

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně
Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva

Diplomová práce

**Geneze územní samosprávy ve Francii a komparace
s ČR**

Vladimíra Doležalová

2007

"Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Geneze územní samosprávy ve Francii zpracovala sama a uvedla jsem všechny použité prameny."

.....

Na tomto místě bych chtěla poděkovat JUDr. Petru Kolmanovi Ph.D. za čas, ochotu, trpělivost a cenné rady a připomínky poskytnuté při zpracování této diplomové práce.

OBSAH:

<u>ÚVOD</u>	5
<u>1. HISTORICKÝ VÝVOJ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY VE FRANCII</u>	8
<i><u>1.1 VÝVOJ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY OD ROKU 1789 DO ROKU 1982</u></i>	8
<i><u>1.1.1 Obec jako základní článek francouzské územní samosprávy a vývoj obecního zřízení do roku 1982</u></i>	8
1.1.1.1. Historický vývoj a právní úprava obcí	8
1.1.1.2 Orgány obce a jejich postavení	12
1.1.1.3 Pravomoc a působnost obcí	14
<i><u>1.1.2 Departement jako vyšší územněsprávní celek a jeho vývoj do roku 1982</u></i>	16
1.1.2.1 Historický vývoj a právní úprava departementu	17
1.1.2.2. Orgány departementu a jejich postavení	20
1.1.2.3. Pravomoc a působnost departementu	22
<i><u>1.1.3. Základy regionu jako vyššího územněsprávního celku a jeho vývoj do roku 1982</u></i>	23
1.1.3.1. Historický vývoj a právní úprava regionu	23
1.1.3.2 Orgány regionu a jejich postavení	25
1.1.3.3 Pravomoc a působnost regionu	26
<i><u>1.2 DECENTRALIZAČNÍ PROCES VE FRANCII OD ROKU 1982 A JEHO VÝSLEDKY</u></i>	26
<i><u>1.2.1 Obecní zřízení</u></i>	30
1.2.1.1 Vývoj k současné francouzské právní úpravě obcí	30
1.2.1.2 Orgány obce a jejich postavení	30
1.2.1.3 Pravomoc a působnost obcí	36
<i><u>1.2.2. Departementální zřízení</u></i>	37
1.2.2.1 Vývoj k současné právní úpravě departementu	37
1.2.2.2 Orgány departementu a jejich postavení	38
1.2.2.3 Pravomoc a působnost departementu	41
<i><u>1.2.3 Regionální zřízení</u></i>	42
1.2.3.1 Vývoj k současné právní úpravě regionu	42
1.2.3.2 Orgány regionu a jejich postavení	42
1.2.3.3 Pravomoc a působnost regionu	44
<i><u>1.2.4 Specifika územní samosprávy ve Francii</u></i>	45
<u>2. HISTORICKÝ VÝVOJ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V ČR</u>	48
<i><u>2.1 VÝVOJ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY OD ROKU 1848 DO ROKU 1948</u></i>	48
2.1.1 Právní úprava územních samosprávných celků	48
2.1.2 Orgány územních samosprávných celků a jejich postavení	56

<u>2.1.3 Právní moc a působnost územních samosprávných celků</u>	61
<u>2.2 OBDOBÍ POTLAČENÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY 1948-1989</u>	64
<u>2.3 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR – OD OBNOVENÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY PO SOUČASNOST</u> ...	65
<u>2.3.1 Obecní zřízení</u>	66
<u>2.3.1.1 Vývoj k současné právní úpravě obcí</u>	66
<u>2.3.1.2 Orgány obce a jejich postavení</u>	66
<u>2.3.1.3. Právní moc a působnost obcí</u>	70
<u>2.3.2. Krajské zřízení</u>	72
<u>2.3.2.1 Vývoj k současné právní úpravě krajů</u>	72
<u>2.3.2.2 Orgány kraje</u>	73
<u>2.3.2.3 Právní moc a působnost krajů</u>	75
<u>3. FORMY SPOLUPRÁCE OBCÍ</u>	76
<u>3. 1. Formy spolupráce obcí ve Francii</u>	76
<u>3.2 Formy spolupráce obcí v ČR</u>	79
<u>ZÁVĚR :</u>	81
<u>LITERATURA :</u>	85
<u>CIZOJAZYČNÉ RESUMÉ :</u>	88

ÚVOD

Existence územní samosprávy je jedním ze základních prvků demokratického právního státu. Pod pojmem *územní samospráva* chápeme veřejnou správu, kterou realizují ve vlastním zájmu státem uznané subjekty nestátního charakteru, veřejnoprávní územní korporace¹. Je projevem vertikální dělby veřejné moci jako správy věcí veřejných ve veřejném zájmu na správu státní a samosprávu. Společně s horizontálním dělením moci na moc zákonodárnou, soudní a výkonnou tak představuje další záruku demokratického rozdělení moci ve státě. Spolu s přibývajícím významem územní samosprávy v moderním demokratickém státě se hovoří o existenci čtvrté veřejné moci (*pouvoir municipal*). Územní samospráva souvisí se samou podstatou myšlenky demokracie, v souladu s níž veškerá moc vychází z lidu, v tomto případě z územního společenství občanů. S myšlenkou demokracie je spojen rovněž požadavek, aby si občané záležitosti, které se jich bezprostředně týkají, spravovali sami a samostatně o nich rozhodovali. Územní samospráva má tak zajistit správu těchto záležitostí územně samosprávným celkem jako místním společenstvím občanů nadaným jistými nezadatelnými právy².

Územní samospráva nachází své kořeny ve středověké správě měst a dalších územních společenství, své moderní podoby však nabyla až s postupným prosazováním myšlenek liberalismu.

V ČR je její důležitost vyjádřena tím, že je její garance obsažena na nejvyšší, ústavněprávní úrovni. Článek 8 Ústavy ČR územní samosprávu zakotvuje jako jeden z ústavně zaručených demokratických institutů, dále je jí věnována celá hlava VII. Rovněž tvoří tzv. podstatnou náležitost demokratického právního státu³ podle článku 9 odst. 2 Ústavy ČR. Listina základních práv a svobod ve svém článku 21 odst. 1 právo na samosprávu koncipuje jako veřejné subjektivní právo v podobě nároku na výkon veřejné moci.

