední řadě to mohou být strany masové nebo kádrové. Masové strany usilují o politickou výchovu členů a přípravu politických elit, které by mohly zastávat funkce v parlamentu a vládě. Jde jim o podporu ze strany co největšího počtu občanů. Strany kádrové postupují opačně než strany masové.

Vytvářejí stranu tak, že získávají především významné osobnosti a nemusí vytvářet členskou základnu.

Systém politických stran je možno chápat jako model politické organizace společnosti, který je vždy výsledkem dynamiky politického vývoje. Podle rozvrstvení stran v politickém systému státu rozdělujeme tyto stranické systémy:

Systémy stran

- systém jedné politické strany - v systému se nachází pouze jedna politická strana nebo jedna strana naprosto dominující, tento druh systému je v demokratických společnostech velmi neobvyklým a lze jej nalézt spíše v autoritářských či totalitních režimech,
- systém dvou politických stran - takový politický systém ve kterém mají pouze dvě strany reálnou šanci získat politickou moc,
- systém více politických stran - v systému je několik (více, mnoho) politických stran, které se mohou ucházet o získání politické moci.

Z existence mnoha politických stran ve společnosti vyplývá nutnost jejich odlišení. O tom, které ideje a názory strana reprezentuje a jaká skupina obyvatelstva ji podporuje, vypovídají její programy, stanovy, volební programy, informační materiály, internetové prezentace, vystoupení jejich představitelů a další. Programy politických stran určují jejich další činnosti a iniciativy, cíle i způsoby jejich dosažení. Stanovuje se díky nim taktika stranického boje o politickou moc a možné spojení s dalšími subjekty - koaličními partnery.

Propast mezi občany a politiky je u nás velmi hluboká. Řešením není výměna politiků a představa, že na místo jedněch nastoupí jiní a lepší. Řešením je každodenní aktivita občanů, kteří maximálně využijí prostor, který jim demokratická společnost poskytuje k formulování svých požadavků a kontrole politické moci; řešením je i to, že politickou stranu a politiky nevybíráme podle libivých reklamních hesel, kravaty či vtipných bonmotů, ale podle kritického zhodnocení jejich konkrétní činnosti. Není to jednoduché, ale jiná cesta je možná jen ztěží.

Tady přejděte ke studiu vztahu politických stran a veřejné politiky v knize Potůček, M. a kol. Zrod teorie veřejné politiky v České republice. Vesmír. Praha, 1994. s. 17 - 37.



2.6 Politické strany v České republice

Možnost sdružovat se v politických stranách a politických hnutích je základním občanským právem, které slouží zejména k vytváření zákonodárných sborů (Parlamentu a Senátu) a orgánů územních samosprávných celků. Česká právní úprava i přes to, že v ní existují politické strany a politická hnutí, nečiní mezi nimi žádné rozdíly. Nikdo nesmí být nucen ke členství v žádné politické straně ani hnutí a má právo z nich kdykoliv svobodně vystoupit.

Založit stranu nebo hnutí mohou již tři občané České republiky starší 18 let, kteří vytvoří tzv. přípravný výbor. Členem strany mohou být také pouze státní občané České republiky starší 18 let. A každý občan však může být členem pouze jedné politické strany nebo hnutí.

Politické strany a hnutí vznikají registrací. Registraci politických stran provádí Ministerstvo vnitra, a to na základě:

Registrace strany a hnutí

- písemného návrhu na registraci podepsaného členy přípravného výboru a
- petice podepsané alespoň jedním tisícem občanů, kteří v ní požadují vznik této politické strany a
- stanov politické strany nebo hnutí.

Stanovy politické strany nebo hnutí musí obsahovat minimálně tyto náležitosti:

Obsah stanov

- název a zkratku strany nebo hnutí,
- sídlo,
- programové cíle,
- práva a povinnosti členů,

- ustanovení o organizačních jednotkách, pokud budou zřízeny, zejména vymezení rozsahu, v němž mohou ve prospěch strany nabývat, hospodařit a nakládat s majetkem,
- orgány včetně orgánů statutárních, rozhodčích a revizních, způsob jejich ustavování a vymezení jejich oprávnění,
- způsob, jakým statutární orgány jednají a podepisují, zda a v jakém rozsahu mohou činit právní úkony jménem strany a hnutí i jiní členové či pracovníci,
- zásady hospodaření,
- způsob stanovení členských příspěvků, je-li tato povinnost stanovena, přičemž členský příspěvek od jednoho člena nesmí přesáhnout 50 000 Kč za rok,
- způsob naložení s majetkovým zůstatkem v případě zrušení strany a hnutí.

2.6.1 Rejstřík politických stran a hnutí

Existence politické strany nebo hnutí a další skutečnosti jsou zapisovány do rejstříku politických stran a hnutí. Rejstřík vede Ministerstvo vnitra. Je to veřejný seznam, z něhož lze čerpat údaje o jednotlivých registrovaných stranách a hnutích. Lze v něm nalézt údaje o názvu, zkratce, sídle a o identifikačním čísle politické strany či hnutí, dále den registrace, změny stanov, statutární orgány, pozastavení činnosti a zrušení strany, vstup do likvidace a prohlášení konkurzu. Součástí rejstříku je také sbírka listin obsahující např. stanovy.



Na stránkách Ministerstva vnitra (<http://www.mvcr.cz>) vyhledejte rejstřík politických stran a hnutí a porovnejte v něm záznamy dvou politických stran nebo hnutí - parlamentní a neparlamentní.

2.6.2 Financování politických stran

Financování politických stran představuje klíčový problém práva politických stran. Ve světě se používají různé systémy financování, žádný z nich však nelze označit za optimální. Značné odlišnosti jsou především ve zdrojích příjmů, které lze dělit na soukromé a státní. Státní financování je možné přímo a nepřímo. Mezi přímé zdroje lze zařadit např. státní příspěvek na úhradu volebních nákladů nebo na mandát. Mezi nepřímé zdroje budou patřit např. bezplatné vysílací časy v rámci volební kampaně, daňová zvýhodnění darů politickým stranám a další.

Zavádění pravidel do financování politických stran nastalo po druhé světové válce jako jeden z průvodních jevů vypořádávání se s nedemokratickými formami řízení státu (diktaturami). Vodítkem k tomu bylo poznání, že předpokladem fungování moderní demokracie je existence demokratických politických stran a jejich volné soupeření.

Principy financování

Způsoby, kterými stát umožňuje financování politických stran jsou z podstatné části předurčeny charakterem politického systému. Při vytváření systému financování je třeba dbát na dva principy, kterými je volný vstup do volební soutěže a oddělenost stran od státu. Stejně tak by se měly zajistit principy rovnosti, svobody, veřejnosti, kontroly a vynutitelnosti. Princip rovnosti se promítá v zabezpečení stejného přístupu politických stran k finančním zdrojům za účelem zajištění srovnatelných podmínek pro jejich činnost. Princip svobody by měl umožnit průchod odlišným schopnostem různých politických stran získávat finanční prostředky svépomocí. Tyto dva principy jsou očividně v rozporu a proto lze jejich uplatňování pozorovat v různých státech v odlišné míře. Princip veřejnosti se zobrazuje v povinnosti činit financování politických stran transparentní. Princip kontroly spočívá v možnosti ověřit pravdivost a úplnost informací poskytovaných stranami. Princip vynutitelnosti doplňuje princip kontroly tím, že umožňuje ukládání sankcí stranám, které zákonem stanovená pravidla financování nedodrží.

Vyvážený model, který by zároveň odpovídal výše uvedeným zásadám, by měl splňovat tyto náležitosti (Outlý, s. 111):

1. Stanovení maximálních nákladů na volební kampaň u každé strany.
2. Stanovení výše státního příspěvku jako přiměřený procentuelní díl maximálních nákladů na kampaň. Díky tomuto by měla být podpořena snaha stran získávat finanční prostředky vlastní iniciativou.

3. Respektování vážnosti volebních úmyslů strany. Lze realizovat např. zavedením volebních kaucí.

Přímé financování

První evropskou zemí, která systém přímého financování zavedla byla Spolková republika Německo v roce 1959. Další evropské země ji následovaly takto: Rakousko 1963, Francie 1965, Švédsko 1966, Finsko 1967, Dánsko 1969, Norsko 1970, Itálie 1974, Španělsko 1977. Dnes lze systém přímého financování politických stran nalézt ve více než 60 zemích, v Evropě mj. také v Belgii, Lucembursku, Řecku, Bulharsku, Lotyšsku, Rusku, Polsku, Maďarsku a v České republice (od roku 1991). Mezi země, které systém přímého financování nemají patří např. Velká Británie, Irsko, Nizozemsko, Portugalsko a Ukrajina. (Outlý, s. 105)

Jedním ze základních přímých státních zdrojů financování politických stran je příspěvek na úhradu volebních nákladů. Vychází z povahy demokratického státu, který má zajistit volný vstup stran do volební soutěže. Čili, aby náklady, které s sebou nese účast ve volbách, nepředstavovaly pro žádnou stranu, která má zájem se voleb účastnit, překážku. V Evropě jsou pro vyplácení těchto příspěvků používána dvě různá kritéria. Prvním z nich je účast na volbách, kdy poskytnutí příspěvku je vázáno na kandidaturu strany ve stanoveném minimálním počtu volebních obvodů nebo postavením určitého počtu kandidátů. Druhým je volební úspěšnost, kdy příspěvek je poskytován pouze stranám, které představují státem definovanou významnou část voličů.

Příspěvek na úhradu volebních nákladů

Příspěvek na činnost politické strany lze nazvat nástavbou příspěvku na úhradu volebních nákladů. Stejně jako první přímý zdroj financování se snaží o zajištění svobody vstupu do volební soutěže. Stát jeho zavedením usiluje o zachování existence politických stran i po volbách. Výše tohoto příspěvku by však měla být stanovena co nejvíce objektivně s ohledem na zásadu, že politické strany mají být odděleny od státu.

Příspěvek na činnost

Příspěvek na mandát je státem vyplácen těm kandidátům, kteří ve volbách uspějí. Tento příspěvek je v České republice vázán na členství kandidáta v nějaké straně nebo hnutí a nezávislí kandidáti jej obdržet nemohou.

Příspěvek na mandát

Stejně jako financování i hospodaření politických stran je upraveno v České republice zákonem. Regulace se dotýká:

Zásady hospodaření českých politických stran

- možných zdrojů příjmů a zásad nakládání s finančními prostředky,
- zásad zveřejňování zdrojů a nakládání s prostředky,
- možnostmi státní kompenzace volebních výdajů.

Příjmem strany mohou být:

- příspěvek na úhradu volebních nákladů,
- příspěvek na činnost strany,
- členské příspěvky,
- dary a dědictví,
- příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku,
- úroky z vkladů,
- příjmy vznikající z účasti na podnikání,
- příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
- půjčky a úvěry.

Zdroje příjmů českých politických stran

Politické strany nesmějí v České republice podnikat. Mohou však založit obchodní společnost nebo družstvo či zde být jedním ze společníků. I tyto činnosti jsou však značně regulované. Společnost s majetkovou účastí politické strany však může být zřízena pouze za těmito účely:

- provozování vydavatelství, nakladatelství a tiskáren,
- publikační a propagační činnost,
- pořádání kulturních, společenských a dalších akcí,
- výroba a prodej předmětů propagující program a činnost příslušné strany.

Príspevek na činnost strany je v české právní úpravě nazýván stálým příspěvkem a nárok na něj vzniká straně, která získala ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů. Stálý příspěvek činí ročně 6 mil. Kč, za 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana ročně 200 tis. Kč a to až do celkových 5 % hlasů, pak se příspěvek dále nezvyšuje. Vedle příspěvku na činnost mohou politické strany získat i příspěvek na poslance nebo senátora, a to ve výši 900 tis. Kč ročně, a na mandát člena zastupitelstva kraje, kam se počítá i hlavní město Praha, 250 tis. Kč ročně.

Zásada
transparentnosti

Každá politická strana má povinnost zveřejňovat úplnou výroční zprávu o hospodaření. Stejně tak mají české politické strany povinnost nechat přezkoumat své roční hospodaření nezávislým auditorem. Pokud strana ve stanovené lhůtě nepředloží výroční zprávu o svém hospodaření, zaniká jí nárok na příspěvek na činnost a na mandát.



Shrnutí kapitoly

Veřejná politika má velmi úzký vztah k politice. Politika je způsobem řízení státu. Politologie je věda zabývající se politikou, politickou mocí a jejím zneužíváním. Politika reaguje na konkrétní problémy tím, že se snaží hledat jejich vhodná řešení. To činí prostřednictvím politického cyklu, který se skládá z těchto kroků: (re)formulování, implementace, evaluace a terminace politiky. Politika je úzce formována politickými ideologiemi, které se ve společnosti prosazují. Jsou to světonázorové systémy, které pomáhají poznat a vysvětlovat svět. Z těch nejznámějších lze vybrat liberalismus, konzervatismus, socialismus, komunismus a demokracii.

Politika je v pluralitních demokraciích obvykle uplatňována systémem veřejné volby prostřednictvím politických stran. Politická strana je zde chápána jako dobrovolné sdružení občanů stejných nebo podobných názorů na společnost, ekonomiku, národ, jednotlivce a víru, která zároveň usiluje o jejich prosazení získáním politické moci. S financováním politických stran ze státního rozpočtu bylo započato přibližně po konci 2. světové války, kdy existence politických stran byla uznána jako základní předpoklad fungování demokracie. Systém financování se odvíjí od principů volného vstupu politických stran do volební soutěže, při současném uplatnění oddělenosti stran od státu.



Otázky k zamyšlení

1. Jaký má veřejná politika vztah k politice?
2. Jaké jsou výhody a nevýhody jednotlivých stranických systémů?
3. Který stranický systém bude vhodné prosazovat při volbách do malé obce a do města?
4. Proč stát financuje politické strany?
5. Napomáhá český systém financování politických stran požadavkům na transparentnost a nekorupčnost?

- Volby a volební systémy
- Volby do územních samosprávných celků ČR
- Místní referendum

3.

Veřejná volba



Cíl kapitoly

Při studiu této kapitoly pochopíte význam, smysl a přínos veřejné volby, která je stejně jako veřejná politika spojována s veřejným zájmem. Osvěžíte si teorii veřejné volby, volební systémy, tedy účast občanů na rozhodování samosprávy, možnosti hlasování a výběru kandidátů. Seznámíte se blíže s volbami do územních samosprávných orgánů. Taktéž budete mít příležitost proniknout do problematiky místního referenda.



Časová zátěž

- doba potřebná pro studium kapitoly je přibližně 4 hodiny - 5. týden semestru



Člověk v dnešní společnosti nežije izolovaně a často je nucen agregovat svoje individuální rozhodnutí do rozhodnutí skupinového, které je často určitým kompromisem mezi názory zainteresovaných jedinců. Mechanismus, kterým se rozhoduje o rozdělení politické moci v demokratických společnostech, se označuje jako veřejná volba. Pojem veřejná volba se používá ve dvou základních významech, a to jako teorie (vědní disciplína) a zároveň jako praxe (aplikace rozhodovacích postupů). (Ochrana, 2003, s. 11 - 12) Veřejná volba je takovým druhem rozhodování, které se uskutečňuje ve veřejném sektoru, předmětem a kritériem rozhodování je veřejný zájem. Občan by na základě veřejné volby měl mít možnost vyjádřit se a ovlivnit rozhodnutí v záležitostech veřejného charakteru, které jsou činěna ve veřejném zájmu. Při veřejné volbě dochází k vyjednávání mezi jednotlivými subjekty podle vybraných pravidel, přičemž o problému se rozhoduje v rámci tzv. politického trhu.

Mechanismy, kterými se může občan podílet na veřejné volbě, dělíme na mechanismy přímé demokracie, kdy se každý občan přímo podílí na rozhodování v konkrétní věci, a na mechanismy zastupitelské demokracie, kdy občan volí svého zástupce (reprezentanta), prostřednictvím kterého občan rozhoduje o veřejných záležitostech.

Teorie volby

Nejbližší teorii veřejné volby je teorie rozhodování, nebo teorie volby. Teorie rozhodování je vědní disciplína, která se zabývá rozhodováním o různých problémech. Oproti tomu teorie veřejné volby se specializuje na rozhodování ve veřejném sektoru, kdy předmětem a kritériem rozhodování je veřejný zájem. Lze tedy říci, že teorie veřejné volby je podskupinou obecné teorie rozhodování.

Variantnost

Pokud budeme hovořit o jakémkoli rozhodování, znamená to, že se volí minimálně mezi dvěma variantami možných řešení problému podle jednoho nebo více kritérií. V krajním případě může být první varianta ponechání existujícího stavu a druhá změna stavu. V teorii společenského výběru se varianty, ze kterých se vybírá, nazývají kandidáti. Rozhodovatelé, kteří kandidáty vybírají, se nazývají voliči. Agregátní procedurou, díky níž jsou agregovány individuální preference do preferencí společenských, je zde volební systém. Za osobu kandidáta si však lze představit i politickou stranu, návrh projektu, návrh rozpočtu atp. Kritériem pro výběr může být např. veřejný zájem.



Zde prosím přejděte k rozšíření studia problematiky rozhodování do knihy Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. C. H. Beck. Praha, 2002 s. 169 - 175.

Teorie veřejné volby

Teorie veřejné volby je vědní obor ekonomie, který studuje, jak vlády rozhodují. Vznikla na přelomu 50. a 60. let 20. století jako reakce na řadu otázek, které nebyly ekonomická teorie a politologie schopné zodpovědět. Důvodem tohoto stavu bylo to, že ekonomie byla striktně oddělena od politologie, klasická politická ekonomie se v té době chápala jako čistě historická disciplína a jediným aktivním propojením teorií politiky a hospodářství byla radikální politická ekonomie. Z ekonomie si teorie veřejné volby vzala pohled na jednotlivce a jeho soukromá rozhodnutí o ekonomických vztazích na trhu. Politologie zase vnesla do rozhodování společenský pohled. Základy teorie veřejné volby položil v Knize Capitalism, Socialism and Democracy (1942) Joseph Schumpeter. Studie o společenském výběru

Kennetha Arrowa vnesla do této problematiky matematickou rigoróznost. Ovšem mezníkem je práce Anthonyho Downse, *Economic Theory of Democracy* (1957). Downs ukázal, že politické strany tendují ke středu politického spektra, a vyslovil hypotézu, že je vysoce neracionální, aby lidé volili s ohledem na malou pravděpodobnost ovlivnění výsledku libovolným jednotlivcem. Další studie Jamese Buchanana a Gordona Tullocka v práci *The Calculus of Consent* (1959) hájily systém brzd a protíh a obhajovaly princip jednomyslnosti politických rozhodnutí. (Samuelson, 1995, s. 762)

Významným aspektem veřejné volby je byrokracie. Pojem byrokracie (ve veřejné správě) je používán ve třech základních významových rovinách. Za první jí rozumíme úkony (procedury) vykonávané veřejnou správou. Za druhé jí rozumíme vrstvu státních úředníků, hierarchizovanou podle delegované moci na úředníky. V třetí rovině se byrokracií rozumí výkon moci vyplývající z delegování pravomocí na úředníky. (Ochrana, 2003, s. 24 - 25)

Byrokracie

Byrokracie vystupuje jako zvláštní zájmová skupina. V rámci teorie veřejné volby byrokracií rovněž pojmáme jako racionálně se chovající subjekt, který usiluje o maximalizaci vlastní užitkové funkce. To se projevuje v tom, že byrokracie má tendenci maximalizovat rozpočet své (veřejné) organizace, neboť tím může dosáhnout maximalizace uspokojení. To se např. projevuje tím, že byrokracie usiluje do konce rozpočtového roku utratit všechny disponibilní zdroje bez ohledu na kritérium efektivnosti a účelnosti takové alokace.

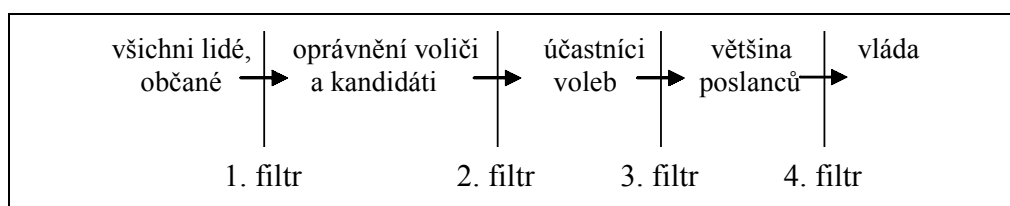
Roli byrokracie ve veřejné volbě lze popsat následovně. Volič vystupuje ve veřejné volbě jako nájemce, který si k prosazování svých zájmů ve veřejné volbě vybírá svého zmocněnce. Tímto zmocněncem k prosazování zájmů voliče je politik. Volič si ho vybírá ve volbách, a to tak, jak předpokládá teorie veřejné volby, aby svojí volbou maximalizoval svůj užitek. Politik ale k prosazování politických zájmů potřebuje byrokracií (státní či místní úředníky a správu věcí veřejných). Byrokracie je výkonným orgánem k realizaci rozhodnutí politiků. Vůči politikům vystupuje v roli zmocněnce. Byrokrat je konečným článkem v celém procesu, který realizuje výstup z veřejné volby.

Na tomto místě přistupte k prostudování problematiky administrativního státu v knize Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa*. C. H. Beck. Praha, 2002 s. 15 - 29.



3.1 Volby a volební systémy

Společenské rozhodování v reprezentativních demokraciích se děje prostřednictvím volených zástupců. Zprostředkování mezi vůlí občanů a vládou schematicky znázorňuje následující obrázek:



Obrázek 3.1. Zprostředkování vůle mezi občanem a vládou.
Pramen: Klíma, M., 2003, s. 193.

Z obrázku je možno odvodit, že konečnou podobu a jednání státních orgánů ovlivňují 4 faktory. Prvním je volební právo, druhým je účast občana na volbách (na kterou působí nejrůznější faktory, jakými jsou politické vědomí, okolnosti osobního života jako zdravotní stav, vzdálenost volební místnosti, špatné počasí, a také vnější faktory nezávislé na jednotlivci). Třetí filtr se zabývá volbami samotnými - volebním systémem.

Volební právo občanů lze rozdělit na aktivní volební právo (právo volit) a pasivní volební právo (právo být zvolen). Svobodné volby se konají podle zásady všeobecného, rovného a přímého volebního práva a konají se tajným hlasováním. Přičemž všeobecné volební právo vyžaduje, aby právo volit a být volen měli zásadně všichni občané státu. Porušování tohoto

Právo volit

principu se děje prostřednictvím různých omezení, tzv. volebních censů. V současnosti se v České republice používají dva druhy censů, jsou to cenzus věku a občanství. Volební ceny se mohou lišit pro aktivní a pasivní volební právo. Rovné volební právo předpokládá stejnou hodnotu hlasů všech oprávněných voličů. Princip přímého volebního práva znamená, že voliči volí své zástupce přímo, bez prostředníků. Tento princip platí jako základní pro volby do dolních komor parlamentů. Mnoho horních komor parlamentů a hlav států je ve světě však voleno nepřímě. V České republice se např. nepřímě volí hlava státu - prezident. Tajné volební právo požaduje, aby nikdo nemohl poznat koho volič formou odevzdání hlasu volil. Součástí zásady tajnosti je i zajištění bezpečnosti voliče před hlasováním, v průběhu hlasování a po něm, aby nemohl být ovlivňován ve svém volebním rozhodování. (Adamová, 1997, s. 273 - 275)

Právo volit má každý občan ČR, který dosáhl věku 18 let. V České republice se mohou občané zúčastnit voleb do Evropského parlamentu, Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva krajů a zastupitelstva obcí. Pokud jde o volby do zastupitelstva obce, musí být občan v této obci v den voleb přihlášen k trvalému pobytu, taková podmínka existuje i pro právo volit do zastupitelstva kraje - volič musí být přihlášen k trvalému pobytu v obci, která náleží do územního obvodu daného kraje. Podmínka českého občanství nemusí být dodržena u voleb do zastupitelstev obcí. Zákon umožňuje volit i občanům jiných států, jimž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírci mezinárodních smluv. A dále právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu má občan jiného členského státu, který je po dobu nejméně 45 dnů veden v evidenci obyvatel podle zvláštního právního předpisu. (§ 11 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel).)

Překážky výkonu volebního práva

Překážkami ve výkonu volebního práva jsou:

- zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu,
- zbavení způsobilosti k právním úkonům.

Překážkami ve výkonu volebního práva do zastupitelstev obcí a krajů jsou dále:

- zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody,
- u voleb do zastupitelstev krajů: výkon základní nebo náhradní vojenské služby, vyžaduje-li to bezpečnost státu; u voleb do zastupitelstev obcí: výkon vojenské základní nebo náhradní služby, vyžaduje-li to plnění povinností z této služby vyplývajících, nebo služba vojáka z povolání v zahraničí.

Realizace pasivního volebního práva

Poslancem Poslanecké sněmovny a poslancem Evropského parlamentu může být zvolen každý volič, který v den voleb dosáhl věku nejméně 21 let, pro možnost být zvolen senátorem je podmínkou věk minimálně 40 let, do zastupitelstev obcí a krajů může být zvolen každý volič (podmínkou je tedy věk minimálně 18 let). Kandidát na prezidenta musí splňovat stejné podmínky jako kandidát na senátora.

Kandidovat smí jen ten, u něž není překážka zbavení způsobilosti k právním úkonům, do voleb do zastupitelstev obcí a krajů dále jen ten, u něž není překážka zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody. Poslancem Evropského parlamentu nemůže být zvolen občan jiného členského státu, který je v členském státě, jehož je státním občanem (členský stát původu), zbaven práva být volen do Evropského parlamentu. Kandidát, popř. politická strana, politické hnutí nebo koalice, smí v týchž volbách kandidovat pouze jednou.

Volební systém

Volebním systémem rozumíme dvě procedury, hlasování a sčítání hlasů. Obě vykonávají různí lidé. Zatímco účastníky procesu hlasování jsou všichni oprávnění voliči, sčítání hlasů provádí malá a odborně vedená skupina pracovníků, která tuto činnost vykonává pod přísným dohledem a kontrolou. Základním požadavkem na hlasovací proces je jeho jednoduchost pro voliče. U sčítacích procedur je významná spíše preciznost a efektivnost.

Metod, které je možné při volbách reprezentantů použít, existuje několik a výběr konkrétního pravidla může ovlivnit výsledek voleb. Jinak řečeno při stejné voličské podpoře může dojít při použití různých metod systému voleb k různému složení zastupitelských

orgánů. Tyto metody lze rozdělit na dvě základní skupiny. Do první spadají většinové volební systémy a do druhé proporční volební systémy. Jejich zásadní rozdíl je v tom, že většinové volební systémy se snaží nalézt jednoho jasného vítěze voleb, zatímco proporční volební systémy mají za úkol sestavit zastupitelský sbor v podobě co nejbližší odpovídající rozložení volebních preferencí ve společnosti.

Základní principy voleb a volebních systémů, které se uplatňují v České republice, lze objevit v Listině základních práv a svobod a v Ústavě ČR. Článek 21 Listiny deklaruje právo občanů podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Ústava Listinu doplňuje v tom, že určuje druh volebního systému pro volby do různých orgánů. Volby do Poslanecké sněmovny, Senátu a zastupitelstev územních samosprávných celků se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Ústava dále praví, že volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásad poměrného zastoupení a volby do Senátu podle zásad většinového systému, ovšem pro volby do zastupitelstev ÚSC žádné takové zásady neurčuje. Zatímco pro volby do Parlamentu a do zastupitelstev ÚSC představuje Ústava ČR zákon ustavující základní podmínky voleb, přičemž pro ně existují zvláštní zákony, principy volby prezidenta republiky jsou v ústavě taktéž zaneseny.

Základní klasifikaci hlasovacích pravidel lze provést podle toho, jaké informace požadují na voliči, tj. jestli musí volič uvést pořadí kandidátů či nikoliv. Při velkém počtu kandidátů je pro voliče schůdnější cestou varianta bezpreferenčního hlasovacího systému. Zpravidla však reálné rozložení zájmů mezi voliči vystihují preferenční hlasovací systémy. Ani ty se však nedokáží plně vyrovnat s tzv. hlasovacím paradoxem.

Hlasovací pravidla

Pojem hlasovací paradox se používá při popisu situace, kdy při hodnocení individuálních tranzitivních preferencí je konečné skupinové rozhodnutí netranzitivní a vede k cyklickému uspořádání variant. (Fiala, 1997) Hlasovací paradox např. výrazně zvyšuje vliv jednacích pořádků při hlasování, jelikož pořadí, v jakém dojde k hlasování o projednávaných otázkách, může zásadně předznamenat konečné rozhodnutí a určovat, která z variant získá převahu.

Hlasovací paradox

Bezpreferenční hlasování spočívá v tom, že volič dává svůj hlas jedinému kandidátovi ze všech možných. Při použití preferenčního hlasování uspořádá volič kandidáty postupně podle míry vhodnosti. Nejčastěji používaným hlasovacím pravidlem je pravidlo prosté většiny. Každý účastník má jeden hlas, hlasy se sečtou a vítězí ten kandidát, který získal největší počet hlasů. Pravidlem absolutní většiny se rozumí nadpoloviční většina. Kandidát, který získal více hlasů než všichni ostatní kandidáti dohromady se stává vítězem. Vybírá-li se jen ze dvou kandidátů, jsou prostá a absolutní většina ekvivalentní. Kvalifikovanou většinou se myslí např. dvoutřetinová nebo třípětinová většina a používá se např. při změnách ústavy.

3.2 Volby do územních samosprávných celků ČR

Jak již bylo zmíněno volby do územních samosprávných celků určuje Ústava ČR jako tajné hlasování na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Zvláštní právní úprava (např. zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 491/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích) pak blíže upřesňuje postupy a pravidla voleb do zastupitelských sborů územních samosprávných celků.

3.2.1 Volby do zastupitelstev krajů

Česká republika se dělí na 14 vyšších územních samosprávných celků. Kraj je veřejnoprávní korporací s právem na samosprávu. Je samostatně spravován zastupitelstvem kraje, které se skládá z členů zastupitelstva. Počet jeho členů se liší v závislosti na počtu obyvatel v kraji následovně:

- | | |
|------------------------------------|-----------|
| a) do 600 000 obyvatel | 45 členů, |
| b) nad 600 000 do 900 000 obyvatel | 55 členů, |
| c) nad 900 000 obyvatel | 65 členů. |

Volby do zastupitelstva kraje se konají podle zásad poměrného zastoupení. Zastupitelé jsou voleni na 4 roky. Kandidátní listiny pro volby do zastupitelstev krajů mohou podávat registrované politické strany a politická hnutí a jejich koalice. Na kandidátní listině může být uvedeno nejvýše o 5 kandidátů více, než kolik činí počet členů volených do příslušného zastupitelstva kraje.

Způsob rozdělování mandátů

Stanovený počet mandátů v zastupitelstvu kraje se rozdělí politickým stranám, politickým hnutím a koalicím jen v jednom kole, do něj postupují pouze ty politické strany, politická hnutí a koalice, které v rámci kraje získaly alespoň 5 % z celkového počtu platných hlasů v kraji. Počet platných hlasů těch, kteří tuto podmínku splnili, se postupně dělí číslem 1,42 a dále celými čísly počínaje číslem 2. Vypočte se tolik podílů, kolik kandidátů je uvedeno na hlasovacím lístku. Hodnoty podílů se vypočítávají a uvádějí se zaokrouhlením na 2 desetinná místa směrem nahoru. Všechny takto vypočtené podíly se seřadí sestupně podle velikosti a uvede se seznam tolika podílů, kolik členů zastupitelstva kraje má být zvoleno. V případě 2 a více podílů v této řadě je pro jeho pořadí rozhodující celkový počet hlasů pro politickou stranu, politické hnutí nebo koalici, a je-li i tento shodný, rozhoduje o pořadí podílu los. Za každý podíl případně politické straně, politickému hnutí nebo koalici jeden mandát.

V rámci jednotlivých stran, hnutí a koalic případnou mandáty kandidátům podle pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku. Jestliže však některý z kandidátů získal takový počet přednostních hlasů (kombinace preferenčního hlasování), který činí nejméně 10 % z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro tuto politickou stranu, hnutí nebo koalici v rámci kraje, případně mandát přednostně tomuto kandidátu. V případě, že více kandidátů splnilo tuto podmínku a politická strana, hnutí nebo koalice získala více mandátů, případnou mandáty

- a) přednostně kandidátům, kteří splnili tuto podmínku, a to postupně v pořadí podle nejvyššího počtu získaných přednostních hlasů; v případě rovnosti počtu přednostních hlasů je rozhodující pořadí kandidáta na hlasovacím lístku,
- b) kandidátům, kteří nespĺnili tuto podmínku v pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku.

Jestliže celkový počet kandidátů všech politických stran, hnutí a koalic, které postoupily, nedosahuje stanoveného počtu volených členů zastupitelstva, případně politickým stranám, hnutím a koalicím tolik mandátů, kolik je kandidátů. Podmínkou je, aby počet takto získaných mandátů dosahoval alespoň poloviny stanoveného počtu zastupitelstva kraje, který má být zvolen. Nezvolení kandidáti politických stran, politických hnutí a koalic, které získaly alespoň jeden mandát, se stávají náhradníky. Pro stanovení pořadí náhradníků v rámci těchto politických stran, hnutí a koalic se postupuje obdobně jako při postupu jednotlivých kandidátů v rámci jednotlivých politických stran, hnutí a koalic.