Podobně i ve Francii je územní samospráva zakotvena na ústavní úrovni, je jí věnována hlava XII. Základním pojmem ve francouzské úpravě územní samosprávy je *princíp svobodné správy*, na základě kterého územně samosprávné celky vytvářejí vlastní orgány, které jsou nezávislé na ústřední moci. Svobodná správa vlastních

¹ Průcha, P. : *Správní právo – Obecná část*. Brno : Doplněk, 2004, s. 62

² Sdělení MZV č. 181/1999 Sb. o přijetí Evropské charty místní samosprávy, čl. 3, Nález Ústavního soudu ze dne 9. 7.2003, sp.zn 5/03 [Sb.n.u.US 211/2003 Sb.]

³ Nález Ústavního soudu ze dne 19.1.1999 sp.zn. Pl. ÚS 17/98 [Sb.n.u.US Svazek č.13 Nález č.6 str.39, 28/1999 Sb.] : „Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku demokracie“

záležitostí je omezena pouze skutečností, že se musí pohybovat v rámci vymezeném ústavou a zákony⁴. Zároveň je význam územní samosprávy vyjádřen tím, že přímo v ústavě jsou výslovně těmto celkům garantovány vlastní finanční prostředky a je zde rovněž stanoveno rovnoprávné postavení všech územně samosprávných celků, které zakazuje, aby jakýkoli územně samosprávný celek vykonával dozor nad jiným.

Zásadním problémem, před kterým stojí každý moderní stát, v němž existuje územní samospráva, je otázka, které subjekty, zda státní, nestátní či samosprávné a v jaké míře budou veřejnou správu realizovat. To souvisí zejména s otázkami centralizace a decentralizace, popřípadě i s koncentrací a dekoncentrací. Řešení těchto otázek předurčovalo nezávislost a svobodné postavení územně samosprávných celků nebo naopak jejich úzkou závislost na státu a nemožnost reálně vykonávat moc územní samosprávy. Vývoj v této oblasti v českých zemích i ve Francii vykazuje v mnoha etapách podobné rysy a po dlouhou dobu je samospráva charakterizována poměrně vysokým stupněm centralizace. Jak ve Francii, tak i v ČR je proto ústředním tématem posledních desetiletí decentralizace veřejné správy. Ve Francii se tyto snahy nazývají decentralizační reformou⁵, zatímco v ČR se jedná o tzv. reformu veřejné správy. Francie je od novely ústavy v roce 2003 přímo coby decentralizovaná republika charakterizována ve své ústavě⁶, což vyjadřuje mimo jiné odhodlání francouzského státu garantovat místním společenstvím⁷ jejich důležitou roli ve výstavbě republiky. Decentralizace ve prospěch územní samosprávy je motivována jednak snahou o větší demokratizaci výkonu veřejné moci, souvisí rovněž s potřebou zajistit efektivní správu věcí veřejných a její větší hospodárnost a operativnost s ohledem na předpoklad, podle něž jsou místní samosprávné orgány schopny lépe reagovat na specifickou situaci dotčeného spravovaného území.

Tato práce se zabývá genezí francouzské územní samosprávy a jejím srovnáním s územní samosprávou v ČR. Nejprve je pojednán historický vývoj obou systémů, přičemž jsou porovnávány jednotlivé etapy vývoje. Časové úseky jsou členěny z hlediska důležitosti pro vývoj územní samosprávy. Pozornost je věnována především orgánům samosprávy, pravomocím a působnosti územních samosprávných celků, jejich vztahu k ústřední moci, spíše okrajově se zabývá otázkami dozoru nad samosprávou a

⁴ Podobně ústavní zákon č. 1/1993, Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, čl. 101 odst. 4

⁵ *La décentralisation (1982-2004) - Des lois Defferre à la réforme constitutionnelle*, [10. 12.2006]. Dostupný z : www.vie-publique.fr

⁶ Ústava francouzské republiky z roku 1958, čl. 1 : “Francie je nedělitelná, laická, demokratická a sociální republika (...). Její organizace je decentralizovaná.”

⁷ Fr. „*collectivité locale*“, „*collectivité territoriale*“ (rovněž ve významu územní samosprávný celek).

problematikou finanční nezávislosti obcí. Významná část práce je věnována decentralizačnímu procesu ve Francii a reformě veřejné správy v České republice. Větší důraz je kladen na současnou podobu územní samosprávy v obou zemích, zejména na samosprávu obecní, která vykazuje nejvíce podobných rysů, v rámci této problematiky pak zejména na postavení obecních orgánů. Poslední kapitola přináší ve stručnosti pohled na meziobecní spolupráci, která hraje ve francouzské místní samosprávě důležitou roli.

Cílem této práce je zmapovat a popsat genezi územní samosprávy v obou sledovaných zemích a porovnat oba systémy navzájem, nalézt jejich styčná místa i podstatné odlišnosti a pokusit se vytvořit ze získaných poznatků relevantní závěry. Domnívám se, že komparace obou úprav a jejich historie bude užitečná pro uvědomění si podobných momentů vývoje, životaschopných a použitelných modelů i slepých uliček vývoje územní samosprávy a výsledná práce se může případně stát inspirací k zamyšlení o místě územní samosprávy v moderním demokratickém státě a dalším směřování decentralizačních snah v ČR.

1. HISTORICKÝ VÝVOJ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY VE FRANCII

1.1 Vývoj územní samosprávy od roku 1789 do roku 1982

1.1.1 Obec jako základní článek francouzské územní samosprávy a vývoj obecního zřízení do roku 1982

Klíčovými mezníky v procesu utváření obce jako základního stupně územní samosprávy je vytvoření obcí v období Velké francouzské revoluce, uznání právní subjektivity obce v roce 1837, kdy se zastupitelstvo stává plnoprávným zastupitelským orgánem a přestává plnit pouze poradní funkci, a vydání obecního zákona v roce 1884, který přinesl základ právního postavení obcí v podobě, v níž se dochoval až dodnes⁸. Základními pojmy, se kterými se pojí konstituování moderní územní samosprávy ve Francii je decentralizace, demokracie blízkosti a princip svobodné správy územních samosprávných celků.

1.1.1.1. Historický vývoj a právní úprava obcí

Počátky obecní samosprávy

Instituce obce sahají až do středověku. V této době existovala svobodná města (*villes franches*), jež se spravovala samostatně na základě tzv. *communes* (městských privilegií zaručujících svobodnou správu města) nebo *franchises* (městských svobod)⁹ udělovaných panovníkem a šlechtou, dále vesnická společenství (*communautés villageois*) a dohody obcí (*conventions des communes*)¹⁰, které rovněž požívaly jisté správní autonomie. Jejich nezávislost však byla postupně od 15. století omezována zřízením funkce královských intendantů v rámci generalit. V průběhu 18. století se začaly projevovat snahy o unifikaci roztržité správy, které vyústily ve vydání královského **ediktu v červnu 1787**, v něm byl obsažen princip, podle kterého bude v každé farnosti jedna obec.

Období Velké francouzské revoluce

Historie moderní územní samosprávy se však začíná psát až v souvislosti s vypuknutím Velké francouzské revoluce. Pár týdnů pod dobytí Bastilly byly

⁸ *La Commune* [15.1.2007]. Dostupný z: <http://www.juripole.fr>

⁹ Kolektiv autorů : *Dějiny Francie*. Praha : Nakladatelství Svoboda, 1988, s. 93

¹⁰ Rémond, B., Blanc, J. : *Les collectivités locales*. Paříž : Dalloz, 1989, s.37

dekretem ze 4. srpna 1789 zrušeny výsady různého obsahu, jichž požívaly provincie, knížectví, města a obce, a tím byl položen základ pro jednotnou správu království.

Ústavodárné shromáždění přijalo v létě dva základní principy týkající se organizace územní samosprávy, a sice **zásadu jednotného statutu** všech obcí a **zásadu duality** jejich **funkcí**, podle níž volení zástupci obce plní funkce zároveň funkce státu i obce. Zde byly tedy položeny základy toho, co české právo zná jako přenesenou a samostatnou působnost obce. Tyto dva principy pak byly doplněny zásadou politickou, podle níž mohli **moc v obci získat pouze volení zástupci**.

Krátce nato v Ústavodárném shromáždění probíhala debata o novém územním členění státu, přičemž proti sobě stály dvě koncepce. **Thouretova**, která stavěla na geometrickém členění země a upřednostňovala vytvoření větších celků se zdůvodněním, že demokracie může efektivně fungovat pouze ve větších obcích, které dokáží plnohodnotně plnit svoje správní funkce a lépe odrážejí přání lidu. Oproti ní stála **Mirabeauova** koncepce, která naopak prosazovala vznik menších obcí s ohledem na historické a geografické dědictví Francie, které by umožnily ústřední moci lepší kontrolu¹¹. Nakonec byla **zákonem z 14. 12. 1789** přijata koncepce druhá, podle níž se z bývalých farností starého režimu staly obce. Obce byly koncipovány jako místní společenství obyvatel¹², „základní správní jednotky“ samostatně rozhodující o svých záležitostech. Všechny obce byly postavené podle stejného modelu a požívaly rozsáhlou autonomii na ústřední moci.

První obecní volby na základě přímého hlasovacího práva pro muže od 25 let, avšak omezeného censem, se konaly v únoru roku 1790. Poprvé byla obec ústavně zakotvena v **ústavě z roku 1791**, v článku 8 hlavy II.

K výraznému potlačení obecní samosprávy ve směru centralismu došlo za jakobínské diktatury a dále za Direktoría na základě **ústavy z rok 1795**. V menších obcích, kde nebyla role samosprávy příliš silná, byly samosprávné orgány zrušeny a nahrazeny státními úředníky. Zároveň byly tyto obce sdruženy do nově vytvořených kantonů¹³. Naopak ve velkoměstech byly za účelem lepší kontroly ústřední moci zřízeny nejméně tři odlišné obecní správy a obec byla rozdělena na několik obvodů (*arrondissement*).

¹¹ *La décentralisation (1789 - 2002)* [21.3.2006]. Dostupný z: zdroj www.assemblee-nationale.fr

¹² Ústava z 3. září 1791, čl. 8 : „*Francouzští občané z hlediska vztahu místních svazků, které vznikají z jejich sdružování v městech a v některých územních obvodech venkova, vytvářejí obce*“ .

¹³ Kantony, podobně jako arrondissementy dnes slouží pouze jako správní obvody.

Konzulát a císařství

Napoleon obnovil postavení obcí, jimž byl za Direktoría tento statut odepřen, a navrátíl jim jejich správu, zavedl však silný centralismus, který byl vyjádřen v ústavě vydané **22. frimairu¹⁴ roku VIII** (13. prosince 1799). Vážný zásah do práva na územní samosprávu pak představoval **zákon 28. pluviôse roku VII** (17. února 1800), který zřídil funkci prefekta, představitele zájmů státu, a postavil jej do čela departementu. Obecní orgány byly jmenovány ústřední mocí (v menších obcích prefektem, a v obcích s více než 5000 obyvateli prvním konzulem, později císařem) a ztratily svůj reprezentativní a demokratický charakter. Prefekt potlačil do značné míry jejich iniciativu. Napoleonská centralizace tak zbavila obecní správu většiny jejích pravomocí a prostředků.

Červencová monarchie

V tomto období došlo k mírné decentralizaci. Po pádu Bourbonů za červencové revoluce 1830 byly na základě **organizačního zákona z 21. března 1831 obnoveny volby do obecních zastupitelstev¹⁵** na základě volebního censu (v zásadě volily „osoby nejvíce v obci zdaněné“¹⁶). Zastupitelé byli voleni na 6 let, přičemž každé tři roky se volila polovina zastupitelstva. Starosta byl nadále jmenován ústřední mocí, ovšem již povinně ze středu obecního zastupitelstva.