3.2.2 Volby do zastupitelstev obcí

Počet obcí je v České republice několik tisíc (k 1. 1. 2004 6 248 obcí). Vzhledem k tomu, že se mohou některá města dále vnitřně členit na městské části a městské obvody, která mají svá vlastní zastupitelstva, je počet volených zastupitelstev vyšší než počet obcí (k 1. 1. 2002 to bylo 6 385). Specifičnost voleb do obecních a městských zastupitelstev ukazuje následující tabulka. Většina obcí, více než 93 %, tvoří v České republice komunity s méně než 3 tisíci obyvateli a těchto 93 % obcí představuje zároveň významnou menšinu obyvatel 31 %. V obcích s počtem obyvatel nad 3 tisíce (což je minimální hranice pro změnu statutu obce na město), kterých je ve srovnání s počtem malých obcí naprostá menšina, je dvakrát více voličů.

Počet obyvatel obce	Četnost	Relativní četnost	Počet obyvatel	Podíl obyvatel
do 100	561	9,0 %	40 392	0,4 %
101 až 300	2 006	32,1 %	388 567	3,8 %
301 až 500	1 127	18,0 %	439 495	4,3 %
501 až 1 000	1 278	20,5 %	894 100	8,8 %
1 001 až 3 000	852	13,6 %	1 396 526	13,7 %
3 001 až 5 000	163	2,6 %	630 028	6,2 %
5 001 až 10 000	130	2,1 %	896 863	8,8 %
nad 10 000	131	2,1 %	5 518 200	54,1 %
Celkem	6 248	100 %	10 204 171	100 %

Tabulka 3.1. Struktura obcí dle četnosti a počtu obyvatel (2002).

Pramen: Outlý, J., 2003, s. 21.

Volební zákon v tomto případě musí zohlednit dva zcela odlišné požadavky. V malých komunitách se lidé obvykle velmi dobře znají a proto se při hlasování orientují spíše podle osobních kvalit kandidáta než podle jeho stranické příslušnosti. Je zde žádoucí, aby ve volbách mohli kandidovat jednotlivci "sami za sebe", mimo struktury politických stran. Účast nezávislých ve volbách je ostatně v těchto obcích nezdědka nutností, neboť zde často politické strany ani nemají své organizace a členy. Volební systém tedy nesmí klást kandidatuře jednotlivců překážky, které by je od úmyslu kandidovat odradily.

Zcela jiná je situace u obcí z opačného pólu spektra, tedy s desítkami tisíc obyvatel. Zde již "komunální" politické dění v podstatě kopíruje parlamentní schéma: pravidlem jsou mnohačlenné kandidátní listiny, ve většině případů je podávají politické strany. Soupisky dokonce čítají více jmen, než je tomu pro daný kraj ve volbách do Poslanecké sněmovny, a v rozhodování voličů hraje hledisko stranických preferencí důležitou roli. Přiměřené restrikce pro kandidaturu nezávislých kandidátů jsou zde již namístě, a to ze dvou důvodů. Za prvé zde ve výraznější míře vyvstává potřeba zamezit případné kandidatuře jednotlivců, kteří nemají vážné volební úmysly, ale chtějí se jen zviditelnit. Za druhé, v případě těchto zastupitelstev vyvstává potřeba dosáhnout "účelné integrace" (tedy schopnosti vytvářet akceschopné koalice). Města o desítkách tisíc obyvatel, miliardovém majetku a stamilionovém rozpočtu si nemohou dovolit dlouhotrvající "bezvládní" či nestabilitu. (Outlý, 2003, s. 20- 21)

Stejně jako kraj je i obec veřejnoprávní korporací s právem na samosprávu. Je samostatně spravována zastupitelstvem obce, které se skládá z členů zastupitelstva. Zastupitelstvo obce rozhoduje o počtu členů zastupitelstva nejpozději 85 dnů před volbami. Nemusí však takto činit před každými volbami. Pokud v této lhůtě není stanoven nový počet členů, platí počet členů stávajících. Při rozhodování o počtu členů zastupitelstva se přihlíží k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu obce tak, jak naznačuje následující tabulka.

Počet obyvatel obce, města nebo městské části	Možný počet členů zastupitelstva
do 500	5 - 15
nad 500 do 3 000	7 - 15
nad 3 000 do 10 000	11 - 25
nad 10 000 do 50 000	15 - 35
nad 50 000 do 150 000	25 - 45
nad 150 000	35 - 55
hlavní město Praha	55 - 70

Tabulka 3.2. Počet členů zastupitelstva obce.

Zdroj: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Volby do zastupitelstva obce se konají podle zásad poměrného zastoupení. Zastupitelé jsou voleni na 4 roky. Kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva mohou podávat volební strany, kterými dle zákona o volbách do zastupitelstva obcí mohou být registrované politické strany a politická hnutí, jejich koalice, nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Tvoří-li volební stranu nezávislý kandidát nebo sdružení nezávislých kandidátů, musí ke kandidátní listině připojit petici podepsanou voliči podporujícími její kandidaturu, a to ve vyšší počtu podpisů uvedené v tabulce níže.

Obec, městská část, městský obvod, popřípadě volební obvod	Potřebné počty podpisů voličů zapsaných v seznamech	
	pro nezávislé kandidáty	pro sdružení nezávislých kandidátů
	z počtu obyvatel obce, městské části, městského obvodu, popřípadě volebního obvodu	
do 500 obyvatel	5 %	7 %
nad 500 do 3 000 obyvatel	4 %, nejméně 25	7 %
nad 3 000 do 10 000 obyvatel	3 %, nejméně 120	7 %
nad 10 000 do 50 000 obyvatel	2 %, nejméně 600	7 %
nad 50 000 do 150 000 obyvatel	1 %, nejméně 1 000	7 %
nad 150 000 obyvatel	0,5 %, nejméně 1 500	7 %

Tabulka 3.3. Počty podpisů na peticích podle § 21 odst. 4 (příloha k zákonu č. 491/2001 Sb.).
Zdroj: zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

Volební strana může na kandidátní listině uvést nejvýše tolik kandidátů, kolik činí počet členů volených do zastupitelstva. Jsou-li vytvořeny volební obvody, může volební strana uvést nejvýše tolik kandidátů, kolik členů zastupitelstva má být v tomto volebním obvodu voleno. V obcích, kde se má volit 7 a méně členů zastupitelstva, může volební strana na kandidátní listině uvést nejvýše o jednu třetinu více kandidátů, než je počet volených členů, zaokrouhleno na celá čísla dolů.

Pro odevzdání hlasovacích lístků a pro sčítání hlasů se vytvářejí v každé obci stálé volební okrsky. Ty stanovuje starosta. Volební okrsky se vytvářejí tak, aby zahrnovaly přibližně 1 000 voličů (pro vzdálené části obce může být počet nižší). Obec tvoří jeden volební obvod. Zastupitelstvo obce může nejpozději do 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů v obcích s počtem obyvatel:

- a) do 10 000 tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 5 členů zastupitelstva,
- b) od 10 001 do 50 000 tak, aby se v každém obvodu volilo nejméně 7 členů zastupitelstva,
- c) nad 50 000 tak, aby se v každém obvodu volilo nejméně 9 členů zastupitelstva.

Městská část nebo městský obvod může být součástí pouze jednoho volebního obvodu.

Způsob rozdělování mandátů

Český statistický úřad ze zápisů okrskové volební komise o průběhu a výsledku hlasování zjistí, kolik hlasů bylo odevzdáno pro každého kandidáta na kandidátní listině a kolik pro každou kandidátní listinu. Dále zjistí celkový počet hlasů pro všechny kandidátní listiny. Ke kandidátním listinám které získaly méně než 5 % hlasů z celkového počtu platných hlasů poděleného voleným počtem členů zastupitelstva a vynásobeného počtem jejich kandidátů, nejvýše však voleným počtem členů zastupitelstva, a hlasům pro ně odevzdaným, se při dalším zjišťování výsledků voleb a přidělování mandátů již nepřihlíží. Zjistí-li ČSÚ, že do dalšího zjišťování výsledků voleb nepostupují alespoň 2 kandidátní listiny, snižuje se hranice 5 % postupně vždy o 1 % až do splnění uvedené podmínky. Dále zjistí, zda bude takto obsazena alespoň nadpoloviční většina mandátů, popřípadě celkový počet přidělených mandátů bude v rámci celé obce větší než 5. Nebude-li uvedená podmínka splněna, snižuje dále procentní hranici postupně vždy o další procento až do splnění i této

druhé podmínky. Byla-li pro volby do příslušného zastupitelstva podána 1 kandidátní listina, k hranici 5 % se nepřihlíží.

Podíly stran seřadí ČSÚ podle jejich velikosti až do počtu mandátů, které mají být při volbách do zastupitelstva obce přiděleny. Za každý podíl obsažený v této početní řadě získá kandidátní listina jeden mandát. V případě rovnosti podílu je rozhodující celkový počet hlasů, který získala kandidátní listina, a je-li tento stejný, rozhodne los.

ČSÚ přikáže mandáty přidělené kandidátní listině na ní uvedeným kandidátům podle pořadí, v jakém jsou uvedeni na kandidátní listině, pokud nedojde ke změně v pořadí následujícím způsobem: ČSÚ vydělí celkový počet hlasů odevzdaných pro volební stranu počtem kandidátů této volební strany. Má-li některý z kandidátů nejméně o 10 % více hlasů, než je takto stanovený průměr vyjádřený celým číslem bez zaokrouhlení, postupuje v kandidátní listině na první místo (preferenční hlasování). Je-li takových kandidátů více, určí se jejich pořadí podle počtu hlasů, které byly pro ně odevzdány. V případě rovnosti hlasů mezi postupujícími kandidáty je rozhodující původní pořadí na kandidátní listině. Kandidáti, kteří neobdrželi mandát, se stávají náhradníky v pořadí, při jehož stanovení se postupuje obdobně jako při postupu jednotlivých kandidátů v rámci jednotlivých volebních stran. Nezíská-li kandidátní listina žádný mandát, kandidáti na ní uvedení se náhradníky nestávají.

V tabulce níže je zachycen vývoj volební účasti do různých zastupitelských orgánů v pořadí jak následovaly volební roky.

Pokuste se z údajů v tabulce odvodit závěry pro občany, pro politické strany, pro zvolené kandidáty.



Zastupitelský orgán	Rok voleb	Volební účast v %
Česká národní rada	1992	85,10
Poslanecká sněmovna	1996	76,40
	1998	74,00
	2002	58,00
Senát	1996 – 1. kolo	35,03
	1996 – 2. kolo	30,63
	1998 – 1. kolo	42,37
	1998 – 2. kolo	20,36
	2000 – 1. kolo	33,72
	2000 – 2. kolo	21,56
	2002 – 1. kolo	24,10
	2002 – 2. kolo	31,55
Kraje	2004 – 1. kolo	28,97
	2004 – 2. kolo	18,41
	2000	33,64
	2004	29,62
Obce	1990	73,50
	1994	62,30
	1998	46,70
	2002	43,39

Tabulka 3.4. Volební účast do zastupitelských orgánů v ČR po roce 1990.
Zdroj: <http://www.volby.cz>

3.3 Místní referendum

V soudobých demokratických společnostech je považováno za nedostatečné, účastní-li se občané na rozhodování jen prostřednictvím voleb. Proto bývají zaváděny některé techniky přímé demokracie, jejichž úkolem je posílit vliv občanů na rozhodování.

Referendum se zachovalo jako jeden z prvků přímé demokracie, který lze nalézt v dnešní společnosti založené především na správě prostřednictvím reprezentativní demokracie. Je pokládáno za významnou možnost přímého projevu vůle lidu. Samotný proces hlasování v referendu je velmi podobný procesu volebnímu. Rozdíl je v tom, že v referendu jsou voliči vyzváni k hlasování či vyjádření svého názoru na nějakou konkrétní významnou otázku.

Obecné referendum

Referendum s ohledem na účel, nutnost vyhlášení a území, ve kterém má hlasování proběhnout, lze dělit na celostátní či místní, obligatorní či fakultativní a konzultativní či závazné. V systému ústavní demokracie má referendum zvláštní místo. Z hlediska jeho zasazení v konkrétní formě vlády se dále odlišuje referendum (Klíma, 2003, s. 44):

- vyhlášené výkonou mocí (vládou nebo prezidentem nebo zastupitelstvem řízené referendum), kdy má exekutiva možnost rozhodnout, zda se referendum bude konat, určuje dobu, předmět a formulaci návrhu,
- ex constitutione (vyžadované ústavou), kdy je třeba referenda použít v případě některých závažných změn ústavní nebo právní úpravy. Nejvyšší ústavní orgány mají přitom možnost určit, kdy se bude referendum konat,
- iniciované peticemi občanů, kdy iniciativa k vypsání referenda je na vůli občanů a záleží na dosaženém počtu podpisů pod peticemi.

Ústava a Listina základních práv a svobod garantují občanům ČR právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, přičemž podmínky a způsob, kdy lid vykonává státní moc přímo, může stanovit ústavní zákon. Ústava hovoří v této souvislosti o výkonu moci státní. Oproti tomu je místní referendum přímým výkonem moci samosprávné, zde územní. (Nahodil, 2004, s. 15) Odrazem této skutečnosti je, že zákon o místním referendu má právní sílu prostého, a nikoliv ústavního zákona.

Ze znění článku 2 Ústavy plyne, že její tvůrce považuje přímý výkon státní správy lidem za méně častý způsob výkonu státní moci. Navíc jako podmínku pro realizaci přímého výkonu státní správy stanoví nutnost přijmout ústavní zákon, který oblastí a pravidla pro výkon tzv. přímé demokracie vymezí.

Místní referendum

Místní referendum je tajné hlasování, které je konáno na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Místní referendum lze uskutečnit pouze na místní úrovni. Na krajské úrovni použít nelze a jediným krajem, který může institut místního referenda použít je hlavní město Praha, které je vedle kraje zároveň považováno i za město. Otázka v místním referendu musí být položena tak, aby na ni bylo možné odpovědět slovy "ano" nebo "ne". Otázka by měla být položena tak, aby neumožňovala vícero výklad, nebyla zavádějící či sugestivní (naznačující odpověď).

Právo zúčastnit se referenda a hlasovat v něm má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce. Je to tedy každý občan, který dosáhl věku nejméně 18 let a který je v příslušné obci ke dni voleb přihlášen k trvalému pobytu.

Místní referendum se může konat pouze v otázkách týkajících se samostatné působnosti obce. Dle platné právní úpravy spadá do samostatné působnosti vše, co je v zájmu obce a občanů obce, pokud tyto záležitosti nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce či o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, jakož i dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon (Nahodil, 2004, s. 27). Zákon o místním referendu však také fakultativně vyjmenovává, o kterých otázkách nelze v místním referendu rozhodovat vůbec.

Místní referendum se tedy nemůže konat:

- o místních poplatcích a rozpočtu obce či statutárního města,
- o zřízení či zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,
- o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města, primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části, členů rady statutárního města a hlavního města Prahy a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,
- jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,
- v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení (například podle správního řádu),
- o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti,
- o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,
- jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

Určitou zárukou nezneužívání možnosti přímého rozhodování na otázky méně podstatné je určení pouze dvou způsobů, kterými lze místní referendum vyhlásit. První možností je vyhlášení referenda na základě platného rozhodnutí zastupitelstva. Druhá možnost předpokládá iniciativu občanů, pak návrh na konání referenda podává přípravný výbor s podporou dostatečného počtu oprávněných osob. Návrh přípravného výboru může být podán, pokud jej podpořilo svým podpisem alespoň:

- v obci do 3 000 obyvatel 30 % oprávněných osob,
- v obci do 20 000 obyvatel 20 % oprávněných osob,
- v obci do 200 000 obyvatel 10 % oprávněných osob,
- v obci nad 200 000 obyvatel 6 % oprávněných osob.

Vzhledem k tomu, že konání místního referenda je financováno plně z rozpočtu příslušného místního územně samosprávného celku, lze taktéž předpokládat, že zastupitelstvo bude vyhlašovat pouze smysluplná referenda. Konání místního referenda není totiž levnou záležitostí a může pro obec znamenat značnou finanční zátěž.

Rozhodnutí v místním referendu je platné pokud se hlasování zúčastnila alespoň polovina oprávněných voličů. Platné rozhodnutí v místním referendu je pak pro zastupitelstvo závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, která se místního referenda zúčastnila.

S rozšiřováním prostředků výpočetní techniky roste i možnost využívání referenda při rozhodování o dalším směřování společnosti.

Při definování otázky, o které mají občané přímo v referendu rozhodovat, je nutné dbát především na srozumitelnost, nenávodnost kladené otázky a také o to, aby kladená otázka zároveň plně vystihovala podstatu problému. Navíc zde nastává podobný problém jako u voleb, kdy většina může mít opačný názor k problému, který se jí nedotýká, než vyhraněná menšina, které se věc dotýká přímo.

3.3.1 Petice

Petiční právo je podobně jako referendum formou přímé demokracie. Lze jej považovat za projev lidové iniciativy, která obvykle identifikuje nějaký společenský problém. Petice je jednou z forem podávání podnětů, stížností či vznášení dotazů orgánům veřejné správy. Příslušné státní orgány se jí musejí povinně zabývat a vyřešit ji.

Možnosti vyhlášení
místního referenda

Platnost a závaznost
referenda

Úskalí místního
referenda



Shrnutí kapitoly

Veřejnou volbu je možné interpretovat jako mechanismus, kterým se rozhoduje o rozdělení politické moci. Je běžně užíván v demokratických společnostech. Občan má možnost rozhodovat o veřejných zájmech buď přímo nebo prostřednictvím jím volených zástupců. Významný vliv na rozhodování má i byrokracie, která je obvykle konečným článkem v procesu rozhodování.

Aby občan mohl volit či být volen (uplatnit aktivní či pasivní volební právo), musí splnit několik zásadních podmínek, které jsou často v podobě různé věkové hranice a způsobilosti k právním úkonům. Pokud tyto podmínky splní, může se zapojit do systému voleb, kam lze zařadit hlasování i sčítání hlasů.

Výběr politických reprezentantů do územních samospráv se podobá výběru reprezentantů do Poslanecké sněmovny. Děje se tak poměrným zastoupením. Počet členů zastupitelstev se určuje v závislosti na počtu obyvatel. Na komunální úrovni také existuje možnost přímého rozhodování, která se nazývá místní referendum. Občané se při něm mohou přímou odpovědí ano-ne vyjadřovat k jednoznačně formulovaným otázkám.



Otázky k zamyšlení

1. Co může být kritériem pro rozhodování?
2. Jaké jsou volební systémy do komor českého Parlamentu? Jaký volební systém se používá při volbách do územních samosprávných celků?
3. Existují v naší právní úpravě prvky přímé demokracie? Jaké?
4. Jaké jsou podmínky pro uplatnění pasivního a aktivního práva volit?
5. V čem se budou lišit rozhodovací kritéria voličů při volbách do zastupitelstva v malé obci a městě?
6. Co si myslíte o potřebné hranici pro platnost a závaznost místního referenda? Srovnajte ji s volební účastí do zastupitelských orgánů.

- **Veřejné zakázky**
- **Zadávací řízení**
- **Způsoby zadávání veřejných zakázek**

4.

Veřejné zakázky



Cíl kapitoly

Tato kapitola vám přiblíží proces zadávání veřejných zakázek, který je pro veřejnou politiku velmi významný, neboť se jím rozhoduje o efektivním vydávání veřejných prostředků ve veřejném zájmu. Podrobněji se seznámíte s druhy veřejných zakázek, rozlišovaných v ČR. Proniknout byste měli i do zadávacího řízení. Objasníte si dále hodnotící kritéria, jejichž naplněním mají nabídky šanci uspět. A neopomineme ani zvláštnosti řízení.



Časová zátěž

- doba potřebná pro studium kapitoly je přibližně 3 hodiny - 6. týden semestru, dále budete potřebovat asi 2 hodiny na zpracování POT - 7. týden semestru

Se stále se rozšiřujícím množstvím veřejných služeb, které územní samosprávné celky poskytují, se rozšiřuje i potřeba navazovat spolupráci s dalšími organizacemi. Veřejné zakázky jsou jedním z možných způsobů jak zajistit potřebné prostředky nebo poskytování veřejné služby prostřednictvím jiných organizací ať už jsou ze ziskového či neziskového sektoru. Určitá pravidla pro zadávání veřejných zakázek lze nalézt i v českém právním řádu. Díky těmto pravidlům by měla být zajištěna nediskriminace, transparentnost a spravedlnost procesu zadávání veřejných zakázek a také efektivnost ve vynakládání veřejných prostředků organizacemi veřejného sektoru.

Spektrum otázek, které daný územní samosprávný celek musí při rozhodování řešit, je velmi rozmanité. Při tvorbě nejrůznějších rozhodnutí je třeba dobře specifikovat, kolik veřejných služeb a za jaké množství prostředků se bude produkovat např. ve školství, v komunálních službách, odpadovém hospodářství, dopravní obslužnosti, vybavenosti atd. Je třeba rozhodnout o tom, koho dotovat či podporovat a na základě jakých kritérií.

Situace těch, kdo rozhodují o využití veřejných prostředků a prosazování veřejných zájmů, je oproti těm, kteří rozhodují pouze o vlastních prostředcích a vlastních zájmech, odlišná. Veřejná organizace se oproti jednotlivcům jen těžko může stát doživotním dlužníkem. Naopak ti, co řídí veřejné organizace, musejí obhajovat svá rozhodnutí vůči omezené skupině subjektů.

Ve veřejném sektoru je častým problémem při rozhodování o výběru veřejných projektů faktor nejistoty. Informace o cenách vstupů a výstupů zde bývají nedostatečné. Netržní prostředí, ve kterém je o alokaci veřejných prostředků rozhodováno, existence veřejného zájmu, potřeba zohledňovat sociální aspekty, dopady externalit, omezenost veřejných prostředků a další, vytváří z rozhodování v organizacích veřejné správy složitý proces. Základním problémem při výběru projektů se také stává oceňování netržních položek, nákladů, výnosů a užitků. A právě k tomu slouží různé druhy ekonomických analýz veřejných projektů, např. metody jednokriteriální (analýza minimalizace nákladů, analýza účinnosti nákladů, analýza nákladů a užitečnosti, analýza nákladů a výnosů) či vícekriteriální metody (metoda nákladů a užitků).



Více o metodách hodnocení veřejných projektů se lze dozvědět v následující publikaci. Proto si z ní prostudujte strany 20 - 59 a 65 - 72. Viz. Ochrana, F. Hodnocení veřejných projektů a zakázek. ASPI Publishing. Praha, 2004.

4.1 Veřejné zakázky

Základem efektivního zadávání veřejné zakázky je konkurence, protože jen konkurenční prostředí umožňuje ovlivnit kvalitu a cenu. Nákupy veřejného sektoru se přitom zásadně neliší od nákupů subjektů soukromého sektoru, pouze hledání a výběr dodavatele podléhá speciálním, pevně stanoveným pravidlům. Obecně by zadávání veřejných zakázek mělo vést

k ekonomickému využití veřejných prostředků a současně působit proti diskriminaci, korupci, úplatkářství a protekcionářství.

Subjekty, které přicházejí u samosprávy při zadávání veřejných zakázek v úvahu, lze specifikovat na:

- obec či kraj jako územní samosprávný celek,
- jimi zřízené příspěvkové organizace,
- dobrovolné svazky obcí,
- právnické osoby, zadávají-li zakázku na dodávky, služby či stavební práce, které jsou z více než 50 % financovány veřejným zadavatelem,
- obchodní společnosti ve 100 % vlastnictví obce či kraje,
- kombinace těchto subjektů.

U územních samosprávných celků je zadavatelem veřejné zakázky rada, pokud si tuto pravomoc předem nevyhradí zastupitelstvo obce. Pokud v obci není rada zřízena a zastupitelstvo si tuto pravomoc předem nevyhradí pak je zadavatelem starosta obce.

Zastupitelstvo by si v procesu zadávání veřejných zakázek mohlo vyhradit např.:

- rozhodování o složení hodnotících komisí,
- rozhodnutí o oslovení konkrétních firem,
- konečný výběr vítěze po předložení závěrů hodnotící komise.

V těchto případech by nemělo být na překážku veřejné projednávání těchto záležitostí na zasedáních zastupitelstva obce. Ne všechny úkony v rámci zadávání veřejných zakázek totiž mohou být předem zveřejňovány.

Zadávání veřejných zakázek v České republice vychází z legislativy Evropské unie, která je promítnuta i v současném znění zákona o zadávání veřejných zakázek (zákon č. 40/2004 Sb., dále je zde uváděn ve zkratce jen zákon).

Veřejné zakázky jsou obecně definovány jako zakázky zadávané veřejnoprávními zadavateli, jejichž cílem je pořízení zboží, služeb a práce od různých dodavatelských subjektů. V případě zadávání veřejné zakázky na dodávky, služby nebo stavební práce, jejímž zadavatelem je jakákoliv výše uvedená osoba a u níž předpokládaná cena předmětu veřejné zakázky přesáhne 2 mil. Kč, je zadávající subjekt povinen se řídit zákonem o zadávání veřejných zakázek. (MEPCO, SMO, 2005, s. 15 a 51)

Předmětem veřejné zakázky na dodávky je koupě věcí movitých i nemovitých, patří sem jak nákup na splátky, tak nájem těchto věcí i s případným právem na následný odkup, taktéž montáž a uvedení těchto věcí do provozu. Veřejná zakázka na stavební práce se vztahuje na provedení nových staveb, stavebních změn dokončených staveb, udržovacích prací na stavbě a odstraňování staveb stávajících, patří sem také projektová a inženýrská činnost týkající se předchozích prací. Veřejné zakázky na služby se pak vymezují negativně, jejím předmětem je to, co není předmětem předchozích dvou druhů zakázek. Výčet služeb je uveden v přílohách zákona. Podstatné pro vymezení služby není její název, ale obsah.

Lze předpokládat, že když už se územní samosprávný celek či jím zřízená organizace zajímá o zadávání veřejné zakázky, již ví, co chce tomuto procesu podrobit. Samozřejmostí by mělo být dále stanovení předpokládané ceny zakázky. Zákon zde zakazuje účelové rozdělování zakázek s cílem snížit ceny tak, aby zakázky nepodléhaly finančním limitům stanovených zákonem o zadávání veřejných zakázek pro jednotlivé druhy veřejných zakázek. Takovéto jednání je pak považováno za obcházení zákona a je sankcionováno. Dalším předpokladem je stanovení kritérií pro zadání veřejné zakázky. Mezi základní kritéria patří ekonomická výhodnost nabídky či nejnižší nabídková cena. Kritéria by měla být pro možné zájemce veřejně přístupná již při zadání veřejné zakázky.

U dodávek, služeb nebo stavebních prací, jejichž předpokládaná cena nepřesáhne hodnotu 2 mil. Kč, by měl zadavatel dbát na to, aby byly zadány:

- transparentně neboli neutajeně, ze zadání by mělo být patrné, jaké zakázky se týká a proč se zadává v režimu do 2 mil. Kč, taktéž by mělo být později zřejmé, proč byla zakázka přidělena konkrétnímu dodavateli,

Subjekty zadávající veřejné zakázky

Veřejná zakázka



Druhy veřejných zakázek

Předpokládaná cena veřejné zakázky

Zakázky do 2 mil. Kč

4. Veřejné zakázky

Finanční limity
veřejných zakázek

- nediskriminačně, nikomu by nemělo být bráněno nabídnout své služby,
- za cenu obvyklou v místě plnění, toto lze naplnit například oslovením několika dodavatelů, kteří mohou pomoci k naplnění tohoto předpokladu.

Pokud se hovoří o zadání nadlimitní zakázky, myslí se tím takové zakázky, jejichž předpokládaná cena předmětu veřejné zakázky dosáhne či přesáhne finanční limity:

- 200 tisíc eur (přibližně 6 mil. Kč) nebo
- 5 mil. eur u veřejných zakázek na stavební práce (přibližně 150 mil. Kč).

Pro upřesnění uvádí zákon i termín podlimitní zakázky. Podlimitní zakázka je pak taková zakázka, u níž předpokládaná cena předmětu veřejné zakázky uvedených finančních limitů 200 tisíc eur či 5 mil. eur nedosáhne. Zadavatel je povinen zadat nadlimitní i podlimitní veřejnou zakázku v zadávacím řízení, pokud tedy zákon nestanovuje nějaké výjimky. Z tohoto vymezení druhů zakázek plyne, že územní samosprávné celky by měly všechny zakázky zadávat podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

Zakázky vyjmuté
ze zadávání

Ze zákonného režimu zadávání veřejných zakázek jsou vyjmuty ty druhy zakázek jestliže:

- a) jejich předmětem jsou utajované skutečnosti nebo jejich provádění je spojeno se zvláštními bezpečnostními opatřeními nebo jestliže to vyžaduje ochrana základních bezpečnostních zájmů státu,
- b) jejich předmětem je výroba, koupě nebo oprava zbraní, zbraňových systémů, střeliva nebo zabezpečení dalšího vojenského materiálu pro zajištění obrany nebo bezpečnosti státu,
- c) se jejich zadávání řídí zvláštními procesními pravidly a zakázky jsou zadávány v návaznosti na mezinárodní smlouvu, vztahující se k pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky nebo k vyslání ozbrojených sil České republiky na území jiných států, již je Česká republika vázána,
- d) se na jejich zadávání vztahují pravidla daná zvláštními postupy mezinárodních organizací,
- e) jsou zadávány v návaznosti na mezinárodní smlouvu uzavřenou mezi členským státem Evropské unie a jiným než členským státem Evropské unie nebo jinými než členskými státy Evropské unie, za účelem realizace nebo využití společného projektu smluvními stranami; uzavření takovéto smlouvy musí být sděleno Komisi Evropského společenství,
- f) jde o služby, jejichž předmětem je výzkum a vývoj v případě, kdy jejich výsledky nevyužije výlučně zadavatel pro vlastní činnost a jestliže poskytovaná služba je zcela uhrazena zadavatelem,
- g) jde o poskytování finančních služeb spojených s vydáváním, prodejem, koupí nebo jiným převodem cenných papírů anebo s jinými finančními nástroji,
- h) jde o služby nebo dodávky poskytované a přijímané Českou národní bankou v souvislosti s výkonem její působnosti,
- i) jde o poskytování rozhodčích a smírčích služeb,
- j) jde o činnost nebo dílo na základě pracovní smlouvy, nebo služebního anebo obdobného poměru,
- k) předmět zakázky je hlavním předmětem podnikání státního podniku nebo předmětem činnosti příspěvkové organizace, které založil nebo zřídil stát nebo územní samosprávný celek
- l) jejich předmětem je ustanovení znalce nebo tlumočníka pro účely soudního, správního, rozhodčího nebo jiného obdobného řízení včetně přípravného řízení trestního,
- m) zakázka je zadávána na dodávky do státních hmotných rezerv,
- n) jde o koupi, skladování a prodej zemědělských výrobků a potravin organizované Státním zemědělským intervenčním fondem,
- o) dodavatelem dodávek nebo služeb je Česká republika prostřednictvím Vězeňské služby České republiky, jestliže zadavatelem je Česká republika.

U podlimitních zakázek se zákon pak nevztahuje ještě:

- a) na dodávky nebo na služby přímo související s návštěvami ústavních činitelů jiných států a jimi zmocněných zástupců v České republice,
- b) na dodávky, jejichž zadavatelem jsou zpravodajské služby.

Zvláštní režim v rámci zákona se vztahuje na odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací, pokud jde o nadlimitní zakázky.

Zvláštní režim

4.2 Zadávací řízení

Řízení o zadávání veřejné zakázky je určitý postup, který musí zadavatel dodržovat při zadávání veřejné zakázky až do uzavření smlouvy s konkrétním dodavatelem, který veřejnou soutěž vyhrál.

Prvním krokem v zadávacím řízení je zveřejnění předběžného oznámení. To musí být učiněno na začátku kalendářního roku, nejpozději však 30 dní po schválení příslušného veřejného rozpočtu z něhož budou na daný rok vyhlašované veřejné zakázky hrazeny, pokud celková předpokládaná cena všech těchto zakázek činí v souhrnu nejméně:

- 750 tis. eur, jde-li o veřejné zakázky na dodávky nebo na služby,
- 5 mil. eur, jde-li o veřejné zakázky na stavební práce.

Předběžné oznámení

Centrální adresa je místo, kde jsou ve veřejně přístupném informačním systému uveřejněny informace určené zákonem. Lze je nalézt na internetové adrese <http://www.centralni-adresa.cz>.

Centrální adresa

Předběžné oznámení musí obsahovat celkové množství zboží dle jednotlivých druhů, celkovou předpokládanou cenu služeb v jednotlivých druzích a rozsah a druh stavebních prací a také základní údaje o zadavateli. Zveřejnění musí být provedeno na internetu (centrální adrese) a v případě nadlimitních zakázek mimo zákonné výjimky i v Úředním věstníku Evropského společenství prostřednictvím Úřadu pro úřední tisky Evropského společenství. Stejným způsobem se zveřejňuje i informace o výsledku zadávacího řízení.

Zjistěte na internetové adrese <http://www.centralni-adresa.cz> k čemu slouží centrální adresa a jaké údaje zde lze nalézt?

V procesu zadávání veřejných zakázek jsou velmi důležité lhůty pro plnění různých úkolů. Proto zde přejděte do publikace: Kocan, B. a kol. Průvodce veřejnými zakázkami v Evropské unii. CzechTrade. Praha, 2004, kde si nastudujte strany 104 - 106.

V rámci zadávacího řízení se předpokládá splnění několika zásad. Tou první je zásada stejného zacházení. Čili všichni by se o podmínkách zadání měli dozvědět ve stejný okamžik či stejným způsobem. Proto je proti smyslu zákona a zároveň s ním v rozporu situace, kdy se o veřejnou zakázku ucházejí členové rady či zastupitelstva, kteří nepochybně mají informace o zakázce ve velkém předstihu. Obdobně to platí o jejich rodinných příslušnících. Stejně tak by neměla nastat situace, kdy je např. pouze vybraným zájemcům umožněna prohlídka stavby, která by se měla rekonstruovat.