Kompetenční zákon z 18. června 1837 obcím přiznal explicitně právní subjektivitu v rámci občanského práva, když jim dovolil vlastnit majetek. Zároveň rozšířil pravomoci obecních zastupitelstev.

Druhá republika

Přechodné posílení územní samosprávy nastalo v roce 1848 v souvislosti s revolučními událostmi. Byl zrušen volební census a starosta byl volen obecním zastupitelstvem, které bylo samo voleno na základě všeobecného volebního práva. Funkce starosty však nebyla placená, což fakticky zabraňovalo nemajetným lidem ji zastávat.

Druhé císařství

Druhé císařství se neslo naopak v duchu silné centralizace. Ludvík Napoleon v roce **1852** výrazně omezil pravomoci územní samosprávy, poté co se proti němu při převratu

¹⁴ Měsíc revolučního kalendáře, používaný ve Francii v letech 1792 až 1805 a pak v roce 1871

¹⁵ Ponteil, F. : *Les institutions de la France de 1814 a 1870*. Paříž : Presses universitaires, 1966, s. 156

¹⁶ Merle, R. : *La commune et la démocratie*. Journée Maires Communes Rurales PACA, 2003

postavily některé francouzské obce, které si vytvořily revoluční orgány. Opět byl zaveden volební census, starostové byli znovu jmenováni. V roce 1855 došlo k zkrácení délky trvání mandátu obecních funkcionářů na pět let, v roce 1865 bylo uzákoněno, že starosta a náměstci mohou být vybíráni i mimo zvolené obecní zastupitelstvo. Na sklonku císařství byl však vydán **zákon z 24. července 1867**, kterým byly obecním zastupitelstvům přiznány skutečné rozhodovací pravomoci.

Třetí republika

Přelom znamenal vydání **obecního zákona z 5. dubna 1884**, který položil základy uspořádání obecní samosprávy¹⁷, jež v podstatě přetrvalo až do dnešní doby. Navázal na práva a svobody obcí, které byly dosud získány, přiznal obci statut územního samosprávného celku a výslovně zakotvil jednotný právní režim pro všechny obce bez ohledu na jejich velikost.

Volba starosty obecním zastupitelstvem byla explicitně uznána, bylo zavedeno všeobecné hlasovací právo. Obecní zastupitelstvo bylo voleno na 4 roky (od roku 1929 na 6 let) jako celek a neobnovovalo se již z jedné poloviny. Jistou protiváhou k přiznání těchto svobod se však stalo zavedení dozoru¹⁸ nad starostou a nad akty obce, který vykonával prefekt.

Velice významná je pak v zákoně obsažená **generální kompetenční klauzule**¹⁹, která znamenala značné rozšíření pravomocí obce. Tím je vyjádřena **zásada svobodné správy územních samosprávných celků**. Dalšími důležitými body zákona byla **zásada bezplatného vykonávání funkcí** v obecních orgánech s právem na proplacení nákladů za výkon úkolů uložených na základě zvláštních pověření, zároveň byla stanovena možnost zastupitelstva přiznat starostovi náhrady výdajů na reprezentaci. Zákon upravil rovněž **obecní rozpočet**, který se dělil na řádný a mimořádný, navrhoval ho starosta, schvalovalo zastupitelstvo a řídil je prefekt, který nařizoval výdaje. Další významnou nově poskytnutou pravomocí bylo svěřeni úkolů **policie** obci. Je třeba rovněž připomenout, že zde byla poprvé stanovena možnost obcí spolupracovat mezi sebou, v podobě uzavírání dohod a pořádání meziobecních konferencí.

Vývoj do roku 1982

Další změny na úrovni obce až do roku 1982, kdy byla zahájena rozsáhlá

¹⁷ *Les grandes principes de la loi municipale de 1884* [10.12.2006]. Dostupný z : <http://www.senat.fr>

¹⁸ „*Tutelle*“ – doslova poručnictví, ochrana. *Tutelle administrative* pak znamená správní dozor. Na první pohled nezvyklé označení někteří autoři vysvětlují obsahem tehdejšího vztahu ústřední moci k místní samosprávě, který se dá připodobnit ke vztahu poručníka (státu) a poručenice (obce, departementu).

¹⁹ Zákon ze dne 5. 4. 1884, o organizaci obce (obecní zákon), čl. 61, odst.1 : "*Obecní zastupitelstvo řídí svými usneseními záležitosti obce*".

decentralizace, v podstatě jen doplňovaly tento systém. Kromě válečného období, kdy byly na základě **aktu z 16. listopadu 1940** zrušeny volby do obecních zastupitelstev, bylo po následující roky postupně posilováno postavení obce. V roce 1945 bylo přiznáno v obecních volbách hlasovací právo ženám, čímž se volební právo stalo skutečně všeobecným.

Ústava čtvrté republiky z 27. října 1946 potvrdila princip svobodné správy územních samosprávných celků, vykonávané v rámci stanoveném zákony. Obecní samospráva byla uznána v ústavněprávní rovině.

Celé období páté republiky se neslo v duchu pomalé decentralizace. **Ústava páté republiky** z 4. října 1958 (v hlavě XII) navázala v podstatě na ústavu předchozí.

Zákon z 31. prosince 1970 zrušil povinnost *předběžného schvalování rozpočtu* obcí prefektem a snížil počet *usnesení* obecních zastupitelstev, které podléhaly tomuto schválení. **Zákon z 3. ledna 1979** zavedl *blokovou provozní dotaci*, která přispěla k větší finanční nezávislosti obce. **Zákon z 10. ledna 1980** upravil *přímou místní daňovou soustavu* a umožnil, aby obecní zastupitelstva stanovovala přímo sazby místních daní a poplatků, zatímco dříve se pouze vyslovovala k výnosům. Tato legislativa již předznamenávala rozsáhlou decentralizaci let osmdesátých.

1.1.1.2 Orgány obce a jejich postavení

Doba předrevoluční

V této době spravovaly města a obce samosprávné orgány, jejichž označení i pravomoci a jejich rozsah se v průběhu vývoje měnily, ale již zde lze vysledovat základy orgánů francouzské obce moderní doby - starostu a obecní (resp.městské) zastupitelstvo²⁰. Míra jejich samosprávy závisela na vůli krále a nelze v žádném případě hovořit o územní samosprávě v dnešním smyslu. Se zavedením královských intendantů byla místní samospráva stále více ovládána královskou mocí, kromě něj v obci působil ještě *obecní sbor (corps municipal)* a *zástupce (syndic)*²¹.

Velká francouzská revoluce

Obce zřízené na základě **dekretu 22. prosince 1789**²² měly v této době v zásadě tři orgány. Zastupitelský orgán představovala *generální rada (conseil général)*, nazývaná

²⁰ „*Conseil municipal*“, doslova „obecní rada“, odpovídá českému „obecnímu zastupitelstvu“.

²¹ Rémond, B., Blanc, J. : *Les collectivités locales*. Paříž : Dalloz, 1989, s.38

²² Čl. 7 („*V každém městě, městyse, farnosti nebo pospolitosti bude obec.*“). K tomu též : Lutterer, V. : *Obecní zřízení: požehnání nebo katastrofa?*. Veřejná správa, 2002, č. 9, s.25

rovněž *primární shromáždění*²³, volená na dva roky, přičemž se každoročně nově volila polovina jejích členů. Exekutivu obce tvořil *obecní sbor (corps municipal)*, který byl zvolen ze středu generální rady, spolu se *starostou (maire)* voleným ze středu obecního sboru. Ústřední moc představoval *královský prokurátor*²⁴, který byl ovšem v souladu se zásadou, podle níž v obci mohou vykonávat moc jen volení zástupci, rovněž voleným orgánem. Funkční období obecního sboru, starosty a královského prokurátora bylo dvouleté. Tento systém orgánů byl v podstatě zachován během dalších revolučních let, s některými změnami, které provázelo vyhlášení republiky. Základní schéma (zastupitelstvo a starosta) se dochovalo prakticky po celou dobu vývoje obecní samosprávy, během doby se pouze měnilo jejich postavení.

V letech jakobínského teroru byla pravomoc obecních orgánů omezena vyslanci ústřední správy, kteří působili v obcích a byli podřízeni Výboru pro veřejné blaho. Po pádu jakobínů za Direktoría byly v roce 1795 zrušeny stávající orgány obce, čímž byla samospráva prakticky zlikvidována. V obcích s méně než 5 000 obyvatel byl ustanoven jako zástupce ústřední moci *obecní zástupce (agent municipal)*, který v podstatě nedisponoval žádnými reálnými samosprávnými pravomocemi, a jeho *náměstek*²⁵. Tyto obce, sdružené do kantonu, navenek zastupoval *prezident*, který byl volen delegáty – obecními zástupci jednotlivých obcí kantonu, a moc direktoria na této úrovni byla představována *komisařem* jmenovaným ústřední mocí. Tato změna byla motivována snahou o získání absolutní kontroly ústřední vlády i nad nejnižší úrovní správy.

Konzulát a císařství

Obecní orgány nadále tvořilo *obecní zastupitelstvo* a *starosta*, volební princip byl však opuštěn, v obcích začal působit *prefekt* jako zástupce ústřední moci a představitel státu. Starostovi byla svěřena odpovědnost za správu obce. Samosprávné funkce obecních orgánů byly potlačeny, náležela jim pouze správní funkce, při jejímž výkonu byly navíc postaveny pod dozor prefekta. Zastupitelstvu náležela v zásadě jen funkce poradní.

Červencová monarchie

Obecní zastupitelstvo bylo opět voleno, starosta byl však nadále jmenován prefektem. *Starosta* vystupoval zároveň jako představitel státu a jako výkonný orgán

²³ Primárním shromážděním se zastupitelský orgán nazýval v souladu s čl. 1 ústavy z 3. září 1791, neboť plnil důležitou volební funkci při vytváření Národního zákonodárného shromáždění.

²⁴ Moreau, J. *Administration régionale, départementale et municipale*. 6.vydání, Paříž: Dalloz, 1983, s.17

²⁵ *La décentralisation (1789 - 2002)*[21.3.2006] Dostupný z : www.assemblee-nationale.fr

obecního zastupitelstva. **Zastupitelstvo** však již získalo postavení zastupitelského orgánu, bylo oprávněno svými usneseními řídit správu vlastního majetku, v dalších případech mu náleželo přijímat za určitých podmínek „vykonatelná usnesení“.

Druhá republika

Jedinou změnou v tomto období byla skutečnost, že **starosta** byl **volen ze středu zastupitelstva** a jeho samosprávná úloha byla posílena.

Druhé císařství

Zastupitelstvo sice zůstalo i nadále voleným orgánem, **starostové** však byli **opět jmenováni prefektem** a mohli být vybráni dokonce z osob, které nebyly zvoleny do obecního zastupitelstva.

Třetí republika

Strukturu obecních orgánů²⁶ tvořilo **obecní zastupitelstvo (conseil municipal)** a **starosta (maire)** spolu s náměstký. Na základě **obecního zákonem z roku 1884** se francouzská právní úprava navrátila k volbě starosty a náměstků ze středu obecního zastupitelstva²⁷. **Zastupitelstvo** představovalo zastupitelský a usnášející se orgán, exekutiva náležela volenému orgánu obce - **starostovi** a nikoli již funkcionářům jmenovaným státem. Starosta v novém obecním uspořádání získal nejvýznamnější úlohu, stal se prvním představitelem obce. Měl za úkol provádět rozhodnutí zastupitelstva a zároveň zastupoval zájmy státu v obci, získal rovněž nařizovací a policejní pravomoci. Stal se orgánem tradiční policie, jejímž úkolem bylo udržování pořádku v obci, byl nadřízeným zaměstnancům obce. **Náměstci** byli pomocným orgánem starosty a nenáležely jim vlastní pravomoci. **Prefekt** zůstal dozorovým orgánem, starostovi byla uložena povinnost předávat mu svoje výnosy²⁸, které mohl prefekt zrušit či pozastavit. Systém obecních orgánů se od této doby až do roku 1982 podstatným způsobem nezměnil.