Zákaz diskriminace a zásada transparentnosti je druhou zásadou zadávacího řízení. Zákaz diskriminace znamená, že nelze například omezit účast subjektů místně (například dle sídla či trvalého pobytu) ale i dalšími způsoby (např. počtem zaměstnanců, výši kapitálu, vyloučením fyzických osob apod.). Stejně tak již zmiňovaný požadavek transparentnosti má přispívat k přezkoumatelnému, jasnému a srozumitelnému průběhu zadání.

Jediná přípustná diskriminace se vztahuje při zadávání všech druhů veřejných zakázek na upřednostňování zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají více jak 50 % zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, z celkového počtu svých zaměstnanců a jde-li o podlimitní veřejnou zakázku na dodávky či služby. Na cenové nabídky těchto dodavatelů je pak pohlíženo jako na nejnižší, jestliže nepřekročí nejnižší nabídkovou cenu předloženou ostatními uchazeči o více než 20 procent.



Zásady řízení

Zadavatel musí veškeré své požadavky na dodavatele, obsažené v oznámení zadávacího řízení, upřesnit a zveřejnit v zadávací dokumentaci.

4.3 Způsoby zadávání veřejných zakázek

Veřejnou zakázku lze zadat:

- v otevřeném zadávacím řízení je úmysl zadat veřejnou zakázku zveřejněn neomezenému počtu dodavatelů a nabídku zde mohou podat všichni dodavatelé, kteří o ni mají zájem,
- v užším zadávacím řízení zadavatel vyzve pouze vybraný okruh zájemců a ti mohou podat své nabídky, dále se o nabídkách nejedná, zadavatel musí oslovit minimálně 5 a maximálně 20 dodavatelů, zájemce musí prokázat svoji kvalifikaci,
- v jednacím řízení s uveřejněním zadavatel vyzve pouze vybraný okruh zájemců, kteří mohou podat své nabídky, tito zájemci jsou poté zadavatelem vyzváni k dalšímu jednání o zakázce, počet zájemců vyzvaných k dalšímu jednání nesmí být nižší než tři, uveřejnění zde není nutné pokud jsou k jednání vyzváni všichni uchazeči, kteří v dříve podaném řízení splnili požadovanou kvalifikaci,
- v jednacím řízení bez uveřejnění zadavatel přímo vyzve k jednání jednoho nebo více dodavatelů, dodavatelé nemusí podávat své nabídky, ale přímo o zakázce jednají se zadavatelem, aby zadavatel mohl využít tento způsob zadání veřejné zakázky musí splnit zákonné podmínky, možnosti zadání zakázek tímto způsobem lze pouze z technických důvodů, z důvodů ochrany duševního a průmyslového vlastnictví či při krizovém stavu.

Jednací řízení, ať už s uveřejněním nebo bez, lze použít pouze pokud v předchozím otevřeném řízení nebo užším řízení byly podány neúplné nabídky. Zadavatel by pak však neměl podstatně měnit zadávací podmínky.

Kvalifikace
(způsobilost)

Zadavatel si může při zadání veřejné zakázky stanovit požadavek kvalifikace, který zájemce musí prokázat stanovenými doklady, např. čestným prohlášením, ověřenou kopií atp. Nesplnění požadavků na kvalifikaci je důvodem pro odmítnutí dodavatele a lze říci, že slouží jako určitý filtr pro nevyhovující zájemce.

Základní kvalifikační kritéria splňuje ten zájemce, jestliže:

- není v likvidaci,
- nebyl proti němu v uplynulých 3 letech prohlášen konkurz,
- nemá v evidenci daní zachyceny daňové nedoplatky,
- nebyl pravomocně odsouzen pro trestný čin,
- nemá nedoplatek a penále na pojistném na veřejné zdravotní pojištění a na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.



Dále může být požadována různá technická, ekonomická či odborná způsobilost, záruky kvality produkce a další. Finanční a ekonomická způsobilost se prokazuje např. vyjádřením banky, účetní závěrkou, výkazem celkového obrátu za poslední tři účetní období či dokladem o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu povolání. Technická způsobilost se prokazuje např. osvědčením o vzdělání a profesní kvalifikaci, přehledem provozních a technických zařízení, přehledem průměrného ročního počtu zaměstnanců, vzorky, fotografiemi, opatřeními k zabezpečení jakosti a dalšími. Zájemce o veřejnou zakázku má možnost prokázat svoji kvalifikaci také výpisem ze seznamu kvalifikovaných dodavatelů, který vede Ministerstvo pro místní rozvoj.

Kritéria výběru
dodavatele

Zmíněny již byly možnosti a metody hodnocení nabídek. Velmi důležitou úlohu v procesu zadávání veřejných zakázek hrají kritéria, která se stanovují již v zadávacím řízení a dle kterých se v konečné fázi posuzují jednotlivé nabídky. Lze zde použít dva druhy základních kritérií. Tím prvním je tzv. ekonomická výhodnost nabídky a tím druhým pak nejnižší nabídková cena. Které kritérium z těchto dvou základních bude pro výběr rozhodující, je na volbě zadavatele. Zadavatel by však při stanovování kritérií měl brát ohled na to, co je předmětem zakázky a jaký cíl by měla zakázka splnit.

K základnímu kritériu je možné stanovit ještě kritéria dílčí, která se budou odvozovat taktéž od cíle a předmětu zakázky tak, aby co nejpřesněji vypovídala o potenciální míře uspokojení příjemce z realizace veřejné zakázky. Dílčím kritériím se přiřazují různé váhy. Při použití základního kritéria ekonomické výhodnosti nabídky by mělo být určité použito dílčí kritérium nabídkové ceny. Dalšími dílčími kritérii mohou být zejména:

- provozní náklady,
- požadavky na údržbu a
- technické, jakostní, ekologické nebo funkční vlastnosti předmětu veřejné zakázky.

Pokud by uchazeč o veřejnou zakázku uvedl ve své nabídce nepřiměřeně nízkou nabídkovou cenu, bude vyzván k podání jejího vysvětlení. Důvodem nízké ceny může být například výjimečná hospodárnost realizace nebo výrobní metody, originalita či objevnost technického řešení nebo existence dalších příznivých podmínek uchazeče. Nevysvětlí-li uchazeč uspokojivě důvod své nízké ceny vystavuje se riziku vyřazení z dalšího hodnocení.

Po uplynutí stanovených lhůt k odevzdávání nabídek probíhá jejich hodnocení. To provádí hodnotící komise, která musí být nejméně pětičlenná, přičemž alespoň jedna třetina jejích členů musí být odborně způsobilá k provádění hodnocení. Členy hodnotící komise jmenuje zadavatel, který je v komisi taktéž zastoupen. Členové komise by měli být vybíráni tak, aby nemohli být obviněni z podjatosti ať už ve vztahu k veřejné zakázce či k uchazečům o ni. U veřejných zakázek nad 200 mil. Kč jmenuje hodnotící komisi resortní ministr a komise se musí skládat nejméně ze 7 členů, u veřejných zakázek nad 300 mil. Kč jmenuje hodnotící komisi vláda na návrh resortního ministra a musí mít nejméně 9 členů.

Hodnotící komise

Došlé obálky s nabídkami se otevírají na zasedání komise a o jejich otevírání se sepisuje protokol, kde se uvádí identifikační údaje o uchazeči dle zákona. Dále komise u nabídky konstatuje, že splňuje formální požadavky, tj. že nabídka je zpracována v požadovaném jazyce, podepsána je oprávněnou osobou a má všechny obsahové náležitosti dle zadání. Taktéž se do protokolu zapisují nabídkové ceny. Pokud nejsou předmětem veřejné zakázky utajované skutečnosti je otevírání obálek přístupné veřejnosti.

Po otevření obálek následuje fáze posuzování. Komise zkoumá splnění zadávacích podmínek. Nejsou-li naplněny, je nabídka ze soutěže vyřazena. Poté komise posuzuje jednotlivé nabídky podle dříve stanovených kritérií. Bylo-li v zadání použito více kritérií, je možné pro hodnocení použít různé metody, které jsou blíže upřesněny v doplňkové literatuře. Po provedeném zhodnocení komise sestaví poradník nabídek.

Zadavatel může po zájemcích požadovat složení jistoty k zajištění plnění svých povinností vyplývajících z účasti v zadávacím řízení. Tato jistota může být stanovena až do výše 3 % z předpokládané ceny veřejné zakázky. Jistota se do 7 dnů po vydání rozhodnutí zadavatele o přidělení veřejné zakázky neúspěšným zájemcům vrací.

Jistota

Na základě hodnocení nabídek komisí následuje přidělení veřejné zakázky. Ta může být přidělena v otevřeném i v užším zadání jen tomu uchazeči, jehož nabídka byla vyhodnocena jako:

- a) ekonomicky nejvýhodnější nabídka v případě zadání veřejné zakázky na základě ekonomické výhodnosti nabídky, nebo
- b) nabídka s nejnižší nabídkovou cenou.

Zadavatel má však možnost rozhodnout o přidělení veřejné zakázky i uchazeči, kterého hodnotící komise nedoporučila na prvním místě dle definovaných kritérií. Tento svůj postup však musí řádně odůvodnit. Stejně tak může zadavatel celé výběrové řízení kdykoliv před uzavřením smlouvy zrušit, vyhradil-li si to v zadání.

Zadání veřejné zakázky je již rozhodnutím zadavatele o přidělení veřejné zakázky konkrétnímu zájemci. Neobdrží-li zadavatel do 15 dnů ode dne oznámení o přidělení veřejné zakázky žádné námitky zájemců, může uzavřít smlouvu na realizaci veřejné zakázky. Smlouva musí být uzavřena do 30 dnů po oznámení o přidělení veřejné zakázky konkrétnímu dodavateli. Vybraný zájemce k uzavření smlouvy musí poskytnout součinnost, odmítne-li ji, uzavírá se smlouva s dalším v pořadí. Po uzavření smlouvy vypracovává

Uzavření smlouvy

zadavatel písemnou zprávu o průběhu zadávání veřejné zakázky, kterou na požádání předkládá Evropské komisi či orgánu dohledu. Dokumentace vztahující se k zadávání veřejných zakázek se posléze uchovává po dobu 5 let.

Dohled Dohled nad procesem zadávání veřejných zakázek provádí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který je oprávněn vydávat předběžná opatření, rozhodovat o postupu zadavatele v souladu se zákonem a ukládat nápravná opatření a sankce.



Při studiu této kapitoly je třeba mít k dispozici aktuální znění zákona o zadávání veřejných zakázek (nyní zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách ve znění zákonů č. 436/2004 Sb., 437/2004 Sb., 60/2005 Sb., 124/2005 Sb. a 179/2005 Sb.) a relevantní pasáže s ním konzultovat. Lze jej vyhledat např. na internetu <http://mmr.cz/> nebo <http://www.ivz.cz/> nebo lze doporučit edici ÚZ.



Shrnutí kapitoly

Problematika zadávání veřejných zakázek nabyla vysokého významu a aktuálnosti v souvislosti se vstupem ČR do EU, kdy vzrostla potřeba nediskriminačně, transparentně, spravedlivě a také efektivně vynakládat veřejné prostředky. Byl schválen nový zákon o zadávání veřejných zakázek č. 40/2004 Sb.

Zákonnému procesu zadávání veřejných zakázek podléhají všechny veřejné subjekty a některé jimi zakládané organizace při zakázkách na zboží, služby a práce, jejichž cena přesáhne 2 mil. Kč. Mimo to existují zakázky nadlimitní a podlimitní. Zákon též určuje, které konkrétní zakázky jsou ze zákonného režimu vyňaty a na které se vztahuje zvláštní režim.

Řízení, ve kterém je zakázka poptávána, se nazývá zadávací řízení. Jedná se o určitý postup, který musí být při zadávání dodržen. Významnou roli v celém procesu hraje hodnotící komise, která posuzuje došlé nabídky a jejich výhodnost na základě předem stanovených kritérií, kterými mohou být ekonomická výhodnost nebo jen nejnižší nabídková cena. Stanovisko komise má však pro zadavatele pouze doporučující charakter.



Otázky k zamyšlení

1. Objasněte základní pojmy charakterizující zadávání veřejných zakázek.
2. Které zakázky z těch, které se vylučují z režimu zákona o veřejných zakázkách, lze realizovat na místní a regionální úrovni organizací veřejné správy?
3. Jaké druhy veřejných zakázek existují? Jaký je mezi nimi rozdíl?
4. Jaká jsou základní a dílčí kritéria zadávání veřejných zakázek?



POT

Tento úkol spočívá v získání praktických zkušeností se zadáváním veřejných zakázek. Představte si, že jste starostou obce či města, ve kterém žijete, a potřebujete zadat veřejnou zakázku. Vyberte, co budete veřejnou zakázkou zajišťovat, v jaké ceně, a to přizpůsobte požadavkům na zadávání veřejných zakázek. Na Studiu On-Line naleznete formuláře, které vyplňte. Další úkony budou taktéž upřesněny na Studiu On-Line. Práci odevzdejte v písemné podobě na druhé konzultaci.

- **Počátky utváření veřejné správy
(do roku 1848)**
- **Vývoj správy v Habsburské monarchii
(1848 - 1918)**
- **Vývoj veřejné správy v letech 1919 - 1939**
- **Vývoj po druhé světové válce**
- **Vývoj veřejné správy po roce 1989**

5.

Historie veřejné správy



Cíl kapitoly

Nastudováním této kapitoly si vytvoříte dobré předpoklady pro pochopení a zvládnutí pojmů a souvislostí obsažených v kapitolách následujících. Porozumíte-li tomuto historickému exkurzu, dokážete pak lépe chápat souvislosti mezi jednotlivými prvky veřejné správy. Jasnější vám také budou principy, kterými se veřejná správa řídí. Projdete postupně počátky utváření české veřejné správy, přes její vývoj v Habsburské monarchii za vlády Marie Terezie a Josefa II. Následuje vývoj prvorepublikový, válečný a poválečný. Samozřejmě nechybí výklad současné situace.



Časová zátěž

- doba potřebná pro studium kapitoly je přibližně 3 hodiny - 8. týden semestru

V této kapitole se budeme zabývat historií veřejné správy. Důvodem zařazení této problematiky do výuky předmětu je nutnost znalosti historického vývoje veřejné správy pro pochopení některých principů, které se dochovaly v pozměněné formě dodnes a stejně tak existence některých institucí a jejich orgánů. Vývoj bude brán po etapách.

5.1 Počátky utváření veřejné správy (do roku 1848)

Veřejná správa má ve většině vyspělých zemí dlouhou historii. Její vývoj však nebyl totožný. Určité prvky místní územní samosprávy lze objevit už ve starém Římě a Řecku. Ve 12. století sílí postavení měšťanstva, které se snaží získat pro města určitou nezávislost na panovníkovi. Středověká města pak představují relativně autonomní hospodářské celky s různými výsadami získanými od státu reprezentovaného panovníkem či vrchností. Mezi tyto výsady patřily např. některé regály (celní, tržní, solní apod.), právo vybírat mýtné, mostné, vařit pivo apod., později pak akcízy, nejčastěji daně z prodejů, dávky za použití skladišť, tržišť atd. Část takto získaných zdrojů odváděla města panovníkovi nebo vrchnosti. (Peková, 2004, s. 14)

Konec feudalismu

Počátky vytváření základů moderních politických a státních systémů, tedy započítání přebudování zastaralého feudálního správního aparátu, patří, stejně jako většina evropských států, do období pozdního feudalismu, kdy se v rámci státního života začala stále více projevovat potřeba nových orgánů, které by byly schopny zabezpečovat absolutistickým státem postupně prováděné reformy. (Schelle, 2002, s. 8) Počátky tohoto procesu je tedy třeba hledat v období osvícenského absolutismu, vlády Marie Terezie a Josefa II. Základním charakteristickým rysem tereziánského a josefinského období z pohledu vývoje správního mechanismu je postátnění správy v ústředí, zemích i krajích a podstatné zásahy i do nejnižší instance, které směřovaly proti stavům. Stavovský vliv byl vytlačován nově se konstituující byrokracií. Státní správa se postupně profesionalizovala a u stále většího okruhu úředníků se vyžadovalo právníké vzdělání.

Pro další vývoj se stala významnou i čtvrtá reforma ústřední správy, uskutečněná na počátku vlády Františka I. v roce 1802, spočívala v definitivním oddělení politické správy, finanční správy a soudnictví. Nejvyšším orgánem politické správy se v roce 1802 stala spojená dvorská kancelář v čele s nejvyšším kancléřem, nazývaným také i ministerstvem vnitra. Ta byla také okamžitě v roce 1848 přeměněna v ministerstvo vnitra. Pro soudnictví působil od roku 1802 samostatný Nejvyšší soudní úřad. Pro finanční správu byla ve stejném roce obnovena dvorská komora a bankodeputace. Organizace ústřední správy, tak jak byla vytvořena na začátku 19. století, se stala potom základem pro novou strukturu nejvyšších správních orgánů po roce 1848. Významné změny od třicátých let 18. století nastaly postupně i v organizaci krajské správy. Období druhé poloviny 18. století a začátku

19. století bylo tedy rozhodující pro vytvoření základů moderní, z velké části již byrokratické správy, na nichž bylo možné stavět po roce 1848. (Schelle, 2002, s. 13)

5.2 Vývoj správy v Habsburské monarchii (1848 - 1918)

Rok 1848 je významným mezníkem také v historii veřejné správy. Je spojován se vznikem parlamentarismu a dalšími společensko-politickými změnami. Nutnost změn ve fungování státu dalo revoluční povstání ve Vídni ve dnech 13. - 15. března 1848, kdy byl přinucen odstoupit Metternich a císař slíbil vydání ústavy a zaručení občanské svobody. Dosavadní ústřední orgány zvané dikasteria nahradila resortní ministerstva, např. vnitra, zahraničních věcí, financí či války.

V březnu 1849 byla vyhlášena tzv. oktrojovaná ústava, též Stadionova, a na ni navazovala úprava organizace veřejné správy. Státní, neboli také politická, správa byla vytvořena na úrovni zemí, krajů a okresů. Výkon státní správy byl do značné míry přenesen na nižší jednotky, rozhodující agenda však byla koncentrována u ústředních orgánů.



Další ústavou pak byla v roce 1867 vydána tzv. prosincová ústava, která byla tvořena soustavou ústavních zákonů.

Na úrovni zemí zastupoval panovníka místodržitel. Zpočátku bylo jeho postavení spíše méně významné, představoval jakousi instanci mezi ministerstvem vnitra a krajskými vládami, měl zastupovat vládu na zemském sněmu, řídil státní policii atd. Podstatně větší význam měly v tomto uspořádání kraje a okresy. Situace se však změnila reformami, jejichž tvůrcem byl ministr vnitra Alexandr Bach. Ten naopak učinil ze zemí jeden z hlavních článků správy, zatímco význam krajů poklesl. (Mates, 1999, s. 7)

Místodržitelství

Postavení místodržitelství se postupně měnilo, resp. posilovalo. Zpočátku v letech 1850 - 1855, kdy byla instančně postavena mezi krajské vlády a ministerstvo vnitra, jejich význam byl dost malý. Prakticky všechny funkce bývalého gubernia byly přeneseny na krajské vlády a místodržitelství bylo jen více méně zprostředkovatelským článkem. Místodržitel zastupoval vládu na zemském sněmu, řídil státní policii, vykonával dozor nad krajskými vládami atd.

Působnost místodržitelství se dělila na působnost místodržitele a vlastního místodržitelství. Místodržitel byl šéfem a prezidentem místodržitelství a vykonával tu úřední působnost, která mu byla osobně svěřena. Vykonával např. nejvyšší vedení policie, usiloval o udržení klidu, pořádku a bezpečnosti, měl dozor nad tiskem, živnostenskými záležitostmi, věcmi divadel, pasovnictví a záležitostmi cizinců. Místodržitelství, resp. zemská vláda, mělo za úkol pečovat o vydávání zemského zákoníku a o přesné provádění zákonů s nařízením rozhodovat o stížnostech na podřízené úřady, vyšetřovat i rozhodovat o osobování si šlechtických titulů, zavádět zemské sbírky pro obyvatele postižené živelnými pohromami, provádět vrchní dohled na donucovací pracovny a polepšovny, dobročinné ústavy a další.

Nicméně v prvé polovině 50. let leželo těžiště státní správy v krajích, na které přešly takřka všechny působnosti bývalých gubernií. Třebaže odvolání proti jejich rozhodnutí musela být prováděna prostřednictvím místodržitelství, byli krajsí prezidenti a krajské vlády podřízeny přímo ministerstvu vnitra. Kraje byly poměrně rozlehlé administrativní jednotky, takže v některých menších zemích (typicky ve Slezsku) nebyly vůbec zřizovány, protože hranice obou byly stejné. S ohledem na později provedené reformy se existence krajů a krajských orgánů stále více ukazovala jako faktor ještě více zatěžující beztak těžkopádně fungující systém veřejné správy. Proto bylo v roce 1868 (prosincová ústava) rozhodnuto o jejich definitivním zrušení. Krajská agenda byla přenesena zčásti na úřady okresní a z části na zemská místodržitelství a zemské vlády. (Schelle, 2002, s. 8, 39, 40)

Nejnižší články politické správy představovaly okresy. Správu zde vykonávala okresní hejtmanství, někde nazývaná též jako podkrajský úřad, v čele s okresním hejtmanem. Na rozdíl od předchozího uspořádání do roku 1849, kdy se u téhož orgánu soustřeďovala

Okresní hejtmanství

agenda soudní i správní, představovala okresní hejtmanství až do zmíněné Bachovy reformy z poloviny 50. let orgán výlučně správní, soudnictví od něj bylo odděleno. Spojení okresních soudů a okresních úřadů však trvalo pouze do vydání prosincové ústavy v roce 1867. Do působnosti okresního hejtmanství náležela naprostá většina agendy státní správy, jak tzv. policejní, tak pečovatelské, počínaje evidencí obyvatelstva a vedení matrik, přes některé záležitosti vojenské, věci bezpečnostní, školské, církevní, fiskální, sociální péče, udržování cest, až po záležitosti tiskové a spolkové. Působnost smíšených okresních úřadů se dělila na působnost v záležitostech politické správy, na působnost v soudních záležitostech a na působnost v záležitostech berních a pokladních.

Revoluce v roce 1848 smetla poddanství, a tak byla zrušena vrchnostenská správa. Na jejím místě začala vyrůstat nová organizace samosprávy, která byla založena na myšlence o existenci "přirozených" práv společenských útvarů na územním základě, mající jistá přirozená práva jako obdobu přirozených práv fyzických osob. Vytvořením územních samosprávných útvarů se sledovalo jednak vytvoření zdání spravedlivého uspořádání státu, "v němž by obyvatelstvu, určitých místních svazků" byla dána možnost, aby nezávisle na vlastní státní správě si vyřizovalo "jisté věci samo". Zároveň tyto útvary místní samosprávy měly plnit úlohu jakýchsi obhájců národních zájmů a potřeb proti rakouským byrokratickým, z Vídně řízeným, státním orgánům.

Územní samospráva

Předpoklad existence územní samosprávy byl zabudován ve Stadionově ústavě, prostřednictvím ní měla svobodná obec tvořit základ svobodného státu. Působnost obcí se v té době dělila na přirozenou, později samostatnou, kam náležely vlastní věci obce, které mohly být provedeny v jejich hranicích, a přenesenou, tj. záležitosti jenž obcím mohl svěřit (přikázat) a také odejmout stát. Obce byly ustanoveny podle tzv. katastrálních obcí, které vznikly v roce 1789 Katastrem josefínským pro potřeby vyměřování majetkových daní.

Ústava rozeznávala tři druhy obcí: místní (Ortsgemeinde), okresní (Bezirksgemeinde) a krajskou (Kreisgemeinde). Zákon vydaný pro upřesnění ústavy však blíže upravoval pouze obce místní. Okresní a krajská samospráva v podstatě fungovat nezačala.

Orgány místních obcí byly obecní výbor a obecní představenstvo, které se skládalo z purkmistra a alespoň dvou obecních radních. Obecní představenstvo však nebylo kolegiem. Obecní radní byli pouze pomocným a zástupčím orgánem purkmistrovým. Orgány byly vesměs voleny a to na 3 roky. (Schelle, 2002, s. 46)

Vztah mezi jednotlivými stupni samosprávy byl upraven tak, že krajská zastupitelstva rozhodovala v druhé instanci o odvolání proti usnesení obecních a okresních výborů a obstarávala dohled na kmenové jmění místních obcí. Okresní a krajské samosprávné orgány byly zároveň určeny jako poradní orgány okresní a krajské politické správy.

Model státní správy po roce 1868, kdy došlo ke zrušení krajů, byl následující:

Územní správa	Orgány	Představitel	Funkce
Země	Místodržitelství Zemský sněm	Místodržitel	školství, politický dozor nad okresy, kontrola rozpočtů, tvorba zemského zákoníku, ...
Okresy	Okresní hejtmanství (Podkrajský úřad)	Hejtman	evidence obyvatelstva, péče o hranice, bezpečnost a pořádek, živnosti, správa daní, ...
Obce a města	Obecní výbor Obecní představenstvo (výkonný orgán)	Starosta	v <i>samostatné</i> působnosti: správa vlastního jmění, bezpečnost, chudinská péče, správa cest, mravnostní policie v <i>přenesené</i> působnosti: soudní, finanční a vojenská agenda

5.3 Vývoj veřejné správy v letech 1918 - 1939

Po vzniku samostatné Československé republiky byl převzat rakouský model organizace veřejné správy. Stalo se tak prostřednictvím tzv. recepční normy, protože přebírala (recipovala) všechny stávající zemské a říšské zákony a nařízení a také soustavu veškerých úřadů samosprávných, státních i obecních úřadů.

Do čela veškerého politického dění se postavil Národní výbor v Praze, jenž měl být výrazem jednoty národa, obnovený necelé čtyři měsíce před vyhlášením samostatnosti. (Schelle, 2002, s. 81) Stal se ústředním orgánem se zákonodárnou i výkonnou mocí pro celý československý stát.

Územně byla republika členěna na země, okresy a obce. Okresy měly dvojí povahu. V první řadě se v územním členění uplatňovaly politické okresy, ve kterých existovala správa se všeobecnou působností. Některé orgány státní správy však využívaly členění podle soudních okresů, které byly podstatně menší. Z těchto institucí hrály nejvýznamnější roli berní úřady.

Od vzniku Československa se pochybovalo především o vhodnosti zemského uspořádání. Tyto úvahy podporovaly takové faktory jako snížení počtu zemí v Československu ve srovnání s bývalým Rakouskem, resp. Rakouskem-Uherskem, snahy některých politických sil na Slovensku a Podkarpatské Rusi o autonomii, a tím překročení dimenze zemského uspořádání, úsilí o prostorovou decentralizaci a dekoncentraci veřejné správy a přílišná velikost České země, jejíž orgány se jevíly do jisté míry jako nadbytečné vedle ústředních orgánů nové republiky.

Země

Česká republika byla tedy rozdělena na zemi českou, která se kryla s historickými hranicemi, dále zemi moravsko-slezskou, kde byla spojena Morava a Slezsko, a v neposlední řadě země slovenská a podkarpatoruská. V čele země stál zemský prezident, který byl jmenovaný prezidentem republiky. Další úrovní byly okresy v čele s okresním hejtmanem.

Výsledkem uvedených úvah byla zákonná úprava nové organizace územní správy v roce 1920 vycházející ze župního uspořádání. Ukázalo se však, že proti tendencím směřujícím k nahrazení dosavadních pěti zemí 20 župami působí jiné tendence dovolující zachování zemského členění. Tyto tendence vyplývaly ze snah o stabilizaci fungování veřejné správy, nedostatku novodobých tradic krajského uspořádání v českých zemích (předcházející kraje zanikly v 60. letech 19. století a ani tyto zaniklé kraje nebyly v době své existence stabilní), ze silné identifikace se zemským zřízením zejména na většině moravského území a také ze složité národnostní struktury Československé republiky. Zmíněná národnostní struktura způsobovala rezervovanost značné části českých politických kruhů k župnímu uspořádání z hlediska vzniku žup s výraznou většinou obyvatelstva německé národnosti.

Župy

Popsané důvody vedly nakonec k tomu, že župní zákon (zákon č. 126/1920 Sb. z. a n.) se nerealizoval v českých zemích vůbec. Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, z roku 1927 pak i právně obnovil fakticky existující uspořádání. Nastala pouze dílčí změna sjednocením země Moravské a země Slezské. Pro další vývoj reformy územní veřejné správy však mělo zásadní význam samotné nastolení otázky vhodnosti zemského uspořádání.

Pokud by župy vznikly tak, jak zákon předpokládal, vznikla by nová linie veřejné správy. Župní úřady v čele s županem měly převzít činnost zemských orgánů v oblasti hospodářské, správní, finanční a správního soudnictví. Okresní úřady v čele s okresním náčelníkem měly převzít činnost okresních hejtmanství a vykonávat stále dozor nad obcemi.

Proti tomu okresní uspořádání zůstalo po celou dobu existence první republiky prostorově stabilní a měnilo se pouze vnitřní uspořádání správy.

Změny územního uspořádání provedené v době Protektorátu Čechy a Morava neměly trvalý charakter a neovlivnily další vývoj. Výkonná moc byla v rukou velitele říšské armády, ten vydal nařízení, že správní úřady mají pokračovat v činnosti s tím, že budou poslušné nařízení německých vojenských úřadů. V dubnu roku 1939 nastoupil do úřadu říšský protektor, který jmenoval ministry protektorátní vlády, kontroloval je a svými vlastními akty

Válečná správa

mohl měnit protektorátní právo. Za zmínku stojí i faktická likvidace obecní samosprávy. Pravomoci starostů měst a obcí převzali tzv. úředničtí vedoucí.

(převzato a upraveno z Matula, 2003, s. 41 - 49.)

5.4 Vývoj po druhé světové válce

Zemské uspořádání Za nové situace v roce 1945 opět vyvstaly pochybnosti o funkčnosti zemského uspořádání v podstatně větší míře. Zmíněné pochybnosti byly posíleny zejména postoupením Podkarpatské Rusi tehdejšímu Sovětskému svazu a přijetím autonomie Slovenska. V důsledku těchto skutečností nadále fungovaly pouze dvě země, a tím se ztrácel jejich význam jako zvláštního stupně veřejné správy. Navíc se uplatnily i politické faktory, zejména snaha komunistů přizpůsobit územní uspořádání Československé republiky z hlediska jeho základní struktury organizaci územní správy ve východoevropských státech, a slabá pozice komunistické strany v zemských orgánech.

Okresní uspořádání Okresní uspořádání zůstalo i v letech 1945 - 1948 bez podstatných změn, pokud jde o politické okresy, v té době již nazývané správními okresy. Jejich počet stoupl ze 141 v roce 1918 a ze 148 v roce 1930 na 151 v roce 1948.

Soudní okresy formálně rovněž existovaly v dosavadním rozsahu, ve skutečnosti však byla působnost okresních soudů v malých soudních okresech, zejména v pohraničních oblastech, přesouvána na jiné okresní soudy. Příčinou této faktické redukce soudních okresů bylo značné zmenšení počtu obyvatel a nedostatek soudců i správních úředníků v jejich územních obvodech v souvislosti se ztrátou československé státní příslušnosti u osob německé národnosti a jejich následným vysídlením.

Krajské uspořádání Krajské uspořádání bylo zavedeno zákonem č. 280/1948 Sb. s účinností od 1. ledna 1949. Země byly nahrazeny 19 kraji. Je nepochybné, že k prosazení krajského zřízení v tak krátké době přispělo rozhodující mírou převzetí moci komunisty v únoru 1948. To však nic nemění na skutečnosti, že vedle politických faktorů tu existovaly i popsané faktory objektivní povahy, které dostávaly zemské zřízení do rozporu s racionalitou veřejné správy. Stejně tak při vymezení nových krajů se uplatnily i analýzy učiněné v předcházejícím období.

Reforma Současně se vznikem krajů došlo poprvé od vzniku Československé republiky k podstatné reformě okresního uspořádání. Počet okresů se zvýšil na 179 a současně byly zrušeny soudní okresy. Obvody působnosti soudů se ztotožnily s obecnými okresy. Také v tomto případě se správní uspořádání zčásti přizpůsobilo nové situaci v sídelní struktuře a většina okresních měst, která doplnila dosavadní centra, plnila širší funkce v přirozených mikroregionech i mimo správní sféru.

Základní změny systému veřejné správy od roku 1945 ovšem probíhaly v oblasti jeho politického základu a vnitřní organizace. V tomto směru byla klíčová likvidace samosprávy. Předcházející orgány jak státní správy, tak samosprávy byly nahrazeny národními výbory a samosprávné prvky v jejich postavení byly postupně odstraňovány. Profesní (zájmová) samospráva byla při změnách roku 1948 zlikvidována. Od roku 1950 lze již hovořit o plném zániku samosprávy. Z hlediska dalšího vývoje není tedy možné chápat změny ve vzájemných vztazích ústředních a územních orgánů státní správy jako skutečnou decentralizaci. Systém fungování všech státních orgánů, včetně správních, v realitě určovala doktrína vedoucí role KSČ.

Nové územní uspořádání přinesla reforma územní státní správy v roce 1960 uskutečněná zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

Tato reforma souvisela i s problémy výkonu státní správy v dosavadních malých územních jednotkách, zejména však s představami o dalším vývoji řízení ekonomiky, ve kterém měly hrát podstatně větší roli územní orgány. V některých tzv. socialistických státech se již dokonce uskutečnil částečný přechod na územní řízení výroby, po zkušenostech z tohoto způsobu řízení však došlo k návratu na odvětvové řízení. V určitých aspektech však byly podniky i nadále ovlivňovány rovněž územními orgány, zejména politickými.