1.1.1.3 Pravomoc a působnost obcí

Doba velké francouzské revoluce – konzulát - císařství

Základ pro vymezení samosprávné a přenesené působnosti přinesl **zákon z 14-22. prosince 1789** ve svém článku 59. Obec tak byla chápána na jedné straně jako správní

²⁶ Zákon o organizaci obce z 5. dubna 1884, čl. 1 : "Obecní těleso(tj.orgány obce) každé obce se skládá z obecního zastupitelstva, starosty a jednoho či více náměstků."

²⁷ Zákon o organizaci obce z 5. dubna 1884, čl.73

²⁸ Tzv. *arrêté municipal*, který představuje specifický způsob realizace starostových pravomocí, blíží se našemu právnímu předpisu obce (vyhláše či nařízení), upravuje například svoz odpadu, otázky veřejného klidu aj.

obvod pro výkon státní správy a na druhé vykonávala samosprávnou funkci. **Samostatná působnost** obce byla vymezena v obecné rovině jako právo samostatné správy svých záležitostí na místní úrovni. Sem náležela správa obecního majetku, hrazení obecních nákladů, řízení veřejných staveb, správa obecních zařízení. Obcím bylo rovněž uloženo zajišťování veřejného pořádku, ochrana majetku obyvatel, ochrana veřejného zdraví a bezpečnosti²⁹. K tomu obci náležela pravomoc přijímat usnesení, jejichž výkon zajišťovala obecní exekutiva. **Přenesená působnost** spočívala v zajišťování úkolů přenesených na obec státem (vybírání přímých daní, řízení veřejných prací, správa veřejných institucí). Starostovi náleželo zajistit výkon zákonů, sestavit rozpočet obce, rozdělovat a vybírat místní dávky a poplatky, poskytnout výživu těm, kdo podléhali správě obce a organizovat národní gardy³⁰. Takto vymezená působnost obcí tvořila základ pozdějšího vývoje. Za konzulátu a císařství byly pravomoci obce velice omezeny mocí prefekta v obci, obecním orgánům byla odebrána iniciativní pravomoc a náležela jim pouze správní a poradní funkce.

Červencová monarchie

Zákonem z 18. července 1837 byly vymezeny pravomoci a oblasti působnosti obce. Zákon je rozděloval do **tří oblastí**. Do **první** oblasti spadaly záležitosti, které mohlo obecní **zastupitelstvo** v zákonem stanovených případech spravovat a **říditi svými usneseními** (*délibérations*). Přijímání usnesení podléhalo kontrole prefekta, který měl pravomoc takové usnesení zrušit, či pozastavit jeho platnost. Tato první oblast byla pochopitelně velice úzká a omezená. **Druhou** kategorií pravomocí byla oblast, o níž se mohlo obecní zastupitelstvo usnášet, ale jeho **usnesení nebyla vykonatelná**. V rámci této oblasti však byl vymezen důležitý prvek právní subjektivity obce, **finanční režim obce**. Obec byla oprávněna ke správě vlastního majetku. Byla zde stanovena pravidla pro používání obecních příjmů a pravomoci v oblasti rozpočtového řádu. **Třetí kategorií** pravomocí pak tvořila oblast, v níž zastupitelstvo mohlo pouze podávat své **stanovisko prefektovi** k různým záležitostem.

Druhé císařství

Obecní zákon z 24. července 1867, rozšířil a nově vymezil oblasti pravomocí a působnosti obecního zastupitelstva. To bylo napříště oprávněno schvalovat nové kategorie výdajů a ukládat nové dávky k jejich hrazení, čímž byla rozšířena finanční

²⁹ Legendre, P.: *Histoire de l'administration de 1750 a nos jours*, Presses universitaires de France, Paris, 1968, s. 115

³⁰ Merle, R. : *La commune et la démocratie*, Journée Maires Communes Rurales PACA, 2003

autonomie obce. Zároveň začala platit nová pravidla o dozoru, podle kterých prefekt v mnoha oblastech zasahoval pouze v případě neshod starosty s obecním zastupitelstvem.

Třetí republika

Obecní zákon z 5. dubna 1884 ve svém článku 61 obsahoval revoluční tzv. **generální kompetenční klauzuli**³¹, podle níž zastupitelstvo obce řídí záležitosti obce svými usneseními a tak vlastně vymezuje jeho samostatnou působnost. Pojem „záležitosti obce“ nikde vymezen není, proto je jeho obsah chápán velice široce a za různých okolností různě, jeho vymezení napomáhají rozhodnutí Státní rady. Na základě tohoto zákona se obec spravovala svobodně, správním orgánům státu náležela jen pravomoc dozoru a kontroly a již ne pravomoc řízení. Přenesená působnost pak zůstala soustředěna v rukou starosty.

Dalšího rozšíření pravomocí se obcím dostalo v roce 1926, kdy byl vydán **vládní dekret z 5. listopadu 1926**, který jim umožnil nabývat účasti v obchodních podnicích nebo družstvech, které byly zřízeny za účelem zajišťovat zásobování obyvatelstva nebo výstavbu sociálního bydlení a **vládní dekret z 28. prosince 1926**, jenž je opravňoval zřizovat zvláštní obecní podniky³² (*régie municipale*).

1.1.2 Departement jako vyšší územněsprávní celek a jeho vývoj do roku 1982

Department fungoval v průběhu svého vývoje jednak jako správní obvod státní moci a jednak jako územní samosprávný celek. Byl vytvořen během Velké francouzské revoluce jako prostředek decentralizace státní moci, Napoleon ho naopak po zřízení funkce prefekta, který hájil státní zájmy v departmentu, využil k centralizaci země. Během devatenáctého a dvacátého století se prosazovala postupná decentralizace a department získal částečnou autonomii, velkou roli v jeho samosprávě však hrál nadále prefekt coby představitel státu. Právní režim departmentu coby subjektu územní samosprávy byl stanoven zejména zákonem z 10. srpna 1871, tedy třináct let před vydáním podobného předpisu upravujícího postavení obcí. Až do roku 1982 však department zůstává zcela decentralizovaným územním samosprávným celkem.

³¹ Rémond, B., Blanc, J. : *Les collectivités locales*. Paříž : Dalloz, 1989, s.40

³² Podobně současná česká právní úprava : zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích § 35a odst. 1

1.1.2.1 Historický vývoj a právní úprava departementu

Předrevoluční doba

Za Starého režimu fungovaly určité správní obvody (pro účely církevní, soudní, vojenské a finanční)³³, které tvořily mezistupeň mezi obcemi a státem, jejich povaha a režim však byly velice různorodé, charakterizovalo je vzájemné překrývání a nejasné vymezení kompetencí. Unifikaci správy měl přinést **královský edikt v roce 1787**, který vytvořil **prostřední stupeň správy** (*district, arrondissement*), na jehož čele stáli volení zástupci.

Velká francouzská revoluce

Jednou z prvních priorit revolučního Ústavodárného shromáždění se stalo územní uspořádání země. Opět proti sobě stály dvě koncepce – první v podobě **Thouretovy zprávy**, v níž vyjádřil svou představu o **geometrickém rozdělení území Francie na 80 departementů**, které by bez ohledu na hranice bývalých provincií tvořily čtverec o straně délky 18 mil. Proti němu stál znovu **Mirabeau**, který navrhoval vytvořit **120 departementů** s odůvodněním, že příliš velké departementy povedou nevyhnutelně k nutnosti slučování obcí pro účely efektivnější správy tak velkého prostoru. Nakonec se v této oblasti prosadila Thouretova koncepce. **Zákonem z 22. prosince 1789 o zřízení primárních a správních shromáždění** byl vytvořen departement, který byl koncipován ještě jako jednotka územního členění a nikoli jako nový územní samosprávný celek. Racionální departementální územní členění se mělo rozejít s provinciemi království, které podle názorů autorů reformy odrážely potřeby francouzské aristokracie³⁴.

26. února 1790 Ústavodárné shromáždění docílilo územního členění, bylo **vytvořeno 83 departementů**. Departement se tak stal základní správní jednotkou Francie, která měla **plnit dvojí funkci** podobně jako obec – na jedné straně plnit úkoly spjaté se zájmem státu a na straně druhé reprezentovat zájem místní. **Ústava z 3. září 1791** potvrdila novou organizaci země³⁵. V průběhu revoluce se na fungování departementu odrážely politické boje mezi girondinisty, kteří byli zastánci decentralizace a jakobíny, kteří podporovali centralizovaný unitární stát. Po svém nástupu k moci jakobíni **dekretem z 4. prosince 1793** zrušili orgány departementu a jejich pravomoci byly přeneseny na správy okresů, které stály pod přímou kontrolou Výboru pro veřejné blaho.

³³ Rémond, B., Blanc, J. : *Les collectivités locales*. Paříž : Dalloz, 1989, s.72

³⁴ Legendre, P. : *Histoire de l'administration de 1750 a nos jours*. Paříž : Presses universitaires de France, 1968, s. 117

³⁵ Ústava z 3. září 1791, článek první : "Království je jediné a nedělitelné: jeho území je rozděleno do třiaosmdesáti departementů, každý departement je rozdělen na okresy, každý okres na kantony".

Režim Direktoría naopak znovu zavedl **ústavou ze dne 5. fructidoru roku III** (22. srpna 1795) departementální správy a zrušil okresy. Departmenty byly rozděleny na kantony a ty se dělily na obce.

Konzulát a císařství

V tomto období byl department zachován, ale jeho správa byla dalekosáhle změněna ve směru centralizace. **Zákonem z 28. pluviôse roku VIII** Napoleon položil **trvalé základy departementální správy**, když zavedl **funkci prefekta**³⁶, který byl přímo jmenován a odvoláván prvním konzulem (později císařem), jehož zájmy v departmentu hájil, a zastupoval přímo vládu. Prefektovi měly pomáhat dva poradní orgány – **generální rada**, která ztratila postavení samosprávného orgánu, a **rada prefektury**. Mandát zastupitele v generální radě byl za doby Konzulátu na devět let zrušen. Pro potřeby státní správy se územní departmentu členilo na podprefektury. Všechny správní orgány departmentu byly jmenovány ústřední mocí a rozhodovací pravomoci se soustředily v rukou prefekta.³⁷ Mezi pravomocemi prefekta, který ve své osobě soustředil veškerou výkonnou moc departmentu, mimo jiné náleželo jmenovat starosty obcí a jejich náměstky v obcích s méně než 5000 obyvateli a navrhopvat prvnímu konzulovi, později císaři, nominaci ostatních starostů.

Červencová monarchie – druhé císařství

Částečnou decentralizaci a demokratizaci správy přinesly 2 zákony z počátku červencové monarchie. **Zákon z 22. června 1833** zavedl **volby do generální rady** na základě volebního censu, který byl zároveň snížen. **Zákon z 10. května 1838** přinesl oprávnění zastupitelského orgánu departmentu **přijímat vykonatelná rozhodnutí**, dále implicitně **uznal občanskoprávní subjektivitu departmentum**³⁸, které mohou od této doby vlastnit majetek a vystupovat před soudem. Zároveň tímto zákonem došlo k **rozšíření pravomocí departmentu** a byly mu svěřeny další správní úkoly. Druhá republika přinesla krátkodobé zavedení všeobecného hlasovacího práva ve volbách do místních zastupitelstev a přiznání veřejnosti jednáním generální rady.