Vyšší úloha územních orgánů státní správy v řízení ekonomiky, se kterou se původně počítalo, vyžadovala větší jednotky jak na středním, tak na nižším stupni. Cíl vytvoření vyšších jednotek byl také reformou v roce 1960 skutečně dosažen, počet okresů se snížil na 75, počet krajů na 7. Hlavní město Praha navíc získalo postavení kraje a národní výbory v jeho deseti městských obvodech obdržely většinu kompetencí okresních národních výborů.

Vytvoření nové územní organizace státní správy přineslo v dalším vývoji některé problémy. Především počet okresů i počet krajů byl nižší než počet přirozených mikroregionálních a mezoregionálních center z hlediska sídelní struktury a funkce v území. Mnohá přirozená centra tak zůstala opomenuta a územní obvody jejich přitažlivosti byly bez ohledu na reálné prostorové vazby rozděleny mezi zachovaná centra. Kromě toho vznikl stálý zdroj napětí v území, zejména tam, kde centrum nově vytvořeného okresu mělo pouze stejnou nebo i slabší mikroregionální funkci, eventuálně stejný nebo menší počet obyvatel než jiné město v okrese.

Územní členění z roku 1960 přetrvalo čtyřicet let a v některých aspektech se uplatňuje dosud. Toto dlouhodobé fungování lze vysvětlit nejprve obavami z politických důsledků zásahu do systému územní správy a také skutečností, že v období narušení kontinuity politického systému v letech 1968 - 1969 krátký časový prostor a priorita jiných úkolů neumožnily zásadním způsobem řešit otázku územní organizace veřejné správy. V odborných diskusích i v publicistice se však tato otázka ventilovala. Zejména intenzivní byly snahy o obnovení zemského uspořádání v Jihomoravském kraji.

(převzato a upraveno z Matula, 2003, s. 41 - 49.)

5.5 Vývoj veřejné správy po roce 1989

Po roce 1989 byla především obnovena obecní samospráva, a tak vytvořeny předpoklady decentralizace. Na vyšších úrovních však samospráva uplatněna nebyla. Okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady jako orgány státní správy a krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, přičemž jejich kompetence přešly zčásti na ústřední správní úřady, zčásti na okresní úřady.

Ve vztahu k úrovni středního řádu tedy došlo částečně k prostorové koncentraci výkonu státní správy.

Po vytvoření obecní samosprávy došlo k dalším dílčím změnám v systému územní veřejné správy. Tyto změny spočívaly ve vztahu ke všeobecné veřejné správě v konkrétních úpravách reagujících na zkušenosti z činnosti příslušných orgánů. Systémové otázky však nebyly řešeny. Více změn se týkalo specializovaných orgánů státní správy. Docházelo ke zřizování nových specializovaných orgánů zákony regulujícími státní správu v jednotlivých oborech. Kromě toho si některé ústřední správní úřady zřídily detašovaná pracoviště v území.

Uvedeným způsobem klesala koordinace výkonu státní správy. Nebylo rovněž možné uplatnit princip subsidiarity v samosprávě.

Zřízení vyšší samosprávy bylo komplikováno různými představami o jejím uspořádání. V prvním období vyvstal zejména problém, zda vyšší samospráva má být realizována na zemské nebo krajské úrovni. V letech 1990 - 1992, kdy byly diskuse na toto téma vedeny nejintenzivněji, přičemž v roce 1991 byl vytvořen vládní výbor pro zemské zřízení, který připravil osm variant řešení uvedené otázky, se nepodařilo vyšší samosprávu zřídit. V následujícím období pozice stoupenců zemského zřízení postupně slábly a při novém otevření problematiky vyšší samosprávy se pozornost zaměřovala již spíše na různé alternativy krajského uspořádání. Příčiny tohoto stavu spočívaly zejména v nezbytnosti vytvoření veřejné správy na úrovni regionů středního řádu (mezoregionů), zatímco zřízení zemí by přineslo spíše rozdělení makroregionální úrovně. Navíc setrvává slabá identifikace se zemským zřízením v Čechách.

Před ustanovením 14 krajů včetně hlavního města Prahy (což je totožné uspořádání s existujícími kraji v letech 1949 - 1960) byly v jednání různé varianty. Počet krajů oscilloval mezi 12 a 15 a nejčastěji se objevovala varianta vycházející z krajů vytvořených v roce 1960, tj. subvarianty 8 - 9 krajů včetně Prahy. Jistý nesoulad vzniklých krajů lze stále spatřovat v rozdílnosti nového členění s členěním některých specializovaných správních orgánů a soudů. Se vznikem nových krajů totiž nebyly zároveň zrušeny kraje z roku 1960, došlo pouze k zániku Krajských národních výborů.

Fakticky kraje vznikly až v roce 2000. Argument, že kraje jsou příliš malé pro možnosti čerpání prostředků z fondů Evropské unie, zde není rozhodující, protože kraje plní většinou úkoly vnitrostátní, pro které je vhodnější rozdrobenější uspořádání.

Historie reforem veřejné správy proběhnuvších v České republice je bohatá. Víceméně se však jednalo o přebírání různé mocenské síly mezi státní správou a samosprávou. Státní správa, která byla dříve téměř výslovně chápána jako mocenský nástroj moci státu, se postupně v různé intenzitě stávala partnerem samosprávě. A právě partnerství a vyrovnanost systému mezi státní správou a samosprávou je v současnosti prezentováno jako na demokratických základech postavená veřejná správa.



Pokud Vás historický vývoj veřejné správy zaujal lze Vám doporučit ke studiu další knihy:

Čechám, V. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 - 2004). Vysoká škola finanční a správní. Praha, 2004. ISBN 80-86754-22-7.

Schelle, K. Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1948. EUROLEX BOHEMIA. Praha, 2002. ISBN 80-86432-25-4.

Schelle, K. Vývoj správy v předválečném Československu. Masarykova univerzita. Brno, 1991.



Shrnutí kapitoly

Veřejná správa má své kořeny staré několik století. Vybrané prvky místní samosprávy lze pozorovat už ve starém Římě a Řecku. Významným mezníkem vzniku státní správy byla vláda Marie Terezie a Josefa II., kteří státní správu rozšířili od nejvyšší úrovně až po nejnižší instanci. Zásadní vliv na další vývoj veřejné správy mělo povstání v roce 1848, v jehož důsledku byla vydána oktrojovaná, též Stadionova, ústava. V této ústavě byl dán předpoklad existence územní samosprávy. Systém veřejné správy se dělil na země (místodržitelství), okresy (okresní hejtmantství) a obce či města. Každý stupeň byl nadán různými pravomocemi. Již tehdy měly obce rozdělenou působnost na přirozenou a přenesenou. V době první republiky byly převzaty rakouskouherský systém a členění, čímž měla být zajištěna stabilita státu. Vznikl ústřední zákonodárný a výkonný orgán - Národní výbor. Po válce, kdy byla postoupena Podkarpatská Rus a Slovensko získalo autonomii, ztratilo na významu dělení na země, které bylo nahrazeno krajským uspořádáním. Postupně přebírala politickou moc komunistická strana. Veřejná správa byla uskutečňována krajskými, okresními a místními národními výbory. Samospráva prakticky zanikla a byla, spolu i s krajskou samosprávou, obnovena až po revoluci v roce 1989.



Otázky k zamyšlení

1. Jaká byla ústřední myšlenka (Stadionova) obecního zřízení?
2. Kdy se ve veřejné správě poprvé objevuje termín národní výbor?
3. Kolika stupňový byl systém národních výborů?
4. Jaký byl postupný vývoj krajského zřízení?
5. V kterých obdobích byla u nás správa na zemské úrovni?

- **Vazby veřejné správy**
- **Vymezení a obsah pojmu veřejná správa**
- **Principy fungování veřejné správy**
- **Organizace a dělení české veřejné správy**

6

Veřejná správa



Cíl kapitoly

Nyní se dozvíte, co je to veřejná správa. Vysvětlena bude také její vazba na veřejnou politiku, stát a veřejný zájem. Porozumíte-li těmto vazbám, dokážete lépe chápat souvislosti mezi těmito pojmy navzájem. Díky tomu se vám budou také lépe studovat kapitoly následující. Studium této kapitoly pochopíte principy fungování veřejné správy a budete schopni je aplikovat na český systém veřejné správy, který bude také blíže popsán.



Časová zátěž

- doba potřebná pro studium kapitoly je přibližně 3 hodiny - 9. týden semestru

V různých státech se lze setkat s rozdílnými systémy prosazování veřejné moci, a tedy i s odlišnými systémy veřejné správy. Obecně je však veřejná správa v současných demokraciích chápána především jako služba občanům a veřejnosti.

Takové chápání má naprosto zásadní význam pro vymezení všech funkcí, forem, principů a metod činnosti veřejné správy jako celku i jejich jednotlivých orgánů a pracovníků. Podstatně se mění vztah veřejné správy a veřejnosti: na jedné straně vývoj právního státu a důsledné aplikování rozvinuté koncepce lidských práv, a na druhé straně informační revoluce umožňují větší srozumitelnost a přístupnost veřejné správy, účinnější interakci a kontrolu veřejné správy širokou veřejností. Zuzuje se prostor pro libovolné a nekontrolované rozhodování ze strany orgánů veřejné správy, otevírá se prostor pro její otevřenost vůči veřejnosti. Strategická rozhodnutí, ať se týkají vymezení veřejných služeb, alokace a distribuce veřejných prostředků, územních plánů, životního prostředí, infrastruktury atd. jsou ve vyspělých demokraciích stále více předmětem širokého dialogu s občany. (NVF, 1998)

Na to navazují i současné základní principy veřejné správy, kterými jsou transparentnost, publicita, povinnost skládat účty, veřejná kontrola a další.

Zajímavým se jeví i samotný výraz správa, který je etymologicky odvozen od téhož základu jako výraz právo. Pravý (v základním významu přímý) se objevuje jak ve slovním základě, tak v interpretaci slov právo, pravda, spravedlnost, ale i správa, zpráva, poprava. Ve středověké právníčeské češtině byl popravcem označován ten, kdo vykonával spravedlnost, činil po právu. V určitém období se jednalo o označení konkrétního titulu soudního a policejního úředníka. Správcem byl ve středověké české terminologii označován ten, kdo ručil za právní vady věci zcizené trhovou smlouvou. Výraz spravovat něco, či spravovati se něčím, nesl však v češtině přinejmenším od 15. století rovněž obecný význam, který bychom mohli dnes přeložit běžnými výrazy řídit něco, řídit se něčím. A právě tento obecný význam ovlivnil nakonec podstatným způsobem i odbornou terminologii. (Pomahač, 2002, s. 2 - 3)

Správa se obecně označuje jako institucionalizovaná kontrolní a regulativní činnost. (Velký sociologický slovník, 1996, s. 1212) V českém prostředí je slovo správa, ve smyslu vykonávání administrativních činností, velmi často vyslovováno až s hanlivým přívlastkem. Běžně se lze setkat s názory o samoučelné, přebujelé až zbytečné administrativě, aniž by tyto její vlastnosti byly prokázány.

Je běžné, že v demokratických státech dochází k rozdělení moci nejen horizontálně na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, ale i vertikálně. Vertikální dělení moci se pak zobrazuje v delegování částí moci na nižší jednotky než je stát. Veřejná správa je pak představována všemi jednotkami (organizacemi), které mají veřejnou moc a dělí se na státní správu a samosprávu.

6.1 Vazby veřejné správy

Vazba na stát: Formální funkcí státu je funkční dělba mezi legislativou (tvorbou zákonů - politiky), exekutivou (výkonnou správou) a judikaturou (soudnictvím) v procesu poskytování veřejných služeb. Veřejnou službu pak může stát zajišťovat přímo nebo nepřímo různými orgány. Základní podmínkou fungování tohoto systému není totiž jeho organizační zajištění, ale upřednostňování obecných zájmů před zájmy mocných jednotlivců a skupin. Úkolem veřejné správy je uplatňovat a chránit veřejný zájem. K těmto činnostem pak pomáhá i právní řád státu v čele s ústavou jakožto základním dokumentem fungování státu.

Vazba na veřejnou politiku: Veřejná politika se zabývá formováním a prosazováním veřejného zájmu prostřednictvím institucí veřejného sektoru, kam řadíme i veřejnou správu. Veřejná politika je vystavena tlaku činit odpovědný výběr prioritních cílů a redefinovat v souladu s nimi úkoly a funkce veřejné správy. Na procesu vymezování těchto úkolů a cílů se podílí trvalý odborný a politický dialog, ústící do nových ekonomických, právních aj. řešení.

Vazba na veřejný zájem: Orientaci veřejné správy na zajišťování veřejných zájmů lze chápat jako její směřování jak k řešení konkrétních problémů jednotlivých občanů a skupin obyvatelstva, tak i k zabezpečení fungování společnosti jako celku. To je místo, kde se veřejná správa stýká s veřejnou politikou. Cílem veřejné správy je zjišťovat, vyjadřovat a uznávat veřejné zájmy a volit adekvátní prostředky pro jejich realizaci na základě východisek stanovených veřejnou politikou. Identifikované a uznávané veřejné zájmy se mohou stát dobrým východiskem rozlišení diferencovaných funkcí veřejné správy.

6.2 Vymezení a obsah pojmu veřejná správa

Veřejná správa může být chápána v několika významech. Ve funkčním smyslu se vymezuje jako **činnost**, která je zaměřena na zabezpečení veřejných úkolů a cílů. Ve smyslu institucionálním je pak veřejná správa chápána jako určitá soustava **institucí** prosazujících veřejnou moc (vykonávajících veřejnou správu ať už přímo či zprostředkovaně). Veřejná správa je vytvářena soustavou orgánů a vazeb mezi nimi, kterou si společnost vytváří na řízení sama sebe. (Strecková, 1998, s. 177)

Z funkčního (nebo také materiálního) pohledu lze za veřejnou správu považovat i souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb. (Pomahač, 2002, s. 63)

V dnešním pohledu je veřejná správa v předmětu zájmu mnoha oborů a je tedy tzv. interdisciplinárním objektem.

Pojem veřejné služby je možné chápat také v několika možných významech. V tom prvním lze o veřejné službě hovořit jako o bytí ve službě, tedy zaměstnání u státu nebo u veřejné korporace. A v druhém významu jako o užitečné veřejné činnosti, např. poskytování veřejných služeb nebo produktů.

6.3 Principy fungování veřejné správy

Veřejná správa by měla obsahovat optimální dělbu práce mezi jednotlivými složkami svého systému. Dělba práce by se měla projevovat jak mezi jednotlivými stupni řízení tak i územně. Veřejná správa při svém fungování uplatňuje několik základních principů určující dělbu práce mezi složkami svého systému. Na tom v jakém poměru jsou vzájemně tyto principy uplatňovány záleží výsledná podoba celého systému. Za principy uplatňované při fungování současné veřejné správy lze označit princip centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, monokratický a kolegiální, volební a jmenovací, územní, věcný a funkční a v neposlední řadě i princip subsidiarity.



Princip centralizace Centralizace se projevuje soustředěním rozhodovacích funkcí do ústředních orgánů státu. Významnou příčinou přílišné centralizace je nedostatečný počet stupňů veřejné správy. Úplná centralizace je soustředěním rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti za výkon určitých úkolů ve vertikální linii veřejné správy do ústředních orgánů. Toho lze v praxi dosáhnout buď výlučnou pravomocí centra na vydávání veškerých rozhodnutí nebo dosažením úplné závislosti nižších složek systému na ústředí, které prakticky nerozhodují, ale pouze vykonávají činnosti dle instrukcí, směrnic a pokynů centra. Úplná centralizace veřejné správy však není v současných demokratických státech obvyklá.

Princip decentralizace Pojem decentralizace v sobě zahrnuje přinejmenším čtyři neoddělitelné aspekty (Pomahač, 2002, s. 43):

- vymezení územních jednotek, s nimiž se nakládá nejenom jako s částmi státního území, ale též jako se samosprávným územním celkem,
- určení toho, jaké zájmy reprezentované samosprávou budou respektovány státním centrem,
- vytvoření předpokladů pro to, aby samosprávné orgány mohly být vytvářeny a obsazovány tou z demokratických procedur, která příslušnému společenství nejlépe vyhovuje,
- zaručení právní integrity místních a regionálních vlád, zvláště modernizace komunálního a regionálního práva a provázání záruk práv jednotlivců a práv územních společenství s účinnou soudní ochranou.

Decentralizace je pak stav, který je charakteristický tím, že na nižší složky je delegováno větší množství rozhodovacích pravomocí a s tím souvisejících odpovědností. Složky tento výkon provádějí samostatně a pouze ve stanoveném rozsahu podléhají dozoru centra.

Oba principy jak centralizace, tak i decentralizace, mají své klady i zápory. Důležité je najít vhodnou míru, správný poměr mezi jejich uplatněním ve fungování systému veřejné správy.

Princip koncentrace Princip koncentrace se snaží určit, nakolik jsou z prostorového pohledu správní činnosti vykonávány jedním nebo více orgány. Dělí se na dvě linie - horizontální a vertikální. Horizontální koncentrace vypovídá o existenci jedné jednotky na určité úrovni stupně řízení veřejné správy. Orgány na stejné úrovni jako orgán zabývající se další správní činností si vzájemně nepodléhají. U vertikální linie koncentrace jde o soustředění činností od jednotlivých úrovní správních organizací. Vertikální koncentrace a úplná centralizace mají totožný účinek.

Princip dekoncentrace Dekoncentrace je přenášení státní správy do území. Rozlišujeme dekoncentraci vertikální a horizontální. Vertikální dekoncentrace je založena na delegaci kompetence v rámci hierarchické organizační soustavy. Vertikální dekoncentrace může kopírovat logiku územního dělení státu anebo sídelní struktury tak, aby byl výkon správy přiblížen klientům (občanům). Nalézáme-li tentýž druh úřadu, jak je rovnoměrně rozložený v územních jednotkách. Vertikální dekoncentrace může být stimulována i ryze právními prostředky, například úpravou obecné možnosti revokace správních aktů, anebo odvolacím a přezkumným systémem. V tomto případě se někdy hovoří o instanční dekoncentraci. (Pomahač, 2002, s. 70 a 78)

Vertikální dekoncentrace může vyvolávat potřebu koordinovat činnosti různých úřadů z úrovně regionálního anebo lokálního územního celku. Otevírá se tak možnost vytvářet síť různých úřadů a ovlivňovat jejich činnost nejen po vertikále, ale i v horizontálních vztazích. Tento typ koordinované vertikální dekoncentrace bývá pak snadno zaměňován s decentralizací. Státověda i správní věda vidí však mezi decentralizací a dekoncentrací zásadní rozdíl: dekoncentrace řídí rozhodovací proces, vytváří řád, podle něhož se v rámci organizační pyramidy její jednotky podílejí na rozhodovací pravomoci, naproti tomu decentralizace je výrazem práva a schopnosti vykonávat určitou část veřejné správy jako svou vlastní správu, jako samosprávu.

Horizontální dekoncentrace vypovídá o tom, zda jsou agendy a pravomoci svěřeny jednomu nebo více orgánům, mezi nimiž není vztah podřízenosti.

Principy kolegiální a monokratický určují složení správního orgánu a způsoby jeho přijímání rozhodnutí. Pokud se hovoří o kolegiálním orgánu, myslí se tím, že rozhodnutí jsou zde přijímána hlasováním. Z toho lze také jednoduše odvodit, že kolegiální orgány mají vyšší počet svých členů. Příkladem zde může být zastupitelstvo nebo rada. Monokratický orgán se zase vyskytuje častěji v oblasti státní správy, kdy je potřebné relativně rychlé a odborné přijímání rozhodnutí. Příkladem monokratického orgánu může být ministr či ředitel správního úřadu.

Princip kolegiální a monokratický

Jmenovací a volební princip vyjadřují způsob ustavování do funkcí ve veřejné správě. Jmenovací princip se častěji vyskytuje ve státní správě a o jmenování zde rozhoduje obvykle jedna nadřízená osoba. Při použití volebního principu rozhoduje o ustanovení do funkce kolegiální orgán, např. starostu či hejtmána volí do funkce zastupitelstvo.

Princip jmenovací a volební

Druhy veřejné správy je možné získat také na základě těchto hledisek (Hendrych, 2001):

Princip územní, věcný a funkční

- organizačního uspořádání,
- právní formy,
- úkolů veřejné správy.

Organizační uspořádání se řídí určitými obecnými pravidly, konkrétně však provádí ústavu státu. Proto neexistuje něco takového jako obecné organizační uspořádání veřejné správy, neboť veřejná správa každého státu má svá specifika. Uvedme však základní pravidla organizační výstavby veřejné správy. Důležité je tedy:

- územní a věcné hledisko, to znamená, na jaké úrovni a ve kterých záležitostech bude veřejná správa vykonávána,
- kdo bude v konkrétní věci a na určeném území subjektem veřejné správy.

Podle územního principu (prostorového či teritoriálního hlediska) lze veřejnou správu dělit do několika úrovní. Česká republika se na základě územního hlediska dělí na tři úrovně: ústřední, oblastní (krajská) a obecní. Působnost orgánů je zde vymezena na stanovené území, které je obvykle shodné s administrativním členěním státu.

Z věcného hlediska může být veřejná správa vykonávána jako politická (všeobecná) nebo jako odborná (specializovaná). Závisí tedy na agendě, kterou orgány vykonávají. Působnost je vymežována úkoly (věcmi), které jsou orgánům svěřeny. Někdy je ještě zvláště vycleňován princip funkční, kdy dochází k budování tzv. průřezových orgánů zajišťujících vazby mezi orgány různých odvětví veřejné správy.

Existuje zde však i princip subsidiarity, který se prosazuje především při dělbě moci mezi jednotlivými stupni řízení především u samosprávy. Tento princip požaduje, aby bylo rozhodování přiřazeno na co nejnižší stupeň řízení, na který je ho možno z objektivních důvodů ještě přiřadit tak, aby to bylo efektivní.

Princip subsidiarity

Podle zásady subsidiarity je třeba rozhodovat na té úrovni, na níž problém vzniká, a na vyšší stupně přenášet kompetence pouze ve zdůvodněných případech neracionálnosti a neefektivnosti řešení na nižší úrovni. (NVF, 1998) Cílem přitom není dosažení maximálního stupně decentralizace, nýbrž naplnění kritérií charakteristických pro subsidiaritu ve veřejné správě, tj. dosažení stupně decentralizace přiměřeného možnostem pro realizaci kompetencí decentralizovaných orgánů. Z hlediska dlouhodobé strategie ovšem nelze slevovat z uplatnění principu subsidiarity, který odpovídá požadavkům jak demokracie, tak efektivnosti správy. Úkolem je vytvářet předpoklady pro širší uplatnění této zásady, a tedy přibližování správy občanům a dosažení její vyšší účinnosti, úspěšnosti a efektivnosti.

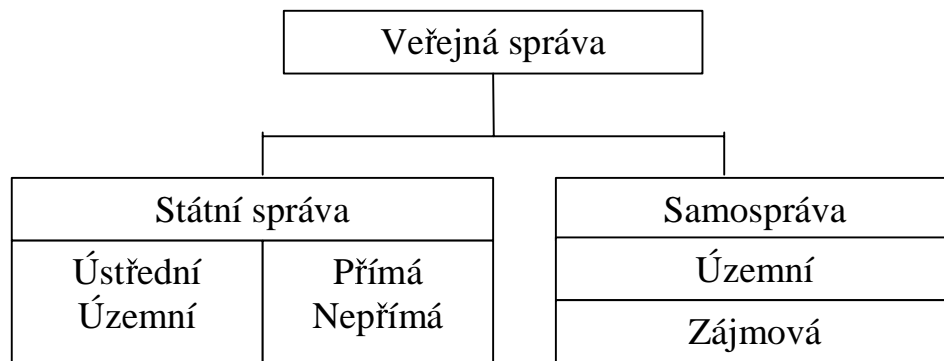
6.4 Organizace a dělení české veřejné správy

Systém územní veřejné správy je u nás tradičně založen na tak zvaném spojeném modelu veřejné správy, kdy orgány územních samosprávných celků vykonávají současně jak samosprávu tak státní správu. Obecným základem tohoto modelu je ustanovení č. 105 Ústavy České republiky, podle něhož lze orgánům (územní) samosprávy svěřit výkon státní

správy tehdy, stanovili tak zákon. (Vedral., 2005, s. 5) Historické kořeny spojeného modelu veřejné správy sahají až k prvnímu obecnímu zřízení z roku 1849, které poprvé stanovilo, že obce vykonávají samostatnou a přenesenou působnost. Tento model se na základě zákona č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice československé, respektive zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, uplatňoval během první republiky i na úrovni okresů, respektive zemí. Spojený model veřejné správy uplatňovaný po renesanci místní samosprávy po roce 1990 jen na úrovni obcí došel svého širokého naplnění jednak po ustavení krajského zřízení a především po zániku okresních úřadů a přenosu jejich kompetencí na orgány krajů a na orgány obcí s rozšířenou působností.

Těžiště veřejné správy leží v zajišťování veřejných služeb. Zahrnujeme sem tradičně poskytované služby jako jsou komunální, zdravotnické, školské, dopravní a další, ale i správní činnosti jako je např. vydávání licencí, povolení, dokladů, osvědčení, potvrzení či poskytování informací a mnoho dalších. Veřejná správa přestala být postupem času dominantou státu (dříve se pojem "veřejná správa" vůbec nepoužíval a za veškerou veřejnou správu byl považován pouze výkon státní správy) a lze se setkat s tím, že některé činnosti vykonávají i samosprávné či soukromé organizace. Stát tak přenesl některé výkonné a operativní činnosti, odborné rozhodování, výkon dozoru či zkušebnictví na jiné než přímo státní organizace. Tato skutečnost se zobrazuje i v systému české veřejné správy.

Základ organizace veřejné správy tvoří státní správa, územní a zájmová (profesní) samospráva. Patří sem i další subjekty, pověřené výkonem veřejné správy, veřejnoprávní instituce jako veřejné fondy, veřejné nadace, nezávislé instituce, jako je např. Rada ČR pro rozhlasové a televizní vysílání, ale i soukromé osoby, pokud jim byly svěřeny některé úkoly veřejné správy.



Obrázek 6.1. Dvouliniový systém veřejné správy v ČR.



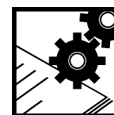
Jak je zřejmé z obrázku výše, systém veřejné správy používaný v České republice je dvouliniový přičemž je oddělena státní správa, charakterizovaná čistě výkonem státní moci, od samosprávy. Jednotlivé složky veřejné správy jsou popsány v následujících kapitolách.

Subjekty veřejné správy jsou:

- a) stát - státní instituce vykonávající veřejnou správu přímo, ostatní subjekty ji vykonávají odvozeně,
- b) územní samospráva - veřejná správa je vykonávána samotnými občany a nepřímo volenými představiteli v rámci veřejnoprávních korporací, jak bude dále upřesněno územní samospráva vykonává jak samosprávu tak i státní správu,
- c) jiné subjekty - např. profesní komory, vysoké školy, veřejné fondy, nadace a další.

Za jiné subjekty veřejné správy můžeme označit zejména instituce typu veřejného ústavu s právní subjektivitou. V ČR to je např. Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR, Česká národní banka (s výjimkou případů, kdy působí jako správní úřad). Mohou jimi také být zákonem zřízené právnické osoby jako např. Česká televize, Český rozhlas či Česká tisková kancelář.

Vyčerpávající univerzálně platnou definici veřejné/státní správy a úplný výčet jejich subjektů však nelze podat. Existuje totiž mnoho organizací, u nichž jsou veřejnoprávní či soukromoprávní postavení a vazby na stát nejasné (např. některá zdravotnická zařízení). Funkce a působnost veřejné správy mohou být svěřeny právníkům i fyzickým osobám. Příkladem může být pověření tvorbou technických norem a jejich vydáváním nebo např. výkon, kdy fyzickým osobám je svěřen výkon správního dozoru - lesní stráž, myslivecká stráž, atd. Taktéž veřejnoprávní pojišťovací ústavy někdy vykonávají některé funkce státní správy a další.



Shrnutí kapitoly

Veřejná správa je historicky nověji používaným pojmem. V dobách dřívějších byla totiž používána výhradně jen ve významu státní správy. Pod pojmem veřejná správa si lze představit různorodé systémy fungování státu. Veřejná správa má velmi blízkou vazbu na stát a veřejnou politiku, která spočívá v prosazování veřejného zájmu. Veřejná správa se snaží o realizaci veřejných zájmů definovaných veřejnou politikou prostřednictvím institucí státu. Veřejnou správu lze chápat ve dvou základních významech, a to jako činnost a jako instituci.



Důležité jsou také principy fungování veřejné správy. Princip centralizace a decentralizace spočívá v míře přerozdělení rozhodovacích pravomocí mezi ústředím a nižšími úrovněmi. Koncentrace a dekoncentrace se zase projevuje přerozdělením výkonných pravomocí. Záleží přitom také na tom, jestli dochází k rozdělování na vertikální či horizontální linii. Dalšími principy fungování veřejné správy jsou principy kolegiální (rozhoduje se ve sboru) a monokratický (rozhoduje autorita), jmenovací a volební (způsoby dosazování do funkcí), územní, věcný a funkční a v neposlední řadě i princip subsidiarity. Česká veřejná správa se člení na dvě linie státní správy a samosprávu, jež jsou vysvětlovány v následujících kapitolách.

Otázky k zamyšlení

1. Jaké jsou výhody a nevýhody systému centralizace a decentralizace?
2. Na příkladu různých orgánů státní správy zkuste vymezit rozdíly mezi decentralizací a dekoncentrací.
3. Který z principů fungování veřejné správy je výhodnější použít při řízení organizací soukromého sektoru a který ve veřejném sektoru? A proč?
4. Který druh pravomocí je převáděn na základě principu decentralizace a dekoncentrace?
5. Uveďte příklady uplatňování principů veřejné správy.
6. Může být organizací veřejné správy akciová společnost? V jakém případě?
7. Jak se člení česká veřejná správa?



- **Ústřední orgány státní správy**
- **Územní orgány státní správy**
- **Veřejnoprávní smlouvy**

7

Státní správa



Cíl kapitoly

Po prostudování této kapitoly byste měli pochopit, co je to státní správa a jaké orgány ji v České republice tvoří. Dále by vám měl být jasný rozdíl mezi ústřední a územní úrovní státní správy. Diskutována bude především územní úroveň. Měli byste být schopni vysvětlit rozdíly mezi různými typy úřadů a jejich pravomocemi. Měli byste se dozvědět k čemu slouží veřejnoprávní smlouvy.



Časová zátěž

- doba potřebná pro studium kapitoly je přibližně 3 hodiny - 11. týden semestru

Státní správa je vykonávána orgány státu k tomu zákonem určenými, je činností výkonnou, nařizovací a podzákonnou. (Lamparter, 1993, s. 3) Pro státní správu je typická činnost výkonná a nařizovací, při níž využívá různé mocenské nástroje. Stejně jako veřejná správa je i státní správa chápána ve dvou významech. Za prvé je to soustava státních orgánů a pak také samostatný druh činnosti státu.

Klíčovou a rozhodující roli v uskutečňování veřejné politiky na centrální úrovni a v řízení a koordinaci veřejné správy má vláda, která je podle Ústavy (článek 67 odstavec 1) vrcholným orgánem výkonné moci a rozhoduje ve sboru (článek 76 odstavec 1). Vláda nemůže přenést ani část své pravomoci na užší sbor, porady ministrů mohou mít jen konzultativní význam. Vláda řídí, kontroluje a sjednocuje činnost jednotlivých ministerstev. Státní správa je v tomto smyslu veřejná správa uskutečňovaná vládou. Je podstatou a způsobem realizace státní moci. Výkon státní správy je však také svěřen orgánům státní správy. Jiné subjekty mohou vykonávat státní správu jen na základě zmocnění.

Pro každého občana v České republice platí zásada, že to, co není zakázáno, je dovoleno. To vychází z osobní svobody jednotlivce, který může činit, co není zákonem zakázáno, na druhou stranu nemůže být nucen činit, co mu zákon neukládá. Z toho se odvíjí i tvorba práva. Všechno, co zákon nezakazuje ani nepřikazuje ani výslovně nedovoluje, je dovoleno mlčky. Rozhodně to tedy nelze vysvětlovat tak, že zakázáno je to, co není dovoleno. Toto dnes občanům běžně známé pravidlo však neplatí pro výkon činnosti orgánů státní moci. Státní orgány mají totiž zákonem stanovenou příslušnost a vymezeny pravomoci a mohou jednat jen v jejich mezích. Státním orgánům je tedy zjednodušeně zakázáno činit to, co jim není výslovně dovoleno. Pokud je zákon vymežující působnost a pravomoci státních orgánů koncipován výčtem dovolených činností, lze z toho pak odvodit, že činnosti jiné jsou zakázány.

Na základě různých třídění a také v závislosti na principech, které jsou ve veřejné správě uplatňovány, můžeme rozlišit různé druhy orgánů státní správy (Beblavý, 2002):

- I. podle právního základu vzniku,
 - a) zřízené přímo ústavou (vláda),
 - b) zřízené zákonem (ministerstva),
- II. podle kompetence,
 - a) hledisko rozsahu věcné působnosti,
 - všeobecná státní správa (vláda, obecní a krajské úřady),
 - speciální státní správa (ministerstva, katastrální úřady, finanční úřady, atp.),
 - b) hledisko rozsahu územní působnosti,
 - ústřední,
 - místní,
- III. podle způsobu rozhodování orgánů státní správy,
 - a) kolegiálně (vláda),
 - b) monokraticky (ministerstvo).

7.1 Ústřední orgány státní správy

Ústřední orgány státní správy vykonávají svou působnost a pravomoc na celém území státu. Z hlediska územního třídění veřejné správy tvoří ústřední orgány nejvyšší úroveň. Mají rovněž pravomoc vydávat nařízení jako obecně právní akty.

Česká ústřední státní správa je prakticky na základě kritéria odpovědnosti tříděna podle následujícího přehledu.

Ústřední orgány státní správy České republiky		
Prezident České republiky	Vláda České republiky	
	Předseda a místopředsedové vlády	Výkonné ústřední orgány státní správy
	Ministři	
	Ministerstva	
Orgány a úřady ministerstev	Výkonné instituce	

Tabulka 7.1. Přehled orgánů státní správy.
Zdroj: Káňa, 2004, s. 23

Nejvyššími orgány státní správy jsou v ČR vláda a ministerstva. Vláda se skládá z předsedy, místopředsedů a dalších členů - ministrů. Ustavení vlády probíhá tak, že prezident jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh pak i ostatní členy, které zároveň pověřuje řízením jednotlivých ministerstev. Předseda vlády organizuje činnost vlády, řídí její schůze atd. Vláda je orgánem s všeobecnou působností, tedy především řídí, kontroluje, koordinuje a sjednocuje činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů.

Vláda

Postavení prezidenta, jakožto výkonného orgánu státní správy není jednoznačné. Některé pravomoci v této oblasti sice má (např. vydávání aktů při výkonu funkce vrchního velitele ozbrojených sil), ale obvykle při jejich výkonu musí spolupracovat s předsedou vlády nebo věcně příslušným ministrem.

Prezident

Počet, věcnou působnost, pravomoci a odpovědnosti jednotlivých ministerstev upravuje kompetenční zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších úprav, který vymezuje i jiné ústřední orgány státní správy v ČR. Ministerstva mají povahu specializovaných, monokratických orgánů s dílčí věcnou a všeobecnou územní působností. (Jirásková, 2004, s. 328) V čele každého ministerstva stojí ministr, který je prezidentem pověřen k jeho řízení. Ten si může dále jmenovat svoje náměstky a pověřit je výkonem určitých činností na ministerstvu. Obecně lze říci, že ministerstva tvoří jednotnou státní politiku, formulují a realizují politiku a tvoří koncepce svého resortu, spolupracují s jinými ministerstvy a připravují podklady pro tvorbu příslušných kapitol státního rozpočtu, taktéž vykonávají dozor nad výkonem samostatné působnosti krajů v příslušné oblasti a dozírají a řídí jejich činnost v oblasti působnosti přenesené.

Ministerstva

Organizace ministerstev je podmíněna politickými hledisky (rozdílným přístupem politických stran k úloze státu) i politickými zájmy (zvláště silně působících u koaličních vlád).

Ústředními orgány státní správy v ČR jsou tato ministerstva:

1. Ministerstvo financí,
2. Ministerstvo zahraničních věcí,
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
4. Ministerstvo kultury,
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí,
6. Ministerstvo zdravotnictví,
7. Ministerstvo spravedlnosti,
8. Ministerstvo vnitra,

9. Ministerstvo průmyslu a obchodu,
10. Ministerstvo pro místní rozvoj,
11. Ministerstvo zemědělství,
12. Ministerstvo obrany,
13. Ministerstvo dopravy,
14. Ministerstvo životního prostředí,
15. Ministerstvo informatiky.

Jiné ústřední správní úřady

Vedle ministerstev vykonávají státní správu na ústřední úrovni další úřady a orgány. V České republice jimi jsou:

1. Český statistický úřad,
2. Český úřad zeměměřičský a katastrální,
3. Český báňský úřad,
4. Úřad průmyslového vlastnictví,
5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
6. Správa státních hmotných rezerv,
7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
8. Komise pro cenné papíry,
9. Národní bezpečnostní úřad,
10. Energetický regulační úřad,
11. Úřad vlády České republiky.

Pokud se týká jejich zřizování a stanovení jejich působnosti, platí o nich totéž, co pro ministerstva. Odlišují se zejména vymezením věcné působnosti, která je užší a specializovanější než je tomu u ministerstev, a bývá vymezena speciální právní úpravou. V čele ostatních ústředních orgánů státní správy stojí předseda, kterého jmenuje buď vláda nebo prezident republiky na návrh vlády.

7.2 Územní orgány státní správy

Místní orgány státní správy se rozvíjejí v linii horizontální i vertikální. Z organizačního hlediska se jedná o přenášení úkolů na podřízené složky, které se často za účelem plnění těchto úkolů nově vytvářejí (např. úřady práce či katastrální úřady). Smyslem tvorby nižších orgánů státní správy by mělo být zefektivnění jejího fungování, přiblížení jejich služeb občanům při zachování zásad jednotnosti a rovnosti přístupu k občanovi.

Charakteristiky správních úřadů nižší úrovně jsou (Tomeš, 2002, s. 29):

- jde o orgány státní správy zřizované zákonem, s vlastní působností a pravomocí,
- podřízenost ústřednímu orgánu státní správy se shodným oborem působnosti,
- pokrývají celé území státu,
- jsou zpravidla územně strukturované.



Územní orgány státní správy jsou ve svém působení omezeny na určené území. Rozsahem působnosti se od sebe liší a dělíme je na:

- státní orgány se všeobecnou státní působností - vykonávají veškerou státní správu v určitém územním obvodu - dříve státní správu v území vykonávaly okresní úřady, dnes jsou to úřady obecní a krajské,
- státní orgány s dílčí správní působností - samostatní nositelé odborných správních agend - označujeme jako dekoncentrované, specializované či odborné úřady.

Dekoncentrované orgány

Orgány státní správy s dílčí správní působností jsou často zřizovány v rámci ministerstev, jako jejich podřízené složky, které vytvářejí svoje územně dekoncentrované složky. Takovými orgány jsou např. Česká školní inspekce (spadá pod Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy), Český úřad bezpečnosti práce (spadá pod Ministerstvo práce a sociálních věcí), Finanční ředitelství (spadá pod Ministerstvo financí) atd.

Dvouliniový systém veřejné správy je v České republice založen na existenci vyšších územních samosprávních celků, jejichž vznik mimo jiné umožnil, aby na jejich orgány i na

orgány nižších stupňů byly převedeny některé dosavadní působnosti ministerstev, což mělo ministerstvům dovolit věnovat se především jejich koncepční, metodické, koordinační a kontrolní činnosti. Právě vytváření koncepcí, usměrňování orgánů nižších stupňů, metodické vedení a tvorba veřejné politiky by měly být hlavní funkcí těchto ústředních orgánů státní správy.

V okresech, v menší míře i v původních krajích a také ve zvláště vymezených územních obvodech odlišných od územního členění státu působí řada územních orgánů státní správy se speciální působností. V jejich uspořádání se projevují odlišnosti. Některé z nich jsou zřizovány na jednom stupni (např. úřady práce) a jiné tvoří soustavu dvoustupňovou (např. finanční úřady a ředitelství, katastrální úřady a zeměměřické a katastrální inspektoráty atd.).

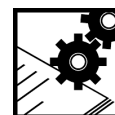
Do roku 2003 státní správu v území zajišťovaly z převážné části okresní úřady. V současnosti vykonávají státní správu v území v rámci tzv. přenesené působnosti též obce a kraje. S reformou veřejné správy, která probíhala v několika krocích postupně od roku 1990, se vytvořily ještě obecní úřady s rozšířenou působností a pověřené obecní úřady.

Existují tak tři druhy obecních úřadů. Obecní úřad vykonávající přenesenou působnost (tedy státní správu) v *základním rozsahu* svěřeném mu zákony. *Pověřené obecní úřady* vykonávající vedle přenesené působnosti v základním rozsahu pro své vlastní území i přenesenou působnost v rozsahu pověřeného obecního úřadu svého správního obvodu pro více obcí. Posledním druhem úřadu je obecní úřad s *rozšířenou působností*, který vykonává přenesenou působnost v základním rozsahu pro své vlastní území, pak v rozsahu pověřeného obecního úřadu a přidává k tomu ještě rozšířený rozsah pro správní obvod skládající se z více okolních obcí. Podrobnosti vztahující se k územním obvodům pověřených obecních úřadů a obecních úřadů s rozšířenou působností stanovuje vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších úprav. Náklady na výkon státní správy, kterou stát přenáší na obce a kraje, jsou hrazeny příspěvkem ze státního rozpočtu.

Tyto úřady plní na jedné straně pro obec, v níž mají sídlo, úkoly v samostatné působnosti a vykonávají státní správu v oblasti přenesené působnosti a na straně druhé vykonávají státní správu pro další obce ve stanoveném územním obvodu, popř. i v územním obvodu jiného pověřeného obecního úřadu.

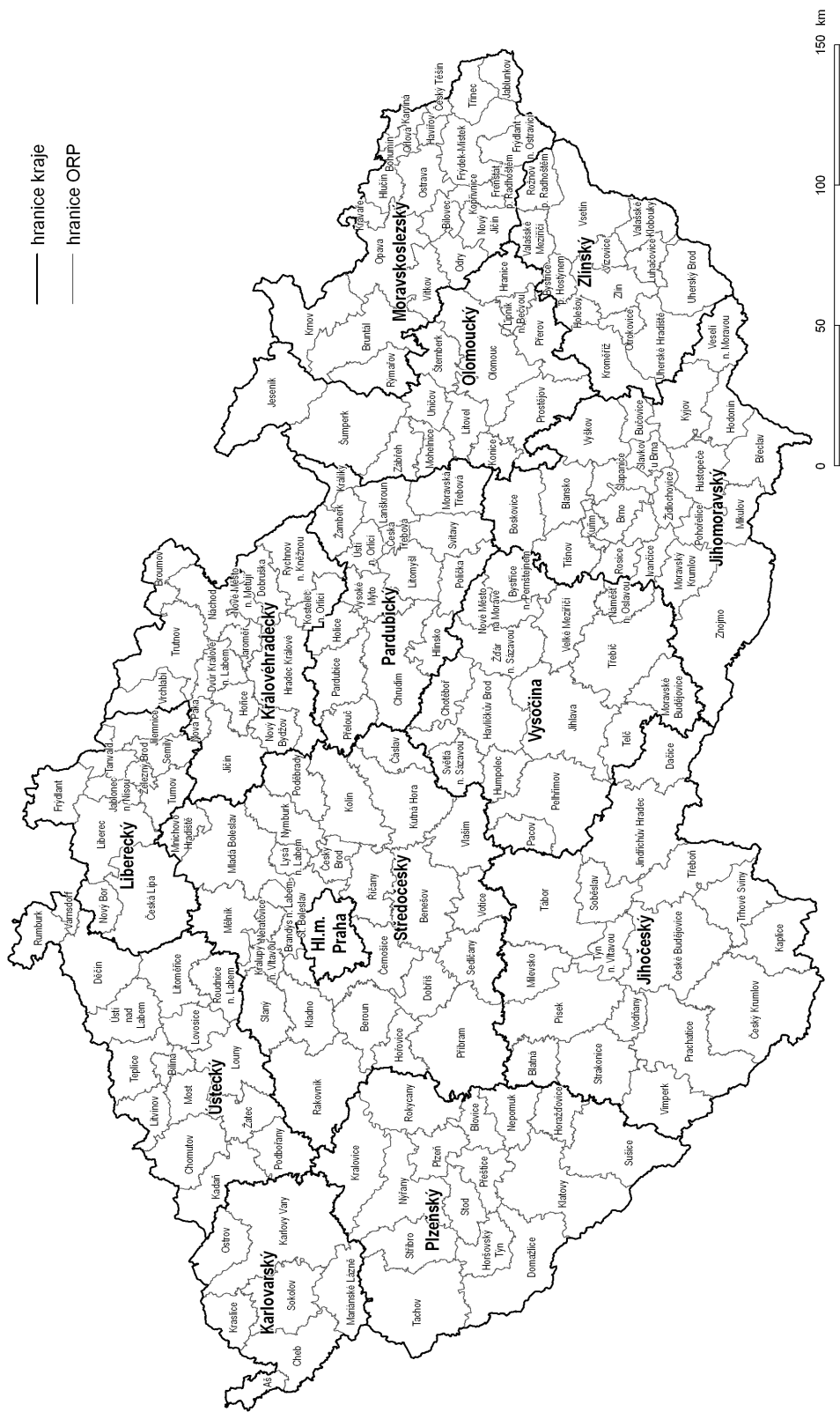
Pověřené obecní úřady například vykonávají státní správu pro obce ve svém územním obvodu při konání voleb, vybrané úkoly při ochraně přírody a krajiny atd. Obecní úřad s rozšířenou působností vykonává pro obce ve svém územním obvodu výkon činností v rámci vedení matrik, občanských průkazů, památkové péče, sociálně právní ochrany dětí atd.

Obecní a krajské
úřady



SPRÁVNÍ ČLENĚNÍ ČESKÉ REPUBLIKY

Kraje a správní obvody obcí s rozšířenou působností



Obrázek 7.1. Správní rozdělení ČR na kraje a obvody obcí s rozšířenou působností.
Zdroj: <http://www.czso.cz>

System, ve kterém obce a kraje vykonávají státní správu, byl v České republice zvolen i z důvodů efektivnosti, kdy není účelné, aby i ty nejmenší obce, kterých je v ČR většina, vykonávaly státní správu v maximálně možném rozsahu tak, aby byla co nejbližší občanovi. I přes to, že státní správa není zajišťována v plném rozsahu ve všech obcích, je přiblížena občanům a tento systém postupného přibližování je pro stát ekonomicky výhodnější. Slabinou systému je, že výkon státní správy může zatlačit do pozadí samosprávnou působnost obcí, a to tím spíše, že rozsah samostatné působnosti není zřetelně vymezen. Problémem systému je také nákladnost na dostatečnou odbornou úroveň úředníků územních celků zabývajících se státní správou.

Na existenci nesouladu územních obvodů některých orgánů státní správy, ale například i soudních institucí, se současným administrativním uspořádáním státu, již bylo několikrát upozorňováno. V posledních letech je tato situace u vybraných institucí, působících v území, řešena úpravou, která dává jejich územní působnost do souladu s územím správních obvodů vyšších územních samosprávných celků. Takto nově například funguje Hasičský záchranný sbor ČR, Krajské hygienické stanice, Archivy, Krajské katastrální úřady a Obvodní báňské úřady. Specifické územní uspořádání mají soudní obvody, správní obvody finančních orgánů, stavebních úřadů a matričních úřadů.

7.3 Veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný právní akt, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Jednou ze stran takovéto smlouvy musí být subjekt veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy lze členit podle subjektů, kteří smlouvu uzavírají, na koordinační (uzavírají je subjekty veřejné správy mezi sebou) a subordinační (uzavírají je subjekty veřejné správy s adresátem správně právního působení, tedy s fyzickou či právnickou osobou).

Koordinační smlouvy mohou mezi sebou uzavírat stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

Územní samosprávné celky mohou mezi sebou koordinační veřejnoprávní smlouvy vzájemně uzavírat jak v rámci přenesené působnosti pro výkon státní správy, tak i v samostatné působnosti pro výkon veřejné moci. K uzavření smlouvy je však musí zmocnit zvláštní zákon. Na obsah veřejnoprávní smlouvy jsou dále kladeny rozličné požadavky. Smlouva musí být v souladu s veřejným zájmem, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, také musí být účelná a sloužit k plnění úkolů veřejné správy.

Další výklad o veřejnoprávních smlouvách se omezí na veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti podle zákona o obcích. Uzavírání takovýchto smluv je možné pouze se souhlasem nadřízeného správního orgánu. Ten posuzuje zda-li je veřejnoprávní smlouva v souladu s právními předpisy a s veřejným zájmem.

Veřejnoprávní smlouvy umožňují, aby docházelo k přesunům výkonu přenesené působnosti obcí na základě vzájemné dohody. K přesunům může docházet mezi:

- obcemi vzájemně,
- obcemi s rozšířenou působností vzájemně.

V prvním případě se jedná o uzavírání veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi různého typu. Tedy smlouvu uzavírá obec A (je jedno jestli je obec A obec se základním výkonem přenesené správy či obec s přenesenou či rozšířenou působností) s obcí B nebo s obcí s přenesenou působností C nebo s obcí s rozšířenou působností D. Ve druhém případě uzavře veřejnoprávní smlouvu obec D s obcí s rozšířenou působností E.

Obec (nebo několik obcí) jakéhokoliv typu může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí opět libovolného typu. Podmínkou platnosti této smlouvy však je, že přesun se bude týkat pouze přenesené působnosti v základním rozsahu. Nesmí tedy uzavírat smlouvu na výkon přenesené působnosti, která je svěřena pouze některým obcím. Druhou podmínkou

platnosti takové smlouvy je, že ji mohou uzavírat pouze obce ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Katastry obcí, které se rozhodnou uzavřít smlouvu, spolu nemusejí sousedit.

Obce s rozšířenou působností mohou uzavírat navzájem veřejnoprávní smlouvy na výkon přenesené působnosti nebo její části. Musí se jednat o obce ve stejném správním obvodu jednoho krajského úřadu a k uzavření smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra. Smlouva se v tomto případě nemusí omezovat pouze na přenesenou působnost v základním rozsahu.

Veřejnoprávní smlouva obsahuje:

- označení účastníků smlouvy,
- dobu trvání smlouvy,
- určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce či jiných obcí a
- způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.

Smlouva se uzavírá písemně. Zveřejňuje se na úřední desce obecních úřadů obcí, které smlouvu uzavírají, po dobu 15 dnů a zároveň se zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje. Na své úřední desce ji zveřejní také nadřízený správní orgán, který dal souhlas k jejímu uzavření. To platí obdobně i pro změny, dodatky a zrušení smlouvy. Veřejnoprávní smlouva musí být přístupná všem osobám na obecních úřadech těch obcí, které jsou jejími smluvními stranami.

O uzavření veřejnoprávní smlouvy rozhoduje rada obce, pokud si tuto činnost předem nevyhradilo zastupitelstvo obce. I přesto, že smlouva se uzavírá na přesun přenesené působnosti, její uzavření patří do samostatné působnosti obce, a je tedy pouze na jejich orgánech jestli mají vůli ji uzavřít nebo ne a za jakých podmínek.



Přesun přenesené působnosti v důsledku nečinnosti

Veřejnoprávní smlouvy jsou nejčastěji uzavírány na výkon státní správy na úseku přestupkové agendy. Ve smlouvě se upravuje náhrada nákladů za výkon přenesené působnosti. Někdy bývají náklady stanoveny roční paušální částkou, která může být určena např. v závislosti na počtu obyvatel, jindy to bývá paušální částka za případ. Sazby se velmi liší.

Zákon o obcích řeší vedle uzavírání veřejnoprávních smluv také přesun výkonu státní správy v případě nečinnosti obce. K takovému přesunu dochází na základě rozhodnutí nadřízeného orgánu k zabezpečení řádného výkonu přenesené působnosti, neplní-li si orgán obce své povinnosti v této oblasti. Toto rozhodnutí může vydat krajský úřad, který výkon celé nebo části přenesené působnosti přesune na pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu obec patří. S přesunem výkonu přenesené působnosti se převádí i adekvátní část příspěvku státu na výkon přenesené působnosti. U obcí s rozšířenou působností rozhoduje o přesunu výkonu Ministerstvo vnitra.



Shrnutí kapitoly

Státní správa se zabývá prosazováním státní moci prostřednictvím státu a jím vybraných organizací, obvykle veřejnoprávních korporací. Státní správa má v České republice dvě úrovně, tou první je úroveň ústřední a tou druhou úroveň územní. Z pohledu zaměření předmětu je významná především úroveň územní. Tu představují dekoncentrované jednotky ústředních orgánů státní správy, ale především krajské a obecní úřady. Pak lze zjednodušeně hovořit o linii ministerstvo - krajský úřad - obecní úřad, ze které jsou zřejmé vzájemné vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Vzhledem k počtu obcí v ČR a zrušení okresních úřadů, byla vytvořena síť obcí s pověřeným obecním úřadem a s rozšířenou působností. Pravomoci po okresních úřadech byly přerozděleny právě mezi tyto úřady a úřady krajské. Státní správa uskutečňovaná orgány obcí a krajů je nazývána přenesenou působností, na kterou je těmto subjektům poskytován příspěvek ze státního rozpočtu. Významnou úlohu v přenášení

působností hrají i veřejnoprávní smlouvy, které mohou využívat obce navzájem k přesunu výkonu přenesené i samostatné působnosti.

Otázky k zamyšlení



1. Jaké postavení má státní správa v systému veřejné správy?
2. Které orgány tvoří státní správu v ČR?
3. Jak je zajišťován výkon státní správy v území?
4. Co jsou to dekoncentrované orgány státní správy?
5. K čemu slouží veřejnoprávní smlouvy? Které subjekty je mohou uzavírat?

Příloha

Územní orgány státní správy

Správní úřady se všeobecnou působností:

- Krajské úřady,
- Obecní úřady s rozšířenou působností,
- Pověřené obecní úřady,
- Obecní úřady.

Územní odborné správní úřady:

- Finanční ředitelství a finanční úřady,
- Úřady práce,
- Katastrální úřady,
- Obvodní báňské úřady,
- Inspektoráty bezpečnosti práce,
- Celní úřady,
- Krajské hygienické správy,
- Inspektoráty státních inspekcí.

Státní správa vykonávaná veřejnými sbory:

- Policie ČR a její územní útvary,
- Správy Hasičského záchranného sboru ČR a jeho územní útvary.

(výčet není taxativní)

- **Pravomoc a působnost samosprávy**
- **Zájmová samospráva**
- **Územní samospráva**
- **Základní územní samosprávný celek - obec**
- **Vyšší územní samosprávný celek - kraj**
- **Evropská charta místní a regionální samosprávy**
- **Svaz měst a obcí**
- **Asociace krajů**

8 ■

Samospráva



Cíl kapitoly

Po prostudování této kapitoly byste měli být schopni již jednoznačně odlišovat státní správu od samosprávy. Měli byste především pochopit rozdíl mezi pravomocí a působností orgánů veřejné správy. Taktéž byste měli být schopni poznat rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností. Dozvíte se i něco o tom, jaké druhy samosprávných organizací existují. Ozřejmit byste si měli i rozdíl mezi jednotlivými druhy územních samosprávných celků. Také byste měli být schopni stručně charakterizovat jejich orgány. Abyste mohli lépe utřídit získané poznatky o samosprávě, je další část kapitoly věnována praktickým otázkám české samosprávy.



Časová zátěž

- doba potřebná pro studium kapitoly je přibližně 4 hodiny - 12. týden semestru



Samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem, obvykle veřejnoprávními korporacemi. Tyto veřejnoprávní korporace se vyznačují vlastním výkonem veřejné moci a to na vlastní odpovědnost a s vlastními prostředky. Samospráva je projevem procesu decentralizace. Uplatnění principu decentralizace na územní samosprávu umožňuje, aby stát přenesl rozhodovací pravomoci na orgány místních samospráv a kontrolu nad zabezpečováním úkolů ve veřejné správě jednotlivými stupni územní samosprávy z velké části na občany, kteří v místě svého bydliště využívají samosprávou poskytované veřejné služby.

V právní úpravě místní správy v soudobých pluralitních demokraciích lze vysledovat trojí typ uplatnění obecní samosprávy (Průcha, 1995, s. 50):

- systém angloamerický (selfgovernment) - na úrovni nejnižších územních jednotek je místní správa vykonávána výlučně jako samospráva,
- systém francouzský (pouvoir municipal) - v obcích jako základních územních jednotkách se odděleně vedle sebe realizuje jednak obecní samospráva, jednak místní státní správa,
- systém smíšený (historicky se vyvinul z tzv. německého systému) - na úrovni obcí jako základních územních jednotek se společně vykonává jak samospráva, tak také v určitém rozsahu místní státní správa.

V České republice se používá (podobně jako např. v Německu nebo Rakousku) smíšený systém místní správy, který je tvořen decentralizovanými orgány státní správy a územní samosprávy. V tomto systému obec jako základní článek územní samosprávy vykonává nejen úkony vlastní samosprávy, ale v mezích zákona také některé úkony státní správy, které jsou zde výkonem přenesené působnosti. Místní úroveň je pak doplněna o další, vyšší stupeň, který představuje krajská samospráva.

Předností samosprávy je, že:

- je vykonávána přímo občany a nepřímo prostřednictvím jimi demokraticky volených orgánů,
- je nejbližší občanům, čím umožňuje lépe zjišťovat a zabezpečovat jejich potřeby,
- je pod přímou kontrolou občanů.

Samospráva doplňuje klasickou teorii vertikální dělby moci ve státě o dimenzi horizontální. Samospráva je tedy jakousi čtvrtou pomyslnou mocí ve státě, která na základě dělby moci zachovává společenskou rovnováhu a zabraňuje přílišné centralizaci moci. (Jelínková, 1998, s. 10)

8.1 Pravomoc a působnost samosprávy

Stejně tak, jako každý orgán veřejné správy i územní samosprávné celky, kterými jsou v České republice obce a kraje, disponují pravomocí a působností. Pravomocí se rozumí souhrn oprávnění, jimiž je instituce vybavena, a právních povinností, jež jí jsou uloženy, pro potřeby plnění jejích úkolů. (Průcha, 1995, s. 56) Je to například vydávání nařízení, správních aktů, uzavírání veřejnoprávních smluv. Jinak je pravomoc také souhrnem právních prostředků, které smí orgán veřejné správy použít.

Pravomoc

Příslušnost je procesně-právním institutem, který ve správním právu vede k určení toho, který úřad, anebo obecněji orgán veřejné moci, je oprávněn a povinen provést určité řízení.

Příslušnost

Základní klasifikace rozlišuje příslušnost (Pomahač, 2002, 84):

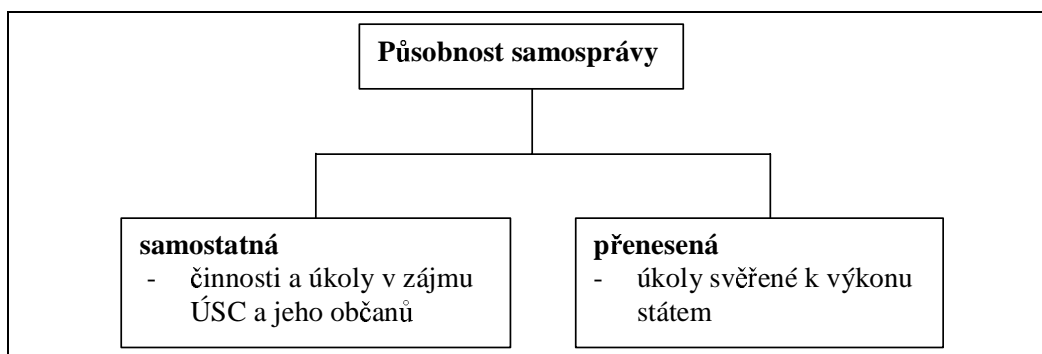
- věcnou (spojení odvětvové a instanční specifikace orgánu veřejné správy nebo správního soudu s předmětem řízení),
- místní (určující konkrétní forum, tedy to, u kterého z orgánů se provede řízení, jestliže existuje více dekoncentrovaných orgánů téhož druhu a typu, a to podle takových určovatelných jakými jsou např. forum actus - místo činu, forum domicilii - místo pobytu či sídla účastníků, forum rei sitae - místo, kde se nachází sporná věc, či forum conveniens - příhodné místo),
- funkční (spojující předmět řízení s interní kompetencí složitěji strukturovaného orgánu).

Působností se obecně rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž instituce veřejné správy realizuje svoji pravomoc. (Průcha, 1995, s. 56) Působnost tedy určuje oblast, na kterou má určitý subjekt vliv a je tedy schopen ji ovlivňovat podle své vůle.

Působnost

Působnost může být věcná, územní, osobní a časová. Věcná působnost je dána výběrem právních vztahů, určuje okruh agend a ostatních činností, které celek vykonává. V případě věcné působnosti obce to může být zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, hospodaření s majetkem obce, vydávání obecně závazných vyhlášek či zajišťování svozu komunálního odpadu, v případě kraje třeba zabezpečování středního školství. Územní působnost je v právu označována jako prostorová nebo místní působnost. Místní působnost samosprávného celku je vytyčena územními hranicemi celku. Osobní se určuje výčtem nebo stanovením znaků osob právem uznávaných, tedy působnost celku se pak vztahuje na všechny osoby, které jsou v zákonem předvídaném vztahu k obci. Časová působnost je dána obdobím existence samosprávného celku. Rozhodnutí celku jsou v zásadě závazná pro všechny osoby na území kraje, nejen tedy pro občany celku.

Samospráva má dvojí typ působnosti. To plyne opět z Ústavy, podle které mají základní samosprávné celky právo na samosprávu a zároveň při výkonu místní správy zabezpečují také určitou část výkonu státní správy a to jen tehdy a v takovém rozsahu, stanovili to zákon. V důsledku toho se rozlišuje působnost samostatná a přenesená. Toto členění má kořeny z Rakouska - Uherska, kdy provizorní říšský obecní zákon z roku 1849 upravoval působnost na přirozenou (dnes samostatnou) a přenesenou.



Obrázek 8.1. Působnost samosprávy.

8. Samospráva

Samostatná působnost	V současnosti mají územní samosprávné celky právo spravovat (právo na samosprávu) věci veřejné, které se jich přímo týkají a spadají do pravomocí určených zákonem. Samostatná působnost vychází z podstaty fungování územního samosprávného celku jako veřejnoprávní, samosprávné korporace odlišné od státu, proto k samosprávným činnostem budou patřit takové záležitosti, které celek vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Patří sem např. volba orgánů obce, sestavování rozpočtu, hospodaření s vlastním majetkem, volba a stanovení místních poplatků).
Přenesená působnost	Přenesená působnost je výkonem státní správy prováděné jinými subjekty než státem na základě přenesení jeho moci, zde územními samosprávnými celky. Z pohledu státu jde o nepřímý výkon státní správy. Územní samosprávné celky mohou na přenesenou působnost pohlížet jako na nevlastní záležitosti, které pro ně mají povahu povinnosti. Patří sem např. vyhlášení stavební uzávěry, vyhlášení chráněného území, evidence obyvatelstva, povolování kácení dřevin, a mnoho dalších. Výkonem přenesené působnosti jsou obvykle pověřeny výkonné orgány obcí či krajů a jsou v této činnosti podřízeny a kontrolovány orgány státní správy.

Samostatná působnost	Přenesená působnost
- Jednání vlastním jménem.	- Jednání jménem státu.
- Jednání na vlastní odpovědnost.	- Za jednání nese odpovědnost stát.
- Výkon samosprávy - záležitostí ve vlastním zájmu.	- Výkon státní správy.
- Výkon pouze na svém území.	- Výkon ve stanovených správních obvodech.
- Stát smí zasahovat jen vyžaduje-li to ochrana zákona.	- Stát musí zasáhnout na základě zákona a zajistit stejný výkon na celém území státu.

Tabulka 8.1. Základní rozdíly mezi samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků.

Nejasnost hranice mezi samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků způsobuje v praxi řadu problémů. Při určování, zda záležitost spadá do samostatné či přenesené působnosti, je třeba vedle zákona o obcích a krajích vycházet z mnoha dalších zákonů, které problematiku blíže specifikují.

Samosprávu lze dělit na územní a zájmovou nebo také profesní.

8.2 Zájmová samospráva

Obnovení zájmové samosprávy v podobě profesionálních komor, vysokoškolské samosprávy aj. je jednou z forem decentralizace státní moci, odpovídající naší starší tradici a plně zapadající do současné evropské koncepce. I v této oblasti je třeba vyvarovat se přecenění chyb, které usazování nových institucí doprovází v poměrech přechodného období. Význam zájmové samosprávy jako garanta odbornosti a profesionální etiky stoupá zejména v současné době, kdy se obecně ukazuje naléhavá potřeba zvyšovat profesionální etiku a odpovědnost poskytovatelů služeb a čelit korupci a jiným negativním jevům. (NVF, 1998, 4. kap. s. 5)

Platná zákonná úprava profesního sdružování osob provozujících podnikatelskou činnost respektuje čl. 27 Listiny základních práv a svobod a odráží princip dobrovolnosti. Ústava pojem zájmové nebo profesní samosprávy nezná a tak se při ustavování vybraných profesních (stavovských) komor vychází ze speciální právní úpravy.

Zájmovou samosprávu v systému veřejné správy zastupují zájmové (profesní či stavovské) samosprávné organizace. U těchto organizací jde o uskutečňování funkcí společenského významu, činností určitých svazů (korporací) samostatně a nezávisle na státní moci.

Podstatou plnění těchto funkcí je zejména aktivní účast na správě veřejných záležitostí, rozhodování o vnitřních záležitostech korporace a i plnění úkolů státu na ně postoupené. Zájmovou samosprávu lze dělit na ekonomickou, sociálněprofesní, společenskoduchovní a politickou.

Profesní komory a jejich členové by se měli vyznačovat těmito znaky (Jelínková, 1998, s. 9):

1. Samostatný osobní výkon činnosti jako nezávislého povolání.
2. Společná významnost příslušné profese.
3. Povahou věci omezený, přímo však neurčený počet vykonavatelů.
4. Složení odborných zkoušek kandidátů na členství v komoře před orgány komory samosprávně určenými.
5. Umožnění vlastní odborné samosprávy komory včetně volby orgánů a disciplinární pravomoci.
6. Nezávislost na orgánech státní správy.
7. Vysoké požadavky na etiku profesního výkonu.
8. Samosprávné posuzování kvalifikace.
9. Ochrana jednotlivce proti vlivu státní moci jak vůči vykonavatelům profese, tak i vůči klientům.
10. Absence veřejné hospodářské soutěže mezi členy.

Výčet znaků samozřejmě nemusí být úplný a konečný a jeho rozšiřování či přetváření je otázkou diskuse vzhledem ke změnám systému samosprávy.

V současnosti existuje několik profesních komor. Patří sem např. komora advokátů, notářská, lékárnická, lékařská, stomatologická, veterinární, daňových poradců, auditorů, patentových zástupců, architektů, autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Úkolem některých těchto sdružení je nejen dát prostor profesním zájmům členů, ale také rozhodovat o přijetí, posuzovat jejich odbornou úroveň, dohlížet na dodržování etických principů, provádět disciplinární řízení. Do oblasti veřejné správy zasahují různým způsobem např. vydávají osvědčení, dekryty, licence, bez nichž nelze vykonávat dané povolání, resp. soukromou praxi a stanoví pravidla, která sice mají povahu interních aktů, ale mají význam i pro osoby, které nejsou členy, chrání je tím, že vykonávají dohled nad výkonem povolání svých členů.

8.3 Územní samospráva

Územní samospráva je historicky vzniklým výrazem práva a schopností územního společenství občanů samostatně spravovat své místní záležitosti prostřednictvím volených zastupitelstev a dalších orgánů, případně i přímým hlasováním (referendem). (Kunc, 1996, s. 174)

Základní principy územní samosprávy stanoví ústava a příslušné zákony. Od státní správy se územní samospráva liší formami výkonu veřejné správy. V rámci samosprávy využívá prostředky, které nemají povahu státně mocenských prostředků. Naproti tomu v rámci výkonu státní správy využívá donucovacích a sankčních opatření v plném rozsahu. Samospráva je provázena zároveň určitou autonomií, která je mimo jiné dána i právem vydávat v mezích zákona vlastní právní předpisy. Územní samospráva plní úkol přiblížit řešení úkolů veřejného zájmu co nejlépe občanovi a umožňuje mu bezprostředně se zapojit do správy veřejných záležitostí.

Územní samospráva vznikala (Peková, 2004, s. 12 - 13):

- přirozeně - jako obce, města - municipality - s větším či menším počtem obyvatel, kteří sídlí na stejném místě. Obec byla a je základem společnosti. Sdružuje občany, kteří mají na jejím území bydliště a vyvíjejí své ekonomické aktivity. V novověku je obec jako základní stupeň územní samosprávy i samostatným ekonomickým subjektem, zabezpečuje pro své občany některé služby (veřejné statky, většinou lokálního charakteru).

- uměle (z vůle státu) jako vyšší stupeň územní samosprávy na regionální úrovni, zahrnující společenství obyvatel více měst a obcí v dané oblasti, které spojují společné zájmy, tzn. na menším území, než je stát, a na větším území, než je sídlo - tedy na střední úrovni. Zabezpečují také veřejné služby pro občany zejména regionálního charakteru.

Územní správa většinou bývá několikastupňová. V ČR je systém územní správy dvoustupňový, ve Francii je např. systém třístupňový (obce, departementy, regiony). Pro každý stupeň je typické, že představuje:

- územní celek, geograficky ohraničený,
- na němž žije společenství občanů,
- samosprávu veřejných záležitostí, které se týkají daného společenství občanů (tzn. vlastní kompetence, působnost).

Územní samospráva tak plní svou hlavní (vlastní) samosprávnou funkci (v ČR hovoříme o tzv. samostatné působnosti). Samospráva věcí veřejných se uskutečňuje prostřednictvím celé řady ekonomických, ale i politických, kulturních a dalších vztahů, které jsou založeny na zákonem vymezené rozhodovací autonomii.

Historické tradice v jednotlivých zemích ovlivňovaly a stále ovlivňují postavení územní samosprávy a její členění. Ovlivňovaly rozdělení kompetencí mezi státem a územní samosprávou i mezi jednotlivými úrovněmi územní samosprávy, a tudíž ovlivňují i úkoly, které jednotlivé stupně územní samosprávy zajišťují.

Postavení územních
samosprávných
celků v ČR

Ústavní zakotvení právního postavení územní samosprávy lze najít v hlavě č. 7 článku 8., kde se píše, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Ústava tedy přesně vymezuje, že obec je základním územním samosprávným celkem a zároveň je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku, tedy kraje.

8.4 Základní územní samosprávný celek - obec

Obec v ČR:

- je základním územním samosprávným společenstvím občanů,
- tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce,
- je veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem,
- má právní subjektivitu,
- pečuje o všestranný rozvoj svého území,
- pečuje o potřeby svých občanů,
- chrání též veřejný zájem.

Město má alespoň 3 000 obyvatel, stanoví to o něm pak předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Z historických důvodů však existují i města s méně než 3 000 obyvateli. V roce 2003 jich bylo 137.

Aby se vláda mohla kvalifikovaně vyjadřovat k žádostem obcí o jmenování městem, vydala si soubor určitých kritérií, na základě kterých se rozhoduje. Rozhodující je tedy celkový počet obyvatel, soustředěná městská zástavba středu obce (náměstí) se zpevněným povrchem a chodníky, převažující vícepodlažní nadzemní zástavba, pojmenovanost ulic a veřejných prostranství v obci, druh obytné zástavby a počet bytů, vybavenost budovami sloužícími k všeobecně potřebným službám, vybavenost vodovodem a kanalizací, místními komunikacemi, chodníky a veřejným osvětlením, rozvinutost sítě veřejných a všeobecně potřebných služeb, které přesahují potřeby obyvatelstva a slouží i pro spádové území, stav veřejné zeleně, stavebních objektů, kulturních památek, existence organizovaného svazu tuhých domovních odpadů, vybavenost základní školou, zdravotním zařízením s alespoň třemi stálými lékařskými místy a lékárnou, společenským sálem, poštou a peněžními službami, sportovištěm, tělocvičnou, ubytovacím zařízením. Posledním rozhodujícím

kritériem je i vzdálenost obce, která žádá o stanovení městem, od dalšího města v dané oblasti.

Statutární město se člení na městské obvody či městské části s vlastními orgány samosprávy. Jsou v zákoně přesně definovány. Je jich 19 a jsou to Kladno, Č. Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav.

8.4.1 Orgány obce

Zastupitelstvo obce (zastupitelstvo města, zastupitelstvo městského obvodu nebo městské části, zastupitelstvo statutárního města) je základním samosprávným orgánem obce. Počet členů zastupitelstva se pohybuje v závislosti na počtu obyvatel obce od 5 do 55.

Na tomto místě se vraťte do kapitoly Veřejná volba a zopakujte si podkapitolu "Volby do zastupitelstev obcí".

Zastupitelstvo má zákonem vymezeny rozhodovací pravomoci v samostatné působnosti, mezi něž patří např.

- schvalování rozvoje obce,
- schvalování územního plánu,
- schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce,
- zřizovat a rušit příspěvkové organizace,
- zakládat a rušit další právnické osoby,
- vydávat obecně závazné vyhlášky,
- stanoví počet členů rady a volí ze svých řad tyto členy a starostu,
- zřizovat a rušit obecní policii,
- rozhoduje o nemovitém majetku (nákup, prodej, zastavení),
- poskytování darů a dotací,
- přijetí úvěru,
- zřizuje a zrušuje výbory.

Rada obce je výkonným orgánem obce v samostatné působnosti a ze své činnosti se zodpovídá zastupitelstvu. V přenesené působnosti rozhoduje jen, stanoví-li to tak zákon. Tam, kde se rada nevolí, vykonává její funkce starosta. Rada je složena ze starosty, místostarosty(tů), a dalších členů (z řad zastupitelů). Počet členů je lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat 1/3 členů zastupitelstva obce. Rada se nevolí tam, kde je méně než 15 zastupitelů.

Kolik radních bude v obci se 150 obyvateli, 650 obyvateli, 1 850 obyvateli, 7 350 obyvateli a 38 950 obyvateli?

Rada připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Dále má vyhrazeno např.:

- hospodaření obce dle rozpočtu,
- vydává nařízení obce,
- stanovuje rozdělení pravomocí v obecním úřadu a celkový počet zaměstnanců obce,
- zřizuje a zrušuje komise,
- uzavírá nájemní smlouvy.

Starosta zastupuje obec navenek. Za výkon své funkce je zodpovědný zastupitelstvu z jehož řad je volen. Jmenuje a odvolává tajemníka obce. Kde tajemník není, zajišťuje výkon přenesené působnosti. Odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce. **Místostarosta** zastupuje starostu obce v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci.

Obecní úřad je tvořen starostou, místostarostou (-ty), tajemníkem a zaměstnanci. V čele úřadu je starosta. Rada může zřídit odbory a oddělení obecního úřadu. Obecní úřad plní v samostatné působnosti úkoly, které mu uloží zastupitelstvo a rada, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti. Jinak se zabývá výkonem přenesené působnosti.

Tajemník (není orgánem). V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností je povinně zřizována funkce tajemníka. Ve všech ostatních obcích může být



funkce tajemníka zřízena dobrovolně rozhodnutím starosty obce. Jmenuje a odvolává jej starosta obce se souhlasem ředitele krajského úřadu. Tam, kde není funkce tajemníka zřízena, vykonává jeho úkoly starosta obce. Tajemník je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samotné i přenesené působnosti starostovi. Vyhrazeny jsou mu tyto úkoly:

- zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí svěřených radě či dalšímu orgánu,
- plní úkoly uložené mu zastupitelstvem, radou či starostou,
- stanoví platy všem zaměstnancům,
- je zaměstnavatelem zaměstnanců zařazených v obecním úřadu,
- vydává vybrané vnitřní řády (např. pracovní, spisový a skartační).

Zúčastňuje se zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady s hlasem poradním.

Výbory jsou iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstva obce. Vždy se v obci zřizuje finanční a kontrolní a žije-li v obci alespoň 10 % občanů s jinou národností pak i výbor pro národnostní menšiny. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva. Výbory plní úkoly dané zákonem o obcích či další úkoly, které jim stanoví zastupitelstvo.

Komise jsou iniciativní a poradní orgány rady. Po projednání s ředitelem krajského úřadu a po splnění určitých požadavků může starosta pověřit komisi i výkonem přenesené působnosti (např. komise pro projednávání přestupků či stavební komise). Komise je ze své činnosti odpovědná radě a z výkonu přenesené působnosti je odpovědná starostovi obce.



Přečtěte si aktuální znění zákona o obcích č. 128/2000 Sb.

8.5 Vyšší územní samosprávný celek - kraj

Příčiny existence vyšších územních samosprávných celků jsou spatřovány v těchto oblastech:

- samosprávně je třeba řešit řadu otázek, výrazně přesahujících hranice územních obvodů obcí,
- potřeba koordinace samosprávných aktivit obcí v určitých větších zájmových územích,
- potřeba přiblížit mechanismus nápravy nesprávných opatření obcí v samostatné působnosti samosprávným principům.

Kraj je územní společenství občanů; náleží mu právo na samosprávu, které vykonává v rozsahu stanoveném zákonem a v souladu s potřebami kraje. Kraj je veřejnoprávní korporací; vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, má vlastní majetek a hospodaří s ním samostatně.

Kraj má právo na samosprávu ve věcech, které stanoví zákon. Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi; nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti. Kraj vykonává na svém území státní správu ve věcech, které stanoví zákon; působnost v těchto věcech je přenesenou působností kraje. Orgány kraje jsou povinny zabezpečit úkoly v přenesené působnosti.

8.5.1 Orgány kraje

Kraj je spravován zastupitelstvem kraje. Dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad. Kraj může k plnění svých úkolů v samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky.

Zastupitelstvo se skládá z členů zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva činí 45 - 65 členů.

Na tomto místě se vraťte do kapitoly Veřejná volba a zopakujte si podkapitulu "Volby do zastupitelstev krajů".



Zastupitelstvo rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti zastupitelstvo rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon. Zastupitelstvu je vyhrazeno:

- předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně;
- předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, má-li za to, že jsou v rozporu se zákonem;
- vydávat obecně závazné vyhlášky kraje;
- koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění;
- schvalovat územně plánovací dokumentaci pro území kraje a vyhlášovat její závazné části obecně závaznou vyhláškou kraje;
- schvalovat rozpočet kraje a schvalovat závěrečný účet kraje;
- volit a odvolávat hejtmana, zástupce hejtmana a další členy rady;
- rozhodovat o majetkoprávních úkonech kraje, především o nabytí a převodu nemovitostí poskytování darů a dotací.
- zřizovat a rušit výbory.

Výbory jsou iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstva kraje. Výbory plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo. Zastupitelstvo zřizuje vždy výbor finanční, výbor kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Kraj, v jehož územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se ke stejné národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny.

Rada kraje je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Při výkonu své působnosti odpovídá rada zastupitelstvu. Rada může rozhodovat ve věcech přenesené působnosti, stanoví-li tak zákon. Radu tvoří hejtman, zástupce hejtmana a další členové rady. Počet členů rady činí 9 (do 600 tis. obyvatel kraje) nebo 11 členů (nad 600 tis. obyvatel kraje).

Radě je vyhrazeno v samostatné působnosti:

- hospodařit podle schváleného rozpočtu,
- rozhodovat o vzniku a zániku některých orgánů,
- spravovat a řídit právnické osoby a organizační složky,
- vést činnost zastupitelstva, připravovat mu podklady pro rozhodování a zabezpečovat realizaci usnesení zastupitelstva,
- stanovovat počet zaměstnanců krajského úřadu a organizačních složek,
- na návrh ředitele krajského úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů krajského úřadu,
- zřizovat a zrušovat dle potřeby komise,
- ukládat krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti a kontrolovat jejich plnění.

V přenesené působnosti může rada vydávat nařízení kraje.

Komise zřizuje a ruší rada jako své iniciativní a poradní orgány. Komise je ze své činnosti odpovědná radě.

Hejtman zastupuje kraj navenek. Hejtmana a **náměstka (-ky) hejtmana**, který je zástupcem hejtmana, volí zastupitelstvo z řad svých členů. Hejtman podepisuje právní předpisy kraje, po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele a další.

Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a napomáhá činnosti výborů a komisí. Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. V čele krajského úřadu stojí ředitel.

8.6 Dozor nad výkonem činnosti ÚSC

Samospráva je nezávislá ve svém výkonu na státu. Podléhá však jeho dohledu. Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů obcí v samostatné i přenesené

působnosti vykonává místně příslušný krajský úřad a Ministerstvo vnitra. Krajský úřad zjišťuje, jsou-li usnesení, rozhodnutí a jiná opatření obcí v souladu se zákony či jinými právními předpisy. Kraje jsou při výkonu svých činností podrobeny doзору Ministerstva vnitra a dalším věcně příslušným ministerstvům a jiným ústředním orgánům státní správy. Dozor nad výkonem veřejné moci svěřené obcím a krajům mají také nezávislé soudy. Ty především kontrolují zákonnost jejich výkonu a rozhodování.

8.7 Evropská charta místní a regionální samosprávy

Zásady a požadavky evropského standardu na samosprávu jsou vyjádřeny především v Evropské chartě místní samosprávy a Evropské chartě regionální samosprávy.

Evropská charta
místní samosprávy

Evropská charta místní samosprávy je dokument vydaný Radou Evropy. Členství v Chartě je dobrovolné. V Chartě je obsaženo mimo jiné několik zásadních ustanovení, zabezpečujících skutečnou samostatnost místním samosprávám, aniž by byla ohrožena celistvost a fungování státu. Přijata byla prvními státy v roce 1985. V platnost vstoupila v roce 1988. ČR je taktéž jejím signatářem. Dokument upravuje základní zásady místní samosprávy. Základním posláním Charty je zajistit práva a ochranu místním samosprávám, které jsou nejbližší občanům. Součástí charty je vyjádření vztahu k ústředním vládám, role vlád a státu je důležitá ve smyslu zajištění dostatečné ochrany proti nezasahování vlády do rozhodování samospráv v oblasti jejich vlastní působnosti. Přijetím Charty se stát zavazuje k zajištění politické, správní a finanční nezávislosti samosprávy.

Zakotvuje zásadu, že efektivní místní samospráva je pro demokracii nezbytná. Stanoví ústavní a legislativní zásady týkající se pravomoci, kontroly a financování, kterými by se měly řídit místní samosprávy. Charta místní samosprávy je vzorem pro legislativní reformy v nových demokratických státech Evropy.

Více informací vztahujících se k Chartě místní samosprávy lze nalézt např. na internetu <http://myop.wz.cz/pdf/evropska.pdf> nebo ve sbírce zákonů ve sdělení č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

Evropská charta
regionální
samosprávy

Návrh Evropské charty regionální samosprávy byl přijat v roce 1997. Navazuje na Chartu místní samosprávy a v podstatě ji rekapituluje, nicméně ji rozšiřuje na jiné úrovni. Zesiluje požadavky na způsoby financování zejména právem na vlastní daně. V současné době se vyjednává o vhodné právní formě dokumentu, kterou by mohly státy oficiálně přijmout.

8.8 Svaz měst a obcí

Svaz měst a obcí je dobrovolným, nepolitickým a nevládním sdružením obcí a měst České republiky. Zaměřuje se především na řešení obecných problémů např. v oblasti legislativy obcí (např. připomínkováním právních předpisů týkajících se samosprávy). Významná je také snaha svazu o legitimní lobování v zájmu svých členů. Svaz reprezentují představitelé měst a obcí, kteří se nad rámec výkonu funkce ve své vlastní obci věnují i řešení společných problémů všech obcí. Cílem svazu je zachování jednotnosti a síly členů ve vztahu k Vládě a Parlamentu ČR, ale také hájení společných zájmů a práv obcí. Svaz spolupracuje s mnoha zahraničními institucemi obdobného zaměření.

V roce 2004 měl svaz přibližně 2 500 členů. Sdružoval tedy přibližně 40 % z celkového počtu všech obcí v ČR, reprezentuje tak asi 73 % občanů České republiky. Činnost Svazu měst a obcí je financována hlavně z členských příspěvků. Ty se skládají z pevné částky 1 000 Kč na obec a částky pohyblivé, která činí 1,60 Kč na obyvatele členské obce. Svaz nepřijímá žádné příspěvky od státu, čímž si zajišťuje svoji nezávislost a objektivitu.

Organizace podobného zaměření jsou běžné i v dalších zemích Evropské unie. Např. v Rakousku má na národní úrovni Svaz měst a obcí velmi silnou pozici.

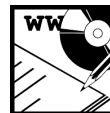
Více informací o svazu měst a obcí je dostupných na internetu <http://www.smocr.cz>

8.9 Asociace krajů

Obdobně jako obce mají možnost se sdružovat k obhajobě svých zájmů i kraje. Z tohoto důvodu vznikla v roce 2001 Asociace krajů České republiky. Vrcholným orgánem je Rada, jejímiž členy jsou hejtmani. Předmětem činnosti Asociace je zejména koordinace vzájemné činnosti a aktivity krajů v rámci republiky. Asociace však spolupracuje i se zahraničními organizacemi obdobného zaměření a pomáhá krajům při jejich aktivitách v zahraničí.

Více informací o asociaci krajů je dostupných na internetu <http://www.kr-urady.cz>

Podívejte se na webové stránky Svazu měst a obcí a Asociace krajů ČR a vyhledejte, co je hlavním a vedlejším cílem těchto organizací. Jejich cíle srovnajte.



Shrnutí kapitoly

Samospráva se v České republice dělí na zájmovou a územní. Zájmová samospráva spočívá ve vytváření zájmových samosprávných organizací nezávislých na státu a plnících společenské funkce. Obvykle jsou jimi profesní (stavovské) organizace, které určují práva a povinnosti svým členům při výkonu jejich profese. Naproti tomu územní samospráva má mnohem širší okruh osob, jejichž zájmy se snaží hájit a prosazovat. Stejně tak má i širší pravomoci a působnosti. V územních samosprávných celcích se uplatňují dvě různé působnosti. Působnost samostatná se projevuje v plnění úkolů, které jsou v zájmu územního samosprávného celku či jeho obyvatel. V rámci přenesené působnosti je vykonávána státní správa. V České republice je několik druhů územních samosprávných celků, jsou jimi obce, města, statutární města a kraje. Jedná se o veřejnoprávní korporace, společenství občanů, s právní subjektivitou a právem na samosprávu, které je uplatňováno prostřednictvím volených zástupců - zastupitelů. Na rozvoj a chod samosprávy mají vliv i Evropská charta místní či regionální samosprávy, Svaz měst a obcí a Asociace krajů.

Otázky k zamyšlení

1. Jaký je rozdíl v působnosti mezi obcí a krajem?
2. Srovnajte pravomoci orgánů obce a kraje.
3. Kolik máme úrovní samosprávy v ČR?
4. Jaký je rozdíl mezi obcí, městem a statutárním městem?
5. Proč je ke jmenování tajemníka potřeba souhlasu ředitele krajského úřadu?



- Tvorba externích předpisů
- Tvorba interních předpisů ÚSC

9

Tvorba práva územními samosprávnými celky



Cíl kapitoly

Již z předchozích kapitol víte, co je to veřejná politika, samospráva, jaké má samospráva orgány a jak vypadá legislativní proces na ústřední úrovni. Nyní se dozvíte něco o legislativě a legislativním procesu samosprávy. Objasníte si pojmy jako jsou obecně závazná vyhláška a nařízení. Zopakujete si jaký je rozdíl mezi publikací, platností a účinností právních norem. V poslední části kapitoly se dozvíte, jaké vnitřní předpisy mohou samosprávné celky vydávat a za jakým účelem.



Časová zátěž

- doba potřebná pro studium kapitoly je přibližně 4 hodiny - 13. týden semestru

9.1 Tvorba externích předpisů

9.1.1 Postavení právních norem územních samosprávných celků

Tvorbu práva lze obecně členit na tvorbu práva psaného, tj. tvorbu právních předpisů, tak i tvorbu práva nepsaného, tj. např. tvorbu soudních precedentů či tvorbu práva obyčejového. V této kapitole se budeme zabývat výhradně tvorbou práva psaného, a to konkrétními subjekty veřejné správy - obcemi a kraji.

Psané právo

V souvislosti s tvorbou psaného práva se lze setkat i s jejími ekvivalenty zákonodárstvím nebo legislativou, tyto dva pojmy však mají blíže spíše ke tvorbě zákonů než právních předpisů územních samosprávných celků.

Právní norma

Právní normy či předpisy jsou obvykle chápány jako nějakým způsobem kvalifikovaná pravidla lidského chování. Právním základem zákonodárství je ústava. Jak poznamenává Knapp (1998), základním předpokladem právní normy je existence jejich subjektů. Právní norma je z hlediska logického dvouargumentový predikát: jedním z jejích argumentů je subjekt, který ji vytvořil, tj. subjekt normotvorný (právo tvorný, "zákonodárce"), druhým je subjekt, kterému je určena, tj. její recipient, resp. adresát. Základními prvky právní normy jsou její předmět a její obsah. Právo tvorným subjektem je zde orgán územní samosprávy. Subjekty, jimž je právní norma určena, jejími recipienty, resp. adresáty, jsou ti, jimž právní norma ukládá povinnosti či dává subjektivní práva anebo ve vztahu k nim zakládá jiné právní následky. Těmito subjekty jsou osoby fyzické nebo právnické.

Znaky právní normy

Každá právní norma má pro účely jejího odlišení od jiných norem lidského chování své specifické znaky. Prvním z nich je normativnost, která se zde chápe ve smyslu stanovování nějakých skutečností právní normou, tedy např. právní norma přikazuje, že se něco má či nemá dít, že někdo má či nemá něco konat nebo že má či nemá nastat nějaký stav. Druhým znakem právní normy je právní závaznost. Díky tomuto znaku by norma neměla jen něco stanovit, ale stanovit to závazně. Právní normy by tedy neměly být jen doporučující či poradní. Třetím znakem právní normy je její obecnost, a to jak co do předmětu právní úpravy, tak co do adresátů právní normy. Posledním znakem právní normy je její donucení, které se využívá k prosazení splnění povinnosti dané právní normou není-li splněna dobrovolně. U právních předpisů se dále obecně předpokládá jejich stabilita, srozumitelnost, jednotnost a soulad (tj. aby právní normy tvořily jeden nerozporuplný celek), jasnost a jednoznačnost formulací a v neposlední řadě i reálnost (ve smyslu uskutečnitelnosti požadavků).

Právní síla

Právní řád je složen z právních norem. Právní normy jsou v právním řádu řazeny na základě určité hierarchie. Možné způsoby řazení právních norem se mohou odvíjet např. od pořadí jejich vydání, od subjektu, který normu vydal atp. Pro návaznost právních norem má však rozhodující význam právní síla vydaných norem. Tento způsob hierarchie právních norem je rozhodující pro předpoklad právní jistoty daného právního státu. Na základě právní síly lze pak odlišovat na právní normy původní, tj. takové, které se neodvozují od žádné jiné

právní normy, a právní normy odvozené, které se vydávají na základě právní normy jiné a k jejímu provedení, dále pak právní normy zákonné (primární) a podzákonné (sekundární). Zákonné normy tvoří základ právního řádu a všechny podzákonné právní normy jsou od nich přímo či nepřímo odvozeny. V českém právním řádu jsou právní předpisy druhově na základě právní síly členěny takto:

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| primární právní předpisy: | - ústavní zákony
- zákony a zákonná opatření Senátu
- obecně závazné vyhlášky obcí a krajů |
| sekundární právní předpisy: | - nařízení vlády a právní předpisy vydané ve smyslu č. 79 Ústavy (tj. právní předpisy Ministerstev, k jejichž vydání jsou zmocněna zákonem) |
| původní právní předpisy: | - vždy:
ústavní zákony
obecně závazné vyhlášky obcí a krajů
- zpravidla:
zákony a zákonná opatření Senátu |
| odvozené právní předpisy: | - zákony a zákonná opatření Senátu (jsou-li odvozeny od ústavních norem)
- sekundární právní předpisy |

Pokud obě hlediska spojíme, pak lze třídění upřesnit takto:

- | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| A) právní normy primární (zákonné) | |
| a) ústavní zákony | původní |
| b) zákony a zákonná opatření senátu nebo zákony odvozené ve vztahu k ústavním zákonům | původní |
| B) právní normy sekundární (podzákonné) | |
| a) nařízení vlády | odvozené |
| b) právní předpisy ministerstev a jiných orgánů (např. vyhlášky ministerstev) | odvozené |
| c) obecně závazné vyhlášky obcí a krajů | původní |

Pozn.: Při tvorbě těchto členění nebyl vzat v potaz vztah českého právního řádu k mezinárodnímu právu.

Právní předpisy je třeba přehledně členit a dbát přitom na vnitřní souvislosti, na vazby mezi jednotlivými ustanoveními a na sled věcí podstatných a věcí méně důležitých. Právní předpisy se člení na části, hlavy, díly, oddíly, články a odstavce. Části, hlavy, díly, oddíly i články je obvyklé pojmenovávat jejich věcnými a výstižnými nadpisy. Právní předpisy územních samosprávných celků se obvykle člení pouze na články a jednotlivé články se dále člení na odstavce. Má-li právní předpis přílohu, je třeba na její existenci poukázat v textu právního předpisu.

Členění právních předpisů

Příklad úvodních ustanovení obecně závazné vyhlášky města



OBECNĚ ZÁVAZNÁ VYHLÁŠKA

MĚSTA NERATOVICE

č. 2/2005,

kteřou se mění a doplňuje obecně závazná vyhláška města Neratovice - Vyhláška č. 7/98 o závazné části územního plánu sídelního útvaru města Neratovice ze dne 29. 9. 1998

Zastupitelstvo města Neratovice na svém zasedání dne 23. 2. 2005 schvaluje a vydává v souladu s ustanovením § 10 písm.d) a § 84 odst.2, písm.i) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů a ustanovením § 29 odst.3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku, kterou se mění a doplňuje obecně závazná vyhláška města Neratovice - Vyhláška č. 7/98 o závazné části územního plánu sídelního útvaru města Neratovice ze dne 29.9.1998:

Článek I

...

Za názvem právního předpisu, který obsahuje označení jeho formy (obecně závazná vyhláška, nařízení, atd.) a jeho číslem lze nalézt ustanovení obecnější, doplněné o vedoucí právní zásady. Každý právní předpis začíná úvodní větou, z níž musí vyplývat, kdo a kdy právní předpis vydává. Dále může následovat část zvláštní upravující jednotlivé právní instituty apod. V závěru právní normy lze narazit na ustanovení přechodná, sankční ustanovení, prováděcí doložky, zrušovací doložku a doložku o počátku účinnosti vydávané právní normy.

Změny právních předpisů

Je běžné, že se změnami různých skutečností, okolností atp. dochází i k potřebě změn právního řádu. Změny v právním řádu jsou prováděny prostřednictvím změn jednotlivých právních předpisů. Při provádění změn právních předpisů je důležité neustále dbát na míru přehlednosti právní normy i jejich případných prováděcích předpisů. Při změně právního předpisu je třeba vždy posoudit dopad na právní vztahy vzniklé na základě původního právního předpisu a tyto dopady v případě potřeby upravit v přechodných ustanoveních. Změna právního předpisu pak může spočívat v tom, že:

- dřívější předpis je novou úpravou úplně odstraněn z právního řádu,
- dřívější předpis (případně jeho část) je novou úpravou nahrazen,
- dřívější předpis (případně jeho část) je novou úpravou pozměněn,
- dřívější předpis (případně jeho část) je novou úpravou zrušen.

Úplné znění

Pokud právní předpis prošel více úpravami a stal se díky tomu nepřehledným, je vhodné jeho vydání v tzv. úplném znění. U větších měst je poměrně obvyklá častá úprava některých obecně závazných vyhlášek, např. každoroční změny sazeb místních poplatků atp., zde vydání úplného znění zvyšuje přehlednost právní normy.

Zrušení právního předpisu

Jak už bylo poznamenáno výše, lze v právních normách běžně nalézt tzv. zrušovací doložku. Zrušovací ustanovení by mělo být vždy naprosto určité a mělo by z něj být zřejmé, které právní předpisy, popř. která jejich ustanovení, se novou právní úpravou ruší. Stejně tak, jako u provádění změn právních předpisů, lze jejich rušení vzhledem k možným dopadům upravit v přechodných ustanoveních. Změny či zrušení právního předpisu je možné provést jen předpisem stejného druhu.

9.1.2 Právní normy územních samosprávných celků

Předpisy obcí a krajů jsou specifickou kategorií právních norem. Je to dáno jejich územní (lokální) působností a nižší právní silou než mají zákony. Právní předpisy územní samosprávy dělíme na obecně závazné vyhlášky a nařízení. S ohledem na možné druhy územních samosprávných celků pak rozlišujeme obecně závaznou vyhlášku obce, města,

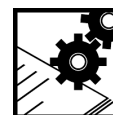
statutárního města a kraje a nařízení obce, města, statutárního města a kraje. Městské obvody a městské části nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky nebo nařízení. I přes tuto skutečnost bude dále v textu používáno pojmu obecně závazná vyhláška či nařízení obce, jak pro obec, tak i pro město a statutární město, pokud tedy nebude uvedeno jinak.

K vydávání obecně závazných vyhlášek zmocňuje zastupitelstva územních samosprávných celků Ústava ČR (viz hlava sedmá, článek 104, odstavec 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších úprav). Dle Knappa (1998) je ústavní zmocnění zastupitelstev k vydávání těchto samosprávných místních právních předpisů jedním z kritérií decentralizace veřejné správy a míry autonomie územních samosprávných celků ve vztahu k ústřední státní správě. Ostatní právní předpisy (nařízení) jsou prováděcími právními normami v oblasti státní správy v přenesené působnosti obcí.

Rozsah územní právní úpravy je limitován podmínkou zákonného zmocnění k vydání těchto druhů předpisů. Lze říci, že územní samosprávné celky uvádějí obecné zákony v život v podmínkách jednotlivých míst, které se od sebe často značně liší. Územní právní úpravě jsou svěřeny záležitosti u nichž je vhodné přihlédnout ke specifickým místním podmínkám. I přes svůj nevelký rozsah má územní právní tvorba význam především pro uplatňování místní samosprávy. Např. u místních poplatků je žádoucí nestanovovat jednotnou celostátní sazbu, ale přihlédnout k místním podmínkám a rozdílnostem např. malé obce a statutárního města.

Obec	Výše poplatku v Kč	Počet obyvatel	Okres
Nevěžice	50,--	147	Písek
Opatovice nad Labem	500,--	2 108	Pardubice
Nová Paka	1 000,--	9 443	Jičín
městská část Brno-střed	1 500,--	75 355	Brno-město

Různé sazby
poplatků



Tabulka 9.1. Aktuální roční sazby místních poplatků ze psa.
Zdroj: internetové stránky obcí

Normotvorná činnost územní samosprávy je zvláštní formou provádění zákona, jde o tvorbu předpisů ze zákona odvozených a podzákonných. Vychází ze zásady stanovené v Listině základních lidských práv a svobod, kde se praví: "Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nesmí být nucen činit, co zákon neukládá." (viz hlava první, čl. 2, odst. 3.). Jak už bylo poznamenáno, obce a kraje mohou právními předpisy ukládat jen takové povinnosti, ke kterým mají zákonné zmocnění. Stejně tak to, co je upraveno zákonem nemohou obce a kraje upravovat odchylně. Tím však není nijak dotčena možnost upravovat v právních předpisech i věci další. Takový právní předpis však nesmí ukládat žádné povinnosti (příkazy či zákazy určitého chování či činnosti).

Obec musí při přijímání obecně závazné vyhlášky zvážit, zda má síly na její realizaci a vynucení. V případě, že vynucovat dodržování vyhlášky zváží obec jako materiálně v dané situaci nerealizovatelné, je lepší, aby od přijetí vyhlášky odstoupila. V opačném případě, tzn. když by obec předem věděla, že se musí spokojit s dobrovolným dodržováním vyhlášky, a tedy s tím, že část právu neloajálních osob bude obecně závaznou vyhláškou porušovat, mohla by nepřímo podpořit nespokojenost lidu s právním řádem a právem jako takovým, které platí jen pro někoho. (Koudelka, 2000, s. 23) Z toho lze jednoduše usoudit, že nespokojenost občanů s vymahatelností českého práva přímo ovlivňuje i jednání obcí a krajů, aniž si to jejich zástupci většinou uvědomují.

Z náleží Ústavního soudu také vyplývá, že smyslem právního předpisu samosprávy nemůže být jakási "služba občanům" spočívající v přehledu (souhrnu) právních povinností občanů, vyplývajících z jiných právních předpisů. A některé obce byly díky tomu nuceny své obecně závazné vyhlášky přepracovat.

Obecně závazné vyhlášky (OZV)

Vydávání obecně závazných vyhlášek je svěřeno (zákony o obcích a krajích) výhradně do pravomoci zastupitelstva obce či kraje a patří mezi primární (prvotní) prameny práva, jelikož oprávnění vydávat plyne přímo z Ústavy ČR a proto mohou upravovat i právní vztahy dosud neregulované. Podmínkou ovšem je, aby právní vztahy, které chce obec či kraj regulovat patřily do samostatné působnosti obce, kraje. Zároveň ovšem obecně závazné vyhlášky nesmí být v rozporu s ústavními zákony ČR, zákony a pro naši republiku závaznými mezinárodními smlouvami. Nelze v nich tedy upravovat věci, jejichž úprava je svěřena zákonu a nemohou ani zasahovat bez zákonného podkladu do úkolů a působností jiných orgánů.



Lze tedy shrnout, že obecně závazná vyhláška je právním předpisem originárním a sekundárním. Sekundárnost se projevují tím, že obecně závazná vyhláška nemůže být v rozporu s ústavním zákonem, zákonem či mezinárodní smlouvou. Originarita zase tím, že je tento právní předpis vydáván přímo na základě Ústavy ČR.

Zastupitelstvo nemůže svoji pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek přenést na jiný orgán a k přijetí této normy je potřebná nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, která se pro případ neúplného obsazení zastupitelstva počítá ze zákonného počtu členů.

Obce mohou vydávat dva druhy obecně závazných vyhlášek:

- a) prvním typem je OZV vydaná pouze na základě ústavního zmocnění pro zastupitelstva obcí a krajů, a to bez ohledu na to, zda mají zastupitelstva k vydání takovéto OZV přímé zmocnění k jejímu vydání v zákoně. Tato OZV musí být v souladu s ústavou, zákony a mezinárodními smlouvami ČR. Nesmí přikazovat či zakazovat nic, co již není obsaženo v zákoně, neboť nikdo nesmí být nucen činit to, co neukládá zákon a zároveň každý smí činit to, co zákon nezakazuje. Tato právní norma nesmí tedy zakládat žádná práva a povinnosti.
- b) druhý typ OZV jsou OZV, kterými obce či kraje ukládají povinnost fyzickým a právnickým osobám. Tyto právní normy mohou být vydávány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Navíc zákon musí obsahovat zmocnění obce či kraje k vydání tohoto právního předpisu.

K vydávání OZV druhého typu zmocňuje například i zákon o obcích, který ve svém ustanovení § 10 zakládá vydávání obecně závazných vyhlášek:

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.



V různých obcích se lze setkat s odlišnou místní úpravou věcí ve výkonu samosprávné působnosti. To se projevuje existencí různorodých obecně závazných vyhlášek. Příkladem prvního typu předpisu (viz členění podle § 10 zákona o obcích výše) může být obecně závazná vyhláška k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. Příkladem druhého typu pak předpis s názvem obecně závazná vyhláška o stanovení podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných tanečních zábav, diskoték a jiných kulturních podniků k zajištění veřejného pořádku. Příkladem třetího typu pak obecně závazná vyhláška o užívání plakátovacích ploch v majetku obce.

Zajímavostí je, že statutární města prostřednictvím obecně závazné vyhlášky upravují své vnitřní poměry týkající se správy města. V takovéto vyhlášce lze nalézt např. výčet městských obvodů a městských částí s upřesněním jejich území, taktéž se zde upravuje

vzájemná součinnost a pravomoci orgánů městských obvodů a částí a i finanční vztahy a další.

Nářízení

Ústava ČR kromě podkladu pro tvorbu obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti jako původní, originární, právně normativní činnosti, vytvořila právní základ pro odvozenou tvorbu právních předpisů, tj. nařízení. (Šín, s. 130)

"Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny." Ústava České republiky Hlava třetí, článek 79, odstavec 3.

Na tomto podkladě vydávané podzákoné právní předpisy mohou mít formu (Šín, s. 130):

- vyhlášek ministerstev a jiných ústředních orgánů,
- nařízení krajů (v přenesené působnosti),
- nařízení obcí (v přenesené působnosti).

Zvláštnost nařízení obcí a krajů je v tom, že tato uskutečňují právní úpravu ve srovnání s vyhláškami ministerstev a jiných ústředních orgánů z hlediska místních potřeb, zájmů a podmínek. Stejně jako u obecně závazných vyhlášek lze nařízení vydat jen na základě zákona, v mezích daných zákonem a jen v případě existence korektního a výslovného zákonného zmocnění k vydání právního předpisu.

Z pohledu na subjekt oprávněného k vydání nařízení územně samosprávných celků můžeme tento právní předpis dělit na:

- nařízení obce - platí pouze na území obce
- nařízení pověřené obce a obce s rozšířenou pravomocí - platí ve správním obvodu obcí, který je stanoven zvláštním zákonem
- nařízení kraje - platí na území kraje.

K vydávání nařízení je zmocněna rada obce nebo kraje. Nařízení musí být přijato nadpoloviční většinou všech členů rady. Rada tuto svou právo tvornou pravomoc nemůže přenést na jiný orgán či jiný územně samosprávný celek. Není-li v obci rada zřízena přechází tato pravomoc automaticky na zastupitelstvo obce.

Z hlediska právní síly je nařízení obcí a krajů svým charakterem sekundárním derivativním normativním správním aktem. (Srovnej s obecně závaznou vyhláškou, která je originárním sekundárním pramenem práva.) To znamená, že jde o právní předpis podzákoný a odvozený čili o prováděcí právní předpis. Sekundární derivativnost zde znamená tu skutečnost, že nařízení nesmí odporovat předpisu vyšší úrovně a že jím nelze provést další delegaci legislativní pravomoci.

Kraj	Nařízení			Obecně závazných vyhlášek		
	r. 2003	r. 2004	r.2005	r. 2003	r. 2004	r.2005*
Jihočeský kraj	5	15	0	2	2	0
Jihomoravský kraj	1	4	0	0	1	0
Karlovarský kraj**	5	4	0	0	1	0
Královohradecký kr.	0	3	0	0	3	1
Liberecký kraj	6	10	2	0	3	0
Moravskoslezský kr.	2	2	0	1	1	0
Olomoucký kraj	1	3	2	1	1	0
Pardubický kraj**	0	3	0	0	1	0
Plzeňský kraj	1	0	0	0	1	1
Středočeský kraj	0	4	0	0	1	1
Ústecký kraj	6	0	0	1	0	1
Vysočina **: ***	6	2	0	0	1	0
Zlínský kraj	0	0	0	1	2	0

*: r. 2005 se týká vydaných nařízeních a obecně závazných vyhlášek zveřejněných ve Věstníku k 9.5.2005

Tabulka 9.2. Počet vydaných nařízeních a obecně závazných vyhlášek kraji.

Pramen: Portál veřejné správy ČR na http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/704



Vyhledejte různé zákony upravující výkon územně samosprávných celků, ve kterých naleznete tři možná zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek nebo nařízení obcí či krajů. Co všechno na základě Vámi vyhledaných zmocnění může kraj či obec upravit?

	Nařízení	Obecně závazná vyhláška
Vydává	rada (není-li zřízena zastupitelstvo)	zastupitelstvo
Výkon	přenesené působnosti	samostatné působnosti
Oblast úpravy	provedení předpisu vyšší právní síly	úprava vlastních záležitostí
Ústavní základ	článek 79 odst. 3	článek 104 odst. 3
Organizační princip	dekoncentrace	decentralizace

Tabulka 9.3. Přehled základních rozdílů v předpisech ÚSC.

9.1.3 Legislativní proces na úrovni obcí a krajů

Průběh procesu tvorby právního předpisu lze zjednodušeně pojmut tak, že se jedná o uzavřený, případně opakující se, cyklus těchto kroků:

1. Příprava a tvorba návrhu předpisu.
2. Připomínkování.
3. Schválení návrhu.
4. Publikace, platnost, účinnost.
5. Evidence.
6. Změny a zrušení.

Příprava a tvorba návrhu předpisu

Návrh právního předpisu obvykle zpracovává věcně příslušný odbor či oddělení obecního či krajského úřadu, u menších úřadů to může být zaměstnanec či skupina zaměstnanců a v malých obcích to bývá i starosta obce. Příprava právního předpisu by měla probíhat dle platné právní úpravy a v souladu s věcnými důvody navrhovaného předpisu. Podle potřeby se za vhodné považuje i variantní zpracování.

Důvodová zpráva

Součástí návrhu právního předpisu je i důvodová zpráva, která obsahuje zejména:

- výstižné a konkrétní zhodnocení platného stavu po stránce právní a ekonomické spolu s uvedením důvodů nové právní úpravy,
- potřebné vysvětlení navrhované právní úpravy, cílů, které sleduje a způsobu jejich provádění,
- výhody a nevýhody případně navrhovaných variantních řešení a zdůvodnění, která varianta se považuje za optimální,
- finanční a hospodářský dopad navrhované právní úpravy ve vztahu k rozpočtu obce či kraje a způsob úhrady potřebných nákladů,
- dopad na počet pracovních sil a na občany.

Připomínkování

Návrh právního předpisu společně s důvodovou zprávou se předkládá k připomínkovému řízení. To je opět odlišné podle místních podmínek. Může jím být např. vedoucí věcně příslušného odboru, tajemník, ředitel, starosta, hejtman, právní oddělení nebo právní zástupce, výbor, komise, obecní či městská policie, příspěvkové organizace, ale také orgány určené zvláštními předpisy. Významná se zde také jeví metodická povinnost krajských úřadů vůči obcím.

K zaujetí stanoviska se určí zpravidla lhůta 15 dnů. Zaujmou-li dožádané orgány k návrhu odchylná stanoviska, je třeba tato stanoviska s nimi projednat. Postup při projednávání zpracovatel návrhu volí podle povahy případu buď individuálně nebo na společné poradě, a to s ohledem na to, aby izolované vyhovění připomínce jednoho orgánu nevyvolalo nesouhlas orgánů jiných. Průběh a výsledky připomínkového řízení se zaznamenávají v předkládací zprávě.

Schválení návrhu

Předkládání návrhů na zasedání zastupitelstva nebo rady upravují jednací řády těchto orgánů. Návrh na schválení obecně závazné vyhlášky může zastupitelstvu předložit rada, člen nebo členové zastupitelstva, výbor, tajemník nebo ředitel atd. Návrh na schválení nařízení může radě předložit člen nebo členové rady, tajemník či ředitel a další.

Po schválení nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva nebo rady podepisuje právní předpis starosta obce příp. hejtman kraje spolu s místostarostou obce či náměstkem hejtmána. Případné nepodepsání právních předpisů však neznamená jejich neplatnost. Schválení právního předpisu neznamená jeho automatickou platnost.

V legislativním procesu nelze opomenout okamžik zveřejnění, teprve ten má totiž bezprostřední význam pro adresáty předpisu. Právní předpis se stává platným jeho řádným zveřejněním. Platností právního předpisu se rozumí stav, kdy se tento stává součástí právního řádu, ale ještě není účinný, což znamená, že ještě není pro veřejnost závazný a nezpůsobuje vznik žádných práv ani povinností.

Publikace a platnost

Právní předpis obce je platným dnem zveřejnění na úřední desce obecního úřadu. Právní předpis kraje nabývá platnosti dnem jeho vydání ve Věstníku právních předpisů kraje, tj. dnem rozeslání příslušné částky. Obec může právní předpis zveřejnit ještě způsobem v místě obvyklým, tedy např. otištěním v místním zpravodaji, kabelovou televizí, na internetových stránkách obce. Zákonem stanovená lhůta zveřejnění na úřední desce je 15 dnů před účinností a je dobou minimální a může být orgánem vydávající právní předpis libovolně prodloužena. Věstník právních předpisů kraje by měl kraj zveřejňovat i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Nabytím účinnosti právního předpisu rozumíme takový okamžik, kdy je právní předpis závazný pro všechny osoby nacházející se na určitém území. Právním předpokladem pro nabytí účinnosti právního předpisu je jeho platnost. Pokud není ustanovení o účinnosti právního předpisu v normě uvedeno, řídí se ustanovením zákona o obcích a krajích a jeho účinnost nastává patnáctým dnem po jeho vyhlášení. Ustanovení o účinnosti se umísťují do posledního článku předpisu. Lhůta 15 dní počne běžet dnem vyhlášení a účinnost nastane 15. kalendářním dnem od vyhlášení právního předpisu. Pokud je to ovšem v právním předpise výslovně stanoveno, může být jeho účinnost posunuta na dobu pozdější, nebo dokonce i dřívější. Pozdější nabytí účinnosti není nijak omezeno. Zkracování patnáctidenní lhůty a tím i dřívější účinnosti právních předpisů je možné, ale pouze v případech, kdy to vyžaduje naléhavý obecný zájem. "Naléhavý obecný zájem" není přesně definován a tak obvykle záleží na zvážení zastupitelstva či rady. Účinnost však nelze stanovit přede dnem publikace předpisu.

Účinnost

Obec nebo kraj vede o vydaných právních předpisech evidenci. Evidence obsahuje číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě datum pozbytí jeho účinnosti. Právní předpisy se číslují pořadovými čísly s označením roku vydání. Číselná řada se vždy uzavírá koncem každého kalendářního roku.

Evidence právních předpisů

Evidence i samotné právní předpisy musí být každému přístupny u úřadu v ÚSC, který předpis vydal. Nařízení vydaná obcí v rámci výkonu rozšířené působnosti musí být přístupné též u obecních úřadů ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.

Za evidenci právních předpisů kraje se pokládá Věstník právních předpisů kraje. Věstník musí být přístupný každému na vydávajícím krajském úřadě, na obecních úřadech v kraji, na Ministerstvu vnitra a způsobem umožňujícím dálkový přístup.

9. Tvorba práva územními samosprávnými celky

Příprava	příslušný odbor úřadu, zaměstnanec či zaměstnanci, starosta,	
Podání návrhu	OZV	rada, člen zastupitelstva, výbor zastupitelstva, tajemník či ředitel
	nařízení	člen rady, tajemník či ředitel
Projednávání	připomínkové řízení na základě důvodové zprávy	
Schválení	OZV	zastupitelstvo nadpoloviční většinou všech členů
	nařízení	rada nadpoloviční většinou všech členů, není-li rada zřízena pak zastupitelstvo
Vyhlášení	předpis obce	vyvěšením na úřední desce a případně i dalším v místě obvyklým způsobem
	předpis kraje	vydáním ve Věstníku právních předpisů kraje a způsobem umožňující dálkový přístup
Platnost	předpis je platný byl-li řádně vyhlášen	
Účinnost	nastává obecně 15. dnem po vyhlášení	
	dříve vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem	
	později dnem stanoveným v předpise	

Tabulka 9.4. Legislativní proces právního předpisu ÚSC.

9.1.4 Sankce za porušení právních předpisů ÚSC

Stejně tak jako pro ostatní právní předpisy platí i pro obecně závazné vyhlášky a nařízení právní vynutitelnost státní moci při jejich dobrovolném nerespektování ze strany adresátů. Sankcionování právních předpisů představuje péči o dodržování právních norem.

Sankce je chápána jako újma, kterou má někdo povinnost strpět v případě, že porušil svou právní povinnost, a v důsledku toho. (Knapp, 1995) Sankce plní několik funkcí. Tou první je funkce preventivní, kdy stanovení sankce v právním předpise sama o sobě odrazuje od jeho porušování. Dále lze jmenovat funkci reparační (sankce jako náhrada újmy způsobené porušením právní normy), satisfakční (sankce jako zadostiučinění za vzniklou újmu) a funkci represivní (sankce jako postižení toho, kdo porušil právní normu). Konkrétní sankci na základě porušení právního předpisu obce či kraje lze uložit jen dle zákona.

Přestupek či správní delikt

Porušení právního předpisu obce či kraje je přestupkem (dle zákona o přestupcích) dopustí-li se jej fyzická nepodnikající osoba. Pokud právní předpis poruší podnikatelská fyzická či právnická osob při výkonu své podnikatelské činnosti jedná se o správní delikt, pak se postupuje buď dle zákona o obcích nebo dle zvláštního zákona příslušného úseku správního práva.

Přičemž přestupkem je zaviněné jednání fyzické osoby, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákoně o přestupcích. Rozlišují se různé druhy přestupků, např. proti pořádku, proti majetku atd.

Konkrétní sankci za porušení právního předpisu ÚSC lze uložit jen na základě zákona, na základě zákonem vyjmenovaných událostí, v zákonem stanovené výši a samozřejmě jen v souladu s řádným postupem podle zákona.

9.1.5 Kontrola právních předpisů územních samosprávných celků

Dohled nad správností, a tedy i zákonností, právních předpisů obcí vykonává v přenesené působnosti místně příslušný krajský úřad a Ministerstvo vnitra. Dohled nad správností právních předpisů krajů vykonává Ministerstvo vnitra. Zákon o Ústavním soudu toto ještě rozšiřuje, podle něj jsou mimo jiné oprávněni podat návrh na zrušení jiného právního předpisu než zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení:

- zastupitelstvo kraje,
- ministr vnitra, jde-li o návrh na zrušení OZV kraje a hlavního města Prahy a jde-li o návrh na zrušení právního předpisu obce,

- věcně příslušný ministr, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje a hlavního města Prahy,
- zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.

Výhodou toho, že dozor návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů vykonává pouze jeden státní orgán, kterým je Ministerstvo vnitra, je, že:

- na celém území ČR je možné prosazovat jednotný právní názor na zákonnost právních předpisů,
- je relativně snadné rušení všech právních předpisů obcí a krajů v téže věci,
- je možno stanovit obecné příčiny nezákonnosti na základě dozoru, které mohou být důsledkem neznalosti platné právní úpravy,
- Ministerstvo vnitra se díky svým zkušenostem může snáze pokusit o spolupráci s ostatními ústředními správními úřady o prosazení změny právní úpravy v případě, že stávající právní úprava neposkytuje právně relevantním potřebám obcí účinný právní nástroj k regulaci jejich místních záležitostí.

Obce

Shledá-li krajský úřad, že právní předpis obce, tj. jak obecně závazná vyhláška, tak i nařízení, je v rozporu se zákonem, vyzve obec ke zjednání nápravy. Pokud obec nápravu právního předpisu neuskuteční do 30 dnů od doručení výzvy krajského úřadu, navrhne krajský úřad Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti tohoto právního předpisu obce.

Ministerstvo vnitra návrh krajského úřadu na pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky přezkoumá a shledá-li, že návrh je oprávněný, protože tento právní předpis je v rozporu se zákonem, pozastaví jeho účinnost. Ministerstvo vnitra však nemusí takto konat jen na návrh krajského úřadu, ale i z vlastní iniciativy.

Nejpozději 15 dnů po pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce podá Ministr vnitra návrh na její zrušení Ústavnímu soudu. Ústavní soud návrh Ministra projedná a o celé věci vydá náleze (rozhodnutí).

Kraje

Shledá-li Ministerstvo vnitra právní předpis kraje v rozporu se zákonem, pozastaví jeho účinnost. Rozhodnutí Ministerstva vnitra kraj neprodleně oznámí veřejnosti vydáním ve Věstníku právních předpisů kraje. Poté běží 3 měsíční lhůta, ve které má zastupitelstvo kraje možnost uvést napadnutou obecně závaznou vyhlášku či nařízení kraje do souladu se zákonem. Pokud tak neučiní podá Ministr vnitra návrh Ústavnímu soudu na zrušení tohoto právního předpisu kraje a pak už záleží jen na rozhodnutí Ústavního soudu, jestli návrh odmítne, zamítne, řízení zastaví či potvrdí.

Celý proces kontroly právních předpisů obcí a krajů závisí na jejich vlastní iniciativě, která je zde spatřována v tom, že obec či kraj uzná svou případnou chybu a zjedná ve věci nápravu dříve než tak v konečné fázi učiní Ústavní soud. V procesu se také projevuje informační povinnost obce a kraje, jež mají povinnost informovat své občany o jednotlivých krocích Ministerstva vnitra a Ústavního soudu buď prostřednictvím úřední desky svého obecního úřadu (v případě obcí) nebo prostřednictvím Věstníku právních předpisů kraje (v případě kraje).

9.2 Tvorba interních předpisů ÚSC

Do normotvorby jako takové lze počítat nejen tvorbu externích právních, ale i jiných předpisů, tj. předpisů interních (různých vnitřních řádů organizací).

V praxi se postupně s narůstající složitostí právního řádu vyvinula soustava vnitřních předpisů organizací. Motivem k jejich vydávání je například:

- skutečnost, že vydání vnitřního předpisu vyžaduje právní předpis (např. viz § 110 odst. 4e zákona č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení "tajemník obecního úřadu vydává

Motivace k vydávání

9. Tvorba práva územními samosprávnými celky

spisový řád, skartační plán a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, nevydává-li je rada obce."),

- vydání vnitřního předpisu je vhodné k provedení (upřesnění) existujícího právního předpisu,
- vnitřní potřeba organizace.

Organizace obecně vydávají vnitřní předpisy především proto, že potřebují některé své činnosti ošetřit a jasně a srozumitelně stanovit a vymezit vzhledem k povinnostem, které pro organizaci vyplývají či jsou stanoveny v platných právních předpisech. Vnitřní předpisy lze členit podle rozsahu jejich působnosti v organizaci (směřuje k celé organizaci či jen k určitému oddělení, odboru atp.) a také podle obsahu. Jejich existence a podrobnost je závislá na velikosti organizace a členitosti její organizační struktury.

Vnitřní předpisy

Podhorský (s. 10) považuje vnitřní předpisy za "pisemné normativní právní akty, které neřeší určitou konkrétní otázku ve vztahu k určitým účastníkům, ale něco normují, regulují". Vnitřní předpisy vydávají statutární orgány organizace. U územně samosprávných celků to tedy obvykle bude starosta, tajemník, hejtman či ředitel, ale např. i vedoucí finančního odboru atd.

Po vydání vnitřního předpisu je vhodné s ním seznámit osoby, kterých se týká. Pro pozdější potvrzení právní závaznosti těchto předpisů při výkonu činností zaměstnanců je nutné provést jejich prokazatelné seznámení např. prostřednictvím podpisového záznamu na vnitřním předpisu.

Druhy vnitřních předpisů

Vydáním vnitřního předpisu se určují u vybraných činností jednoznačná pravidla. Stejně tak lze vnitřním předpisem upravit vlastní postupy, pravidla a organizaci práce. V praxi se následně vymezují tyto druhy vnitřních předpisů (Podhorský, s. 11):

- společenská smlouva (zakladatelská smlouva či listina, zřizovací smlouva či listina),
- stanovy,
- řády,
- směrnice,
- pokyny.

Společenská smlouva

Prostřednictvím společenské smlouvy mohou územní samosprávné celky upravovat záležitosti týkající se vzniku další organizace, např. společnosti s ručením omezeným, příspěvkové organizace, ale třeba i organizační složky obce či kraje a dalších. Obsahem společenské smlouvy je obvykle sídlo společnosti, předmět činnosti, jednatel, doba trvání společnosti, vymezení majetku a orgánů, vymezení zisku a ztráty, zrušení a zánik a případně i další skutečnosti.

Stanovy

Stanovy upravují fungování společností s ručením omezeným, akciových společností a družstev. Obě tyto formy vnitřních směrnic jsou pro územně samosprávné celky velmi významné, protože prostřednictvím zakládaných či zřizovaných organizací často pečují samosprávné celky o rozvoj svého území a zabezpečují poskytování různých veřejných služeb.

Řády

Pomocí vnitřních řádů se v organizaci stabilizují důležité systémy nebo podsystemy, určují strukturu organizace a základní pravidla vnitřního pořádku. Obecně lze rozlišovat řády:

- sociálního charakteru, např. pracovní řád, mzdový a platový řád, prémiový řád,
- technického charakteru, např. spisový a skartační řád,
- ekonomického charakteru, např. hospodářský řád,
- strukturního charakteru, např. organizační řád.

Organizační řád

Nejvýznamnějším řádem, se kterým se lze u obcí a krajů setkat, je organizační řád. Ten uspořádává organizační systém jako celek a to jak v samotné organizaci tak v jejich jednotlivých organizačních jednotkách. Součástí organizačního řádu obvykle bývá zjednodušené a přehledné organizační schéma charakterizující vazby mezi jednotlivými prvky v organizaci.

Na "Studiu On-Line" porovnej organizační řády různých ÚSC a odvoď z nich jejich obsah.



V každé obci či kraji je v každodenní praxi používán spisový a skartační řád. Povinnost sestavovat tuto vnitřní směrnici ukládá zákon č. 499/2004 Sb., o archivní a spisové službě (ve znění pozdějších úprav). Měl by obsahovat souhrn zásadních ustanovení týkajících se písemného styku jak uvnitř organizace, tak i mimo ni, stejně tak by se v něm měl objevit postup pro oběh a ukládání písemností. Spisový a skartační řád zakládá existenci vnitřní záznamové knihy, kterou je podací deník. Do podacího deníku se v číselném a časovém pořadí zapisují došlé dokumenty. V deníku lze snadno zjistit kdy a kdo danou písemnost vyřídil a může být rovněž návodem pro snadné hledání konkrétní starší písemnosti či spisu v archivu. Vedení podacího deníku je výhodné i z hlediska kontroly dodržování lhůt daných k vyřizování písemností např. správním řádem. Může taktéž sloužit ke kontrole činnosti zaměstnanců atd.

Spisový a skartační řád

Jedním z organizačních dokumentů je i pracovní řád. Pracovní řád rozvádí zákoník práce podle zvláštních podmínek u konkrétního zaměstnavatele. Lze zde nalézt například formu a způsob evidence pracovní doby, postupy při uplatňování odpovědnosti za škodu, postup pro nástup a čerpání dovolené na zotavenou a další. Záleží na zaměstnavateli, které skutečnosti považuje za nutné nebo účelné v pracovním řádu upravit. V obci vydává pracovní řád tajemník, na kraji ředitel, u dalších organizací je to vždy osoba vykonávající funkci zaměstnavatele.

Pracovní řád

Při řízení se využívají také směrnice, které podrobněji upravují vlastnosti a chování prvků některých systémů v organizaci. Směrnice tedy mohou určovat způsoby vykonávání jednotlivých funkcí, konkretizovat funkční náplně a vymezovat vztahy mezi prvky při výkonu funkcí organizace (např. obsah a cesty nosičů informací v určitém procesu atp.).

Směrnice

Nejméně složitým vnitřním předpisem je pokyn. Pokyny vydávají zmocnění vedoucí pracovníci jednotlivých organizačních útvarů k tomu, aby upravili některé vybrané činnosti, vykonávané pracovníky těchto útvarů při plnění jejich funkcí. Pokyny slouží především k podrobnějšímu rozvedení některých ustanovení směrnic, týkající se jen určitého útvaru, pokud byla směrnice např. vydána pro celou organizaci.

Pokyny

Na "Studiu On-Line" porovnej obsah různých druhů vnitřních předpisů územních samosprávných celků a jimi zřizovaných organizací.



Etický kodex

Pro udržení a zdokonalování etického chování veřejných úředníků bývají často přijímána písemná pravidla či etický kodex. Etický kodexy lze také považovat za specifický druh vnitřního předpisu organizace veřejné správy. Vznik těchto norem lze spatřovat ve vzrůstajících požadavcích veřejnosti po větší odpovědnosti, efektivnosti, integritě a porozumění veřejných úředníků požadavkům občanů. Etické kodexy v různé podobě dnes lze objevit ve většině vyspělých demokratických států. Někde mají formu závazné právní normy jinde ne. V České republice byl Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě vydán Usnesením vlády ČR č. 270 ze dne 21. března 2001 a jeho dodržování je nezávazné. Proto záleží na konkrétních územních samosprávných celcích přijmou-li jej např. formou vnitřního předpisu a budou vyžadovat jeho naplňování či ne a případně jakým způsobem.

V publikaci Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. C. H. Beck. Praha, 2002 si prostudujte strany 253 - 268, kde jsou otištěny různé etické kodexy.



Zkuste srovnat výhody a nevýhody etických kodexů, které jsou vydány jako závazná právní norma oproti nezávazným předpisům.



Shrnutí kapitoly

Tak jako na ústřední úrovni tvorba zákonů je i na územní úrovni důležitá tvorba právních předpisů. Přispívá k prosazování zájmů veřejné politiky. Obce a kraje mohou vedle individuálních správních aktů (rozhodnutí) vydávat i obecně závazné vyhlášky a nařízení. Přičemž obecně závazná vyhláška je normou podzákonnou a původní a nařízení je taktéž normou podzákonnou, ale již odvozenou.

Pokud má obecně závazná vyhláška ukládat občanům nějaké povinnosti, vždy musí být vydána na základě zákonného zmocnění a v souladu se zákonem. Obecně závazná vyhláška slouží k bližší úpravě místních záležitostí v samostatné působnosti a k jejímu vydání je zmocněno zastupitelstvo. Nařízení vydává rada obce a slouží k provádění předpisů vyšší právní síly v závislosti na místních podmínkách. Vydat jej lze také jen na základě zákonného zmocnění a v souladu se zákonem.

Legislativní proces územních samosprávných celků se skládá z přípravy a tvorby předpisu, jeho připomínkování, schválení, vyhlášení, platnosti, účinnosti, evidování, pozměňování a rušení, a je jednodušší než proces schvalování zákonů. Dozor nad zákonností právních norem samosprávy vykonávají krajské úřady, Ministerstvo vnitra a Ústavní soud. Územní samosprávné celky mají možnost si upravovat i své vnitřní poměry vydáváním společenských smluv, stanov, řádů, směrnic a pokynů.



Otázky k zamyšlení

1. Vysvětlete rozdíl mezi primárním, sekundárním, původním a odvozeným právním předpisem.
2. K čemu slouží důvodová zpráva? Kdy myslíte, že má její zpracování smysl?
3. Kdy je právní předpis obce platný a kdy účinný? Jak je tomu u krajů?
4. Jaký je rozdíl mezi obecně závaznou vyhláškou a nařízením?
5. Který orgán je oprávněn k vydávání obecně závazné vyhlášky a nařízení?

Shrnutí

Veřejná politika, politika, veřejná správa a její liniové členění, to jsou pojmy, které po prostudování této studijní opory a ostatní povinné i doporučené literatury přestaly být neznámými. Nyní již víte, proč a kdy vznikla veřejná politika a jaká je její vazba na územní správu a samosprávu. Díky tomu je už zřejmé, proč jsou v názvu tohoto předmětu spojeny pojmy veřejná politika, územní správa a samospráva.

Veřejná politika spadá pod politiku v obecném pojetí. Sama je totiž druhem politiky. Zatímco politika se věnuje primárně boji o politickou moc a následné řízení státu, veřejná politika se soustřeďuje na řešení problémů ve společnosti, které jsou ve veřejném zájmu, k tomu samozřejmě využívá instituce veřejného sektoru, kam patří i veřejná správa. Vzhledem k existenci různorodých veřejných zájmů je možné veřejnou politiku dělit na základě rozmanitých kritérií.

Politika je realizována zprostředkovaně politickým stranami. Politické strany se prostřednictvím politiky snaží získat politickou moc. K tomu mohou využít mechanismu, který se označuje jako veřejná volba a je běžně aplikovaný v současných demokratických společnostech. Teorie veřejné volby je zahrnována pod obecnější teorii volby, která se věnuje rozhodování o různých problémech, přičemž teorie veřejné volby se specializuje na rozhodování o veřejných zájmech ve veřejném sektoru. V tom lze spatřovat její vazbu na veřejnou politiku.


Proces zadávání veřejných zakázek je také možno zahrnovat do uplatňování veřejných zájmů veřejnou politikou. Při zadávání veřejných zakázek, které jsou hrazeny z veřejných prostředků, je třeba dbát především na transparentnost a efektivnost. Důležité je přesné vymezení cíle a žádoucích dopadů veřejné zakázky, pak stanovení hodnotících kritérií a výběr vhodné metody pro jejich vyhodnocování. Běžně používanými hodnotícími kritérii jsou nejnižší nabídková cena nebo ekonomická výhodnost zakázky.

Veřejnou politiku realizují instituce veřejné správy. Ty mohou svým výkonem ovlivnit konečný výsledek politiky. Na tom, jaké má systém veřejné správy prvky a jaké jsou mezi nimi vazby, se ve značné míře podílejí různé principy veřejné správy, např. princip decentralizace a dekoncentrace či subsidiarity. Česká veřejná správa se pak dělí na dvě linie, které jsou reprezentovány státní správou a samosprávou.

Rozmanitá struktura institucí zabezpečujících výkon státní moci je dána historickým vývojem českých zemí. Obecně lze uplatňovat na státní správu dva pohledy. Ten první ukazuje na strukturu ústředních orgánů státní správy, ten druhý se zase zabývá výkonem státní správy v území. Nelze říci, že jeden z nich by byl rozhodující. Jedná se o vzájemně se doplňující soustavu různorodých orgánů věnujících se odlišným veřejným zájmům na různých úrovních a liniích. Ústřední orgány jsou obvykle garantem svého oboru a orgány územní se zase snaží státní správu co nejvíce přiblížit běžnému občanovi, který chce využívat jejich služeb. K přiblížování státní správy občanům jsou využívány i obce a kraje, které vykonávají státní správu v tzv. přenesené působnosti.

Linie samosprávy se dále člení na samosprávu územní a zájmovou. Zájmovou samosprávu reprezentují různé komory a profesní sdružení. Mezi územní samosprávné celky řadíme obce, města, statutární města a kraje. Jejich primárním zájmem je správa vlastního území ve prospěch celého společenství, které zastupují. Výkon těchto činností je nazýván samostatnou působností. Aby nedocházelo v územních samosprávných celcích ke zneužívání moci, je vytvořena soustava orgánů, plnících různé funkce a činnosti. Pro výkon samosprávy jsou to především zastupitelstvo a rada, dalšími pak jsou starosta či hejtman, komise a výbory, tajemník či ředitel a obecní a krajský úřad.

Ve veřejné politice bývá často zdůrazňován význam legislativního procesu. Protože tvorba zákonů, zákonných opatření a místních právních norem je jedním ze způsobů jak veřejnou politiku nejen tvořit, ale i realizovat. Systém českého právního řádu je členitý. Pokud je pominuto prioritní postavení mezinárodních smluv, pak lze rozlišovat ústavní zákony, zákony a za ně je možné již řadit obecně závazné vyhlášky vydávané orgány samospráv. Nařízení, která vydávají taktéž orgány samospráv, pak slouží k provádění zákonů a vyhlášek



ministerstev a jiných ústředních správních orgánů a týkají se výkonu přenesené působnosti. Samosprávám je takto dána příležitost zapojit se do legislativního procesu, mohou však vydávat předpisy pouze podzákonného charakteru, což lze interpretovat i tak, že k jejich vydání musí mít zákonné zmocnění a zároveň musí být tyto předpisy v souladu se zákony. Nad dodržováním podmínek vydávání právních předpisů samosprávami bdí několik institucí. U obcí je to prvotně krajský úřad a u krajů Ministerstvo vnitra. Konečné slovo však ve sporných případech má vždy Ústavní soud.

Glosář

B

Byrokracie - pojem je ve veřejné právé používán ve třech základních významových rovinách. Za první ji rozumíme úkony (procedury) vykonávané veřejnou správou. Za druhé ji rozumíme vrstvu státních úředníků, hierarchizovanou podle delegované moci na úředníky. V třetí rovině se byrokracií rozumí výkon moci vyplývající z delegování pravomocí na úředníky. Byrokracie vystupuje zároveň jako zvláštní zájmová skupina. Také ji lze pojmout jako racionálně se chovající subjekt, který usiluje o maximalizaci vlastní uživatelské funkce, tj. že tenduje k maximalizaci rozpočtu "své" veřejné organizace.

E

Externí akt - je předpis, který vyvolává závazné důsledky pro fyzické a právnické osoby mimo vztahy podřízenosti a nadřízenosti, je tedy obecně závazný. Externími akty územně samosprávných celků jsou nařízení a obecně závazné vyhlášky.

H

Hodnocení variant - je procedura, jež při ohodnocování veřejných projektů spočívá ve výběru takové varianty, která nejlépe splňuje podmínky z hlediska stanovených cílů a kritérií. K tomu se používá různých kvantitativních ohodnocovacích metod.

Hospodářská politika - je opatření vlády ovlivňující makroekonomické proměnné (např. inflaci, nezaměstnanost ap.).

I

Ideologie - je souhrn formulovaných názorů, myšlenek, myšlenkový koncept, který určuje směr politické akce při prosazování zájmů různých skupin.

Implementace politiky - realizace (uskutečňování) politiky.

Interní akt - je předpis, který slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek. Nemá povahu právního předpisu. Jedná se např. o organizační řády, jednací řády, pracovní postupy, atd.

K

Kraj - je samosprávné společenství občanů žijících na určitém území, je veřejnoprávní korporací s vlastními právy a povinnostmi.

Kriteria hodnocení veřejného projektu a veřejných zakázek - jsou měřítko zvolená rozhodovatelem k posouzení jednotlivých variant veřejných projektů. Na základě jejich použití je posuzována výhodnost jednotlivých variant z hlediska stupně plnění cílů.

M

Město - je obec, která má nejméně 3 000 obyvatel a o které tak stanoví Předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.

Místní referendum - je druhem většinového hlasovacího pravidla přímého, kdy vůle lidu k přímému hlasování o místních otázkách je projevena mimo zákonodárnou iniciativu.

N

Nadlimitní veřejná zakázka - je takovou zakázkou, u níž předpokládaná cena veřejné zakázky (cena předmětu veřejné zakázky bez DPH) dosáhne nebo přesáhne finanční limity stanovené pro vyjmenované případy a veřejného zadavatele.

Nařízení - je právní předpis vydávaný územním samosprávným celkem v přenesené působnosti, slouží k provedení předpisů vyšší právní síly, k jeho vydání musí být zákonné zmocnění.

O

Obec - je základní územní samosprávné společenství občanů, je tvořena jedním územním celkem, který je vymezen hranicí území obce.

Obecně závazná vyhláška - je právní předpis vydávaný územním samosprávným celkem v samostatné působnosti, který blíže upravuje místní záležitosti.

P

Podlimitní veřejná zakázka - je takovou zakázkou, kdy předpokládaná cena veřejné zakázky nedosáhne finančních limitů stanovených zákonem o zadávání veřejných zakázek.

Politický trh - na trhu idejí (politických programů) vystupují politické strany jako strana nabídky, která chce svým racionálním chováním maximalizovat svůj užitek. Politické programy (ideologie politických stran a hodnotová orientace) představují nabídkový koš, který je předkládán straně poptávkové.

Politika - je proces záměrného ovlivňování jednání jednotlivců i institucí s cílem získat politickou moc.

Politika bydlení - ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem zlepšovat kvalitativní i kvantitativní parametry a dostupnost bydlení dotčené populace.

Politika místní - je soubor opatření prováděných orgány územní samosprávy.

Politika rodinná - spoluovlivňuje vnitřní i vnější podmínky vzniku, existence a zániku rodin a postavení jejich jednotlivých členů v širším právním, ekonomickém, sociálním a kulturním rámci.

Politika sociální - zabývá se zkoumáním procesu tvorby a realizace sociální politiky jako praktické aktivity, která formuje vztah jedinců a sociálních podmínek jejich života.

Politika sociálního zabezpečení - ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem kompenzovat nepříznivé finanční a sociální následky různých životních okolností a událostí, ohrožujících uznaná sociální práva, nebo jim předcházet.

Politika vzdělávací - ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem podporovat výchovu a vzdělávání populace podle přijatých kritérií.

Politika zaměstnanecká - ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí na trhu práce s cílem optimalizovat zaměstnanost podle přijatých kritérií.

Politika zdravotní - ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem chránit a podporovat zdraví populace a léčit již vzniklá onemocnění.

Politologie - věda zabývající se studiem politické teorie, politických systémů, pravidel a zákonitostí, politického řízení, politických institucí, státních i nestátních organizací, mezinárodní politiky a politických vztahů mezi státy.

Právní norma - je pravidlo stanovící, že něco má být. Pravidlo chování, které je vynutitelné právní mocí.

Právní předpis - je závazný písemný dokument, vyjadřující obsah právních norem jako pravidel lidského chování.

Právní předpis derivativní - je předpis odvozený, delegovaný.

Právní předpis originární - je předpis původní, neodvozený.

Pravomoc - je souhrn oprávnění jimiž je instituce vybavena, a právních povinností, jež jí jsou uloženy pro potřeby plnění jejich úkolů.

Princip centralizace veřejné správy - je takové konstituování veřejné správy, kdy rozhodovací pravomoci jsou prioritně soustředěny u ústředního prvku a na nižší organizační stupně je odpovídající pravomoc delegována.

Princip decentralizace veřejné správy - je takové konstituování veřejné správy, kdy část pravomocí centrální roviny je postoupena úrovni nižší. Těžiště výkonu veřejné správy spočívá v činnosti samosprávných korporací.

Princip dekoncentrace - je takové konstituování veřejné správy, kdy jsou postoupeny kompetence orgánům nižšího stupně nebo specializovaným složkám na stejné úrovni řízení (vertikální nebo horizontální dekoncentrace). Dosahuje se tak racionálnější dělby a organizace práce uvnitř správních úřadů. Na rozdíl od decentralizace se nejedná o předání politické moci.

Přenesená působnost - je výkon státní správy územními samosprávnými celky.

Působnost - je právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činnosti, v nichž instituce veřejné správy realizuje svoji pravomoc.

S

Samospráva - je spravování věcí veřejných ve vymezených okruzích samostatné působnosti volenými orgány, kterým občané delegují rozhodovací pravomoci.

Samospráva - územní - je územně volená, zastupitelsky spravovaná, demokratická, statutární, veřejnoprávní korporace působící na nižší úrovni veřejné správy než je stát, poskytující veřejné služby občanům na svém území.

Samospráva - zájmová - je uskutečňováním funkcí společenského významu prostřednictvím činností určitých svazů (korporací) samostatně nezávisle na státní moci.

Samostatná působnost - je zabezpečování činností a úkolů v zájmu ÚSC a jeho občanů.

Správní úřady - jedná se o ústavní termín pro označení ministerstev a jiných ústředních a místních státních úřadů, zajišťujících výkon státní správy. Starší i některé nové zákony v podstatě v obdobném smyslu používají označení orgány státní správy.

Stát - profesionální politický aparát ovládající určité teritorium, jehož autoritu zaštiťuje právo a možnost užít přinucení.

Státní správa - hierarchicky uspořádaná výkonná složka státní moci, realizující politiku státu. Jejimi institucionálními nositeli jsou vláda, resortní ministerstva, další ústřední orgány státní správy, úřady státní správy v krajích a obcích a další pověřené instituce.

Statutární město - je takové město, které se člení na městské obvody a městské části s vlastními orgány samosprávy a o kterém tak stanoví zákon o obcích.

Subsidiarita - je princip, vyžadující, aby problémy byly řešeny na té úrovni, na které vznikají; aby vyšším úrovním veřejné správy byly postupovány jen ty kompetence, na něž subjekty nižší úrovně nestačí. Je to základní vodítko pro vymezení kompetencí jednotlivých úrovní demokraticky uspořádané veřejné správy (od obcí až po stát a nadstátní uskupení, jako EU).

T

Teorie rozhodování - je vědní disciplína, která se zabývá rozhodováním o různých problémech.

U

Územní samosprávný celek - je samosprávným sdružením občanů žijících na jednom území.

Územní samosprávný celek - vyšší - je kraj.

Územní samosprávný celek - základní - je obec, město, statutární město.

V

Varianta - je pojem, jímž se označuje možný způsob řešení problému.

Veřejná politika - je věda zabývající se analýzou procesů formování a uplatňování veřejných zájmů při řešení společenských problémů.

Veřejná správa - je správa věcí, dotýkajících se veřejného zájmu, na které se podílejí státní správa a samospráva. Veřejná správa se ve funkčním smyslu vymezuje jako činnost, která je zaměřena na zabezpečení veřejných úkolů a cílů. Ve smyslu institucionálním je pak veřejná správa chápána jako určitá soustava institucí prosazujících veřejnou moc.

Veřejná volba - je takovým druhem rozhodování, který se uskutečňuje ve veřejném sektoru, předmětem a kritériem rozhodování je veřejný zájem.

Veřejná zakázka - z pohledu zákona o zadávání veřejných zakázek se jedná o zakázku na dodávky, služby nebo stavební práce, jejímž zadavatelem je veřejný zadavatel a u níž cena předmětu zakázky přesáhne 2 mil. Kč.

Veřejné mínění - je souhrn názorů a postojů lidí.

Veřejný zájem - je souhrn individuálních zájmů ve společnosti.

Volby - jsou tajné hlasování na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.

Volební právo aktivní - představuje právo volit.

Volební právo pasivní - je právo být zvolen.

Z

Zadávací řízení - je zákonem o zadávání veřejných zakázek definovaný postup, který musí zadavatel dodržet při zadávání veřejné zakázky do uzavření smlouvy s dodavatelem. Zadávací řízení má zákonem dané různé formy. Patří k nim otevřené zadávací řízení, užší zadávací řízení, jednací řízení s uveřejněním a jednací řízení bez uveřejnění.

Zájmová skupina - jde o skupinu osob či organizací, stojící mimo zákonodárny orgán, vykonávající vliv na zákonodárny orgán a legislativu s cílem maximalizace vlastního užitku.

Zákon - je zavedená veřejná norma společenského chování, podpořená aparátem státu, policie, soudů a věznic.

Rejstřík

A

Asociace krajů České republiky, 97

B

byrokracie, 15, 43

D

dekoncentrované orgány, 81
dozor, 63, 79, 95, 96, 109
důvodová zpráva, 106

E

etický kodex, 111
Evropská charta
 místní samosprávy, 96
 regionální samosprávy, 96

F

financování politických stran, 38 - 40

H

hejtman, 32, 63 65, 94 - 95, 97, 107
hlasovací paradox, 45
hodnotící komise, 55, 59

I

ideologie, 25, 32 - 36

K

komise, 93, 94, 95
korupce, 26
kraj, 45 - 46, 62 - 68, 80, 82, 89 - 92, 94 - 95, 108
krajské uspořádání, 66

L

legislativní proces, 26, 106 - 108
lobování, 25 - 26, 96

M

město, 92
 statutární, 93
ministerstva, 63, 78 - 80, 96
Ministerstvo vnitra, 37, 38, 80, 83, 95 - 96, 108 - 109
místní referendum, 50 - 51
místodržitel, 63, 64
místodržitelství, 63

N

nařízení, 105

O

obec, 92 - 94
obecně závazná vyhláška, 104 - 105
okresní hejtmánství, 63 - 64

P

petice, 37, 50, 51
platnost, 51, 107
politická
 ideologie, 32 - 36
 strana, 36 - 40
politický cyklus, 31
politika, 30 - 31
 místní, 32

politologie (politická věda), 16, 31, 33, 40, 42
právní

 norma, 100
 předpis, 101
 síla, 100 - 101

pravomoc, 89

prezident, 79

princip

 centralizace, 72
 decentralizace, 72
 dekoncentrace, 72
 jmenovací, 73
 kolegiální, 73
 koncentrace, 72
 monokratický, 73
 subsidiarity, 73
 volební, 73

připomínkování, 106

příslušnost, 89

publikace, 107

působnost, 89 - 90

R

rada, 93, 95

realizace politiky, 31

Ř

řád, 110

ředitel, 95

S

samospráva

 územní, 91 - 96
 zájmová, 90 - 91

starosta, 93

státní správa, 74, 88 - 85

stranický systém, 37

Svaz města a obcí, 96

T

tajemník, 93 - 94

teorie

 veřejné volby, 42 - 43
 volby, 42

U

účinnost, 107

Ústavní soud, 109

ústřední orgány státní správy, 79 - 81

V

veřejná politika 14 - 28, 71

 aktéři, 25
 aktivní, 20
 liberální, 20
 paternalistická, 20
 reaktivní, 20

veřejná

 správa, 18, 70 - 75
 volba, 42
 zakázka, 55

veřejné mínění, 25

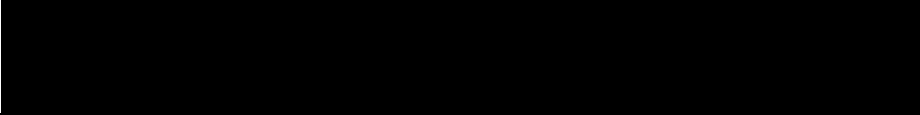
veřejnoprávní smlouva, 82 - 83

veřejný zájem, 16 - 17, 42, 71

vláda, 79

vnitřní předpis, 110

volby, 43 - 48



volební
právo, 43 - 44
systém, 43 - 45
výbor, 27, 37, 51, 64, 65, 94, 95

Z

zadávací řízení, 57 - 58
zastupitelstvo, 26, 47, 55, 93, 94 - 95, 104
zemské uspořádání, 64

Ž

župa, 65

Použitá literatura

- [1] ADAMOVÁ, K. KŘÍŽKOVSKÝ, L. *Politologie*. Praha: Codex, 1997. 381 s. ISBN 80-8596-322-1. s. 345
- [2] BEBLAVÝ, M. a kol. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: Institut pre dobre spravovanú spoločnosť, 2002. 260 s. ISBN 80-89041-51-5.
- [3] BRDEK, M. *Trendy v evropské sociální politice*. Praha: ASPI, 2002. 251 s. ISBN 80-8639-525-1.
- [4] CABADA, L. KUBÁT, M. *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 494 s. ISBN 80-8643-263-7. s. 273 - 275.
- [5] CABADA, L. ŽENÍŠEK, M. *Smíšené volební systémy*. FHS ZČU v Plzni. Plzeň: Aleš Čeněk, 2003. 156 s. ISBN 80-86473-44-9.
- [6] CENTRUM PRO DEMOKRACII A SVOBODNÉ PODNIKÁNÍ. *Průručka občana*. Dostupná na WWW: <<http://www.cdfc.cz/cesky/pristidesetileti/prirucka/obsah.htm>>.
- [7] COGAN, R. *Krajské zřízení*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2004. 442 s. ISBN 80-7357-041-6.
- [8] ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 - 2004)*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004. 262 s. ISBN 80-86754-22-7.
- [9] FIALA, P. SCHUBERT, K. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: BARRISTER & PRINCIPAL, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
- [10] FIALA, P. *Skupinové rozhodování*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997. 193 s. ISBN 80-7079-044-X.
- [11] GROSPÍČ, J. VOSTRÁ, L. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004. 406 s. ISBN 80-86473-71-6.
- [12] HALÁSEK, D. a kol. *Rozhodování ve veřejném sektoru*. Ostrava: VŠB TU, 2004. s. 57 - 59. ISBN 80-248-0570-7.
- [13] HALÁSEK, D. ZEZULOVÁ, L. *Veřejná politika*. Ostrava: VŠB TU Ostrava, 2004. 116 s. ISBN 80-248-0711-4.
- [14] HAMPLOVÁ, J. Postup orgánů obce při zadání veřejné zakázky. *Moderní obec*. ročník 2005, č. březen a duben, s. 32, 37, 53 - 54. ISSN 1211-0507.
- [15] HAMPLOVÁ, J. Zákon o veřejných zakázkách - pojmy, aplikace, problémy. *Moderní obec*. ročník 2005, č. leden, s. 42 - 43. ISSN 1211-0507.
- [16] HANÁK, M. Co zákon nezakazuje, je dovoleno. *Moderní obec*. ročník 2005, číslo leden, s. 44 - 45.
- [17] HEGER, V. O lidech s lidmi. Účast občanů na rozhodování samosprávy. *Veřejná správa*. ročník 2002, č. 1 - 2.
- [18] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2001. 793 s. ISBN 80-7179-470-8.
- [19] HRABALOVÁ, S. *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí*. Brno: ESF MU v Brně, 2004. 93 s. ISBN 80-210-3356-8.
- [20] CHAPMAN, R. A. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003. 263 s. ISBN 80-8642-914-8.
- [21] CHARBUSKÝ, M. *Veřejná správa. Správa měst a obcí*. Pardubice: Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní v Pardubicích. 77 s. ISBN 80-7194-457-2.
- [22] INŠTITÚT PRE DOBRE SPRAVOVANÚ SPOLOČNOSŤ. *Tvorba verejnej politiky na Slovensku. Príspevok do diskusie 02/2004*.
- [23] JAGOŠOVÁ, K. *Působnost územních samospráv*. Diplomová práce. Brno: Právnická fakulta MU v Brně, 2003.

- [24] JELÍNKOVÁ, S. *Profesní samospráva v ČR po roce 1990*. Diplomová práce. Brno: Právnická fakulta MU v Brně, 1998. 50 s.
- [25] JIRÁSKOVÁ, V. PELCOVÁ, N. PEŠKOVÁ, J. PURKRÁBEK, M. *Základy společenských věd II. díl. Péče o obec (O polis)*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2004. 851 s. ISBN 80-86861-29-5.
- [26] JMK. *Metodika krajského úřadu Jihomoravského kraje. Právní předpisy obcí - obecné informace*. Krajský úřad Jihomoravského kraje. Brno, 2004. 7 s. Dostupné na <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/metlisty/opo/MetodikaOPO.htm>>.
- [27] JMK. *Výkon dozoru nad samostatnou a přenesenou působností. Metodická pomůcka*. Dostupný na <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/metlisty>>.
- [28] KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.
- [29] KAHAJOVÁ, I. *Samostatná a přenesená působnost obcí*. Diplomová práce. Brno: Právnická fakulta MU v Brně, 1998.
- [30] KÁŇA, P. *Základy veřejné správy*. Ostrava: Montantex, 2004. 302 s. ISBN 80-7225-139-2.
- [31] KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 312 s. ISBN 80-86395-78-2.
- [32] KLÍMA, K. *Ústavní práva*. Praha: Vicotoria Publishing, 1995. 225 s. ISBN 80-85865-63-7.
- [33] KLOKOČKA, V. *Ústavní zřízení evropských států*. Praha: Linde, 1996. 416 s. ISBN 80-7201-010-7.
- [34] KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde Praha a. s., 1998. 462 s. ISBN 80-7201-140-5
- [35] KOCAN, B. a kol. *Průvodce veřejnými zakázkami v Evropské unii*. Praha: CzechTrade, 2004. 155 s. ISBN 80-239-2941-0.
- [36] KOLEKTIV AUTORŮ. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 447 s. ISBN 80-86473-80-5.
- [37] KOLMAN, P. *Orgány zastupitelstva obce a rady obce. Veřejná správa*. ročník 2004. číslo 30. s. 12 a 21 - 23.
- [38] KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí*. Praha: HaH, 1992.
- [39] KOUDELKA, Z. *Realizace vyhlášek a sankce za jejich porušování. Právní rádce*. ročník 2000, č. 3, s. 23 - 25.
- [40] KRATOCHVÍL, A. V. P. *Co je upraveno zákonem, nemohou obce upravovat odchýlně. Několik poznámek k obecně závazným vyhláškám obcí. Veřejná správa*. ročník 2001, č. 48.
- [41] KRAUSE, J. PETRÁČKOVÁ, J. a kol. *Akademický slovník cizích slov*. Praha: Academia, 2001. 834 s. ISBN 80-200-0982-5.
- [42] KUNC, J. *Demokracie a ústavnost*. Praha: Karolinum, vydavatelství Univerzity Karlovy, 1996. 236 s. ISBN 80-7066-309-X.
- [43] LAMPARTER, M. *Ústava, územní samospráva a místní politika*. Brno: MU v Brně 1993. 71 s. ISBN 80-2100-738-9.
- [44] MALÝ, I. PAVLÍK, M. *Tvorba a implementace veřejné politiky*. Brno: ESF MU v Brně, 2004. 66 s. ISBN 80-210-3562-5.
- [45] MATES, P. MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze - Fakulta národohospodářská, 1999. 112 s. ISBN 80-7079-407-0.

- [46] MATOUŠKOVÁ, Z. *Vybrané kapitoly z fiskální decentralizace*. Praha: VŠE, 2002. 154 s. ISBN 80-245-0281-X.
- [47] MATULA, M.: Vývoj regionálního uspořádání. In *Ročenka HN 2003*. Příloha Hospodářských novin. Praha: Economia, 2003. ISBN 80-85378-52-3. s. 41 - 49.
- [48] MEPCO. SMO. *Veřejná podpora a veřejné zakázky po vstupu do EU. Průvodce pro obce a města*. Praha: Linde Praha, 2005. 174 s. ISBN 80-7201-528-1.
- [49] MV ČR. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí a krajů. Metodická pomůcka*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor pro místní správu, 2003. 8 s. Dostupný na <http://www.kr-jihomoravsky.cz/metlisty/opo/met_pravidla.htm>.
- [50] MV ČR. Směrnice Ministerstva vnitra ze dne 27. 10. 2003 č. j. MS - 1662/4 - 2003 k postupu krajských úřadů při provádění dozoru a kontroly obcí. *Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí*. Ročník 1. Částka 9. s. 209 - 210.
- [51] NAHODIL, T. ŘÍČKA, T. *Místní referendum v České republice zákon o místním referendu s poznámkami podle stavu k 1. 10. 2004*. Praha: Linde Praha, 2004. 141 s. ISBN 80-7201-502-8.
- [52] NÁRODNÍ VZDĚLÁVACÍ FOND. *Analýza veřejné správy České republiky*. Souhrnná zpráva. Projekt Phare "Zdokonalování veřejné správy". Praha: NVF, 1998. Dostupný na <<http://www.nvf.cz/archiv/versprava/analyza/obsah.htm>>.
- [53] NEUMANNOVÁ, H. Postavení a činnost tajemníka obecního úřadu. *Veřejná správa*. ročník 2002, číslo 10.
- [54] NVF. *Analýza veřejné správy České republiky*. Souhrnná zpráva. Projekt Phare "Zdokonalování veřejné správy". 1998. Dostupný na <<http://www.nvf.cz>>.
- [55] OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. Praha: ASPI Publishing, 2004. 3. přepracované vydání. 196 s. ISBN 80-7357-033-5.
- [56] OCHRANA, F. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Praha: Ekopress. Praha, 2003. 184 s. ISBN 80-86119-71-8.
- [57] OCHRANA, F. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. 246 s. ISBN 80-7261-018-X.
- [58] OPLUŠTILOVÁ, I. *Veřejná volba v teorii a praxi*. Diplomová práce. Brno: ESF MU v Brně, 2004.
- [59] OUTLÝ, J. *Financování politických stran státem. Poznámky k českému modelu*. ACTA UNIVERSITATIS PALACKIANAE OLOMUCENSIS FACULTAS PHILOSOPHICA POLITOLOGICA 1. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. Filosofická fakulta. s. 99 - 135.
- [60] OUTLÝ, J. Volby do zastupitelstev - vývoj a souvislosti. *Politologická revue*, roč. 2003, číslo 2, s. 17 - 44.
- [61] PECHÁČEK, Š. KOLÁŘ, P. *Volební systémy ve vybraných zemích Evropy*. Informační studie č. 1.125. Parlamentní Institut, únor 2000. Dostupný na <<http://www.psp.cz/kps/pi/cpep.htm>>.
- [62] PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.
- [63] PODHORSKÝ, J. SVOBODOVÁ, J. *Praktický průvodce vnitřními směrnici pro územní samosprávné celky, příspěvkové organizace a organizační složky státu*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Nakladatelství ANAG. ISBN 80-7263-161-6.
- [64] POMAHAČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
- [65] POTŮČEK, M. LELOUP, L. T. JENEI, G. VÁRADI, L. *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. NISPAcee. 2003.

- [66] POTŮČEK, M. PURKRÁBEK, M. HÁVA, P. a kol. *Analýza událostí veřejné politiky v České republice. 1. díl*. Institut sociologických studií Fakulty sociálních věd. Universita Karlova. Praha: Nakladatelství Vesmír, 1994. ISBN 80-85977-01-X.
- [67] POTŮČEK, M. PURKRÁBEK, M. VAVROUŠEK, J. a kol. *Zrod teorie veřejné politiky v České republice*. Praha: Vesmír, 1994. 99 s. ISBN 80-901131-6-8.
- [68] POTŮČEK, M. *Sociální politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1995. 142 s. ISBN 80-85850-01-X.
- [69] POTŮČEK, M. *Veřejná politika: most přes rozbouřené vody?* Veřejná přednáška při příležitosti udělení Ceny Aleny Brunovské na 12. výroční konferenci Vilnius: NISPAcee, 2004. Dostupný na <<http://martinpotucek.cz>>.
- [70] Prohlášení budapeštské ministerské konference k regionální samosprávě, předložené k tématu 2 Právní nástroje k regionální samosprávě. *Veřejná správa*. ročník 2005, číslo 15, s. IV - VIII.
- [71] PROROK, V. LUPTÁK, M. *Politické ideologie a teorie v dějinách*. Praha: FMV VŠE v Praze, 1998. ISBN 80-7079-645-6.
- [72] PROROK, V. *Tvorba rozhodování a analýza v politice*. Praha: FMV VŠE v Praze, 1993. 112 s. ISBN 80-7079-375-9.
- [73] PRŮCHA, P. K normotvorné pravomoci obcí. In *Sborník příspěvků z konference*. Spisy Právnické fakulty MU č. 198. Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 157. ISBN 80-210-1751-1.
- [74] PRŮCHA, P. SCHELLE, K. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995. 189 s. ISBN 80-85964-00-7.
- [75] SAMUELSON, P. A. NORDHAUS, W. D. *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1995, 1011 s. ISBN 80-2050-494-X.
- [76] Sdělení č. 181/1999 Sb. o přijetí Evropské charty místní samosprávy.
- [77] SCHELLE, K. *Vývoj správy v předválečném Československu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1991. 263 s. ISBN 80-2100-330-2.
- [78] SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1948*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2002. 389 s. ISBN 80-86432-25-4.
- [79] SKULOVÁ, S. *Veřejná správa na prahu 21. století*. *Sborník z konference*. Spisy Právnické fakulty MU č. 251. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001. 149 s. ISBN 80-210-2739-8.
- [80] SOCIOLOGICKÝ ÚSTAV (Akademie věd ČR). *Velký sociologický slovník*. 1.vyd. Praha: Karolinum, 1996. 1627 s. ISBN 80-7184-310-5.
- [81] SRB, V. *Stručný průvodce politickou vědou aneb klíč k politické teorii*. Kolín: Nezávislé centrum pro studium politiky VŠPSV v Kolíně, 2004. 53 s. ISBN 80-86879-00-3.
- [82] STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing, 1997. ISBN 80-7169-454-1.
- [83] STRECKOVÁ, Y. MALÝ, I. a kol. *Veřejná ekonomie pro školu a praxi*. Brno: Computer Press, 1998. 197 s. ISBN 80-7226-112-6.
- [84] SVATOŇ, J. SIROVÁTKA, T. *Stát a veřejná politika*. Brno: ESF MU v Brně, 1997. 138 s. ISBN 80-210-1616-4.
- [85] ŠIMEK, L. *Obecně závazné vyhlášky obcí. Pravidla vydávání - vzory s komentářem*. Praha: C. H. Beck, 2000. 95 s. ISBN 80-7179-299-3.
- [86] ŠIMÍČEK, V. Právní zakotvení institutu referenda v ústavním pořádku České republiky. *Politologický časopis*. ročník 2003, číslo 2, s. 141-148.

- [87] ŠÍN, Z. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 207 s. ISBN 80-7179-832-0.
- [88] ŠROMOVÁ, E. Rozdíly mezi obcí a obecním úřadem. *Veřejná správa.* ročník 2005, číslo 8, s. 12 a 21.
- [89] ŠROMOVÁ, E. Zákonost právních předpisů územních samosprávných celků po zrušení okresních úřadů. *Veřejná správa.* ročník 2005, číslo 1-2, s. 54 - 55.
- [90] TOMEŠ, I. a kol. *Sociální správa.* Praha: Portál, 2002. 304 s. ISBN 80-7178-560-1.
- [91] UK. *Komunální politické systémy.* Praha: Univerzita Karlova, 2003. 190 s. ISBN 80-7308-056-7.
- [92] Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
- [93] Usnesení vlády ČR ze dne 2. května 2001 č. 418 + P o určení kritérií pro posouzení návrhu obcí na stanovení městy vládou a o vyjádření vlády k žádostem obcí o stanovení městy.
- [94] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- [95] Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky.
- [96] Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 sb., Ústava České republiky.
- [97] Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.
- [98] Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.
- [99] VEDRAL, J. Nový správní řád a územní samospráva. *Časopis Správní právo.* Ročník XXXVII. Vydává Ministerstvo vnitra 2004. ročník 2005, číslo 1, s. 1-16.
- [100] VEDRAL, J. Územně správní členění státu. Několik poznámek k návrhu zákona. *Obec a finance.* ročník 2005. s. 46 - 47.
- [101] VEDRAL, J. Zákon o místním referendu. *Obec a finance.* ročník 2004, číslo 1, s. 40 - 41.
- [102] *Velký sociologický slovník.* Praha: Karolinum, 1996.
- [103] VRŠAN, M. *Normotvorná pravomoc obcí a krajů.* Bakalářská práce. Brno: Právnická fakulta MU v Brně, 2004.
- [104] Vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších úprav.
- [105] Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších úprav.
- [106] Zákon č. 121/2002 Sb., úplné znění zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších úprav.
- [107] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších úprav.
- [108] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších úprav.
- [109] Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších úprav.
- [110] Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších úprav.
- [111] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších úprav.

- [112] Zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších úprav.
- [113] Zákon č. 22/2003 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších úprav.
- [114] Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších úprav.
- [115] Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších úprav.
- [116] Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších úprav.
- [117] Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách ve znění zákonů č. 436/2004 Sb., 437/2004 Sb., 60/2005 Sb., 124/2005 Sb. a 179/2005 Sb., ve znění pozdějších úprav.
- [118] Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích ve znění pozdějších úprav.
- [119] Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších úprav.
- [120] Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších úprav.
- [121] Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších úprav.
- [122] ZIMEK, J. *Ústavní vývoj českého státu*.
Brno: MU, 1997. 177 s. ISBN 80-210-1354-0.
- [123] ŽALOUDEK, K. *Encyklopedie Politiky*.
Praha: Libri, 1996. 512 s. ISBN 80-85983-11-7

Internetové zdroje:

<http://www.portal.gov.cz>

<http://www.czso.cz>

<http://www.eps.cz/php/eps.site/dok/referendum/referendum.html>

<http://www.mvcr.cz>

<http://www.mvcr.cz>

<http://www.psp.cz>

<http://www.transparency.cz>

<http://www.volby.cz>





Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta
Centrum distančního a celoživotního vzdělávání

Veřejná politika a územní správa a samospráva

Distanční studijní opora

Ing. Svatava Nunvářová

Vydala Masarykova univerzita v roce 2006

Technický redaktor: Martin Vlasák
Metodická spolupráce: Ing. Vladimír Žítek

1. vydání, 2006 náklad 200 výtisků
AA – 12,36 VA – 12,51 131 stran
Tisk: Tiskárna BonnyPress, Heinrichova 16, Brno 602 00
Pořadové číslo 4289/ESF–5/06–17/99
ISBN 80–210–3958–2

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou
v redakci vydavatele.