Za druhého císařství došlo k opětovné centralizaci a prefekt získal další pravomoci na úkor generální rady. Jistý obrat znamenal **zákon z 10. července 1866**, kterým byly

³⁶ Chauvin, F. : *Administration de l'état*, Paříž : Dalloz, 1985, s. 87

³⁷ Tuto skutečnost jasně vyjádřil článek 3 zákona z 28. pluviôse roku VII : “*Prefekt bude jako jediný pověřen správou.*”

³⁸ Debbasch, C. : *Institutions de droit administratifs. Tome 1, Les structures administratives*. Paříž : Presses universitaires de France, 1991, s. 262

departmentu přiznány skutečné rozhodovací pravomoci, zároveň byly rozšířeny oblasti jeho působnosti.

Třetí republika

Dalšího rozšíření pravomocí územní samosprávy se Francie dočkala až za třetí republiky. Předtím byl ovšem již vydán **zákon z 10. srpna 1871**, který vybudoval **právní režim departementu**³⁹. Zákon navázal na předchozí úpravu, zavedl volby na základě všeobecného hlasovacího práva do generální rady na šest let, přičemž byla každé tři roky obnovována z jedné poloviny, s volbou jednoho zastupitele za každý kanton departementu. Zároveň byly rozšířeny pravomoci generální rady, která mohla napříště přijímat rozhodnutí bez předchozího schválení prefekta, ale neměla absolutní rozhodovací pravomoc o všech záležitostech departementu. Ohledně všech ekonomických otázek a otázek všeobecné správy mohla pouze vyslovovat svá přání. Byla rovněž zřízena **komise departementu** jako stálý orgán pověřený kontrolou prefektorální správy, přesto výkonná moc zůstává nadále v rukou státu, jelikož prefekt zůstal jediným představitelem moci výkonné na úrovni departementu a v této funkci byl oprávněn podávat radě instrukce a vykonávat její rozhodnutí. Tímto byly položeny základy právního režimu departementu, které byly postupem času doplňovány dalšími texty, zejména **dekretem z 5. listopadu roku 1926**, jenž rozšířil autonomii generální rady snížením dohledu nad departementem a zrušením určitého počtu podprefektur.

Za vichistického režimu byly **aktem vlády z 7. srpna 1942** zrušeny volby do generálních rad. **Ústava čtvrté republiky z roku 1946** pojednala i postavení departementu, který zde byl uznán jako územní samosprávný celek a byl zde rovněž vyjádřen princip svobodné správy těchto celků svými zastupitelstvy, výslovně se zde hovoří i o tom, že výkon rozhodnutí zastupitelstev zajišťuje volený starosta nebo jejich předseda⁴⁰. Přesto nedošlo k přesunu výkonných pravomocí na předsedu rady cestou organického zákona⁴¹, naopak bylo přistoupeno k další dekoncentraci pravomocí posílením pravomocí prefekta departementu. **Nařízením z 5. 1. 1959** byl omezen dohled nad departementy a rozšířeny jeho pravomoci.

³⁹ *La décentralisation (1789 - 2002)* [21.3.2006] Dostupný z : www.assemblee-nationale.fr

⁴⁰ Ústava francouzské republiky z roku 1946, čl. 85-87

⁴¹ Organický zákon je ve Francii obyčejný zákon upravující základní ústavní instituty. Kroupa, J. a kolektiv. *Soudobé ústavní systémy*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 1996, s.69

1.1.2.2.Orgány departementu a jejich postavení

Velká francouzská revoluce

Po ustanovení departmentů byl pak department jakožto decentralizovaný správní obvod spravován volenými *radou departmentu, ředitelstvím a zástupcem prokurátora*.⁴²

Zástupce prokurátora měl zastupovat zájmy státu, volená rada, která se scházela pouze jednou za rok, měla vyjadřovat vůli obyvatel, ředitelství tvořilo stálý exekutivní orgán departementu. Přesto všechny orgány nově vytvořeného departmentu jednaly pod kontrolou vlády⁴³.

Po zakotvení departmentu v ústavě z roku 1791 navázala soustava orgánů na předchozí. *Generální rada* fungovala jakožto zastupitelský orgán, volený na dva roky, přičemž každoročně se nově volila polovina rady. Generální rada se scházela pravidelně jednou ročně, mohla však pořádat mimořádné schůze. Mezi schůzemi jednotlivé záležitosti projednávaly *výbory (comités)* generální rady. V čele generální rady stálo *volené ředitelství (directoire)* jako stálý orgán, které řídil *předseda generální rady*, kterému asistoval *generální tajemník*.

V období jakobínského teroru byly orgány departmentu zrušeny a na jejich místo nastoupili *pověření zástupci (représentants en mission)*, kteří podléhali přímo ústřední moci. Následný vývoj se nesl v duchu centralizace. Za Direktoría, kdy byl department oživen, byla obnovena *generální rada*, která byla ovšem nyní volena na pět let a každoročně byla volena pětina jejích členů, což přinášelo značnou nestabilitu. Kromě toho byla její samosprávná role oslabena skutečností, že ministr mohl sesadit členy generální rady či pozastavit její činnost a její akty prohlásit za neplatné. Navíc byl radě nadřízen *ústřední komisař (commissaire central)*, kterého jmenovala vláda a jenž disponoval podobnými pravomocemi jako královský intendant a stal se následně jistou inspirací pro vytvoření funkce prefekta za konzulátu.

Konzulát a císařství

V tomto období tvořila systém orgánů departmentu nadále *generální rada*, jejíž pravomoci byly dále okleštěny a zůstaly jí čistě konzultativní pravomoci, *prefekt* jako představitel státní moci a *rada prefektury* jako jeho poradní orgán. Zároveň bylo jasné

⁴² Rémond, B., Blanc, J. : *Les collectivités locales*. Paříž : Dalloz, 1989, 73 s.

⁴³ Legendre, P.: *Histoire de l'administration de 1750 a nos jour*. Paříž : Presses universitaires de France, 1968, s. 117

vymezeno postavení prefekta, který jako jediný disponoval exekutivní pravomocí a byl pověřen správou departmentu. V osobě prefekta došlo ke kumulaci nových pravomocí, které stát vykonával na úrovni departmentu⁴⁴, některé pravomoci byly uzmuty samosprávným orgánům.

Červencová monarchie

Za červencové monarchie došlo k demokratizaci na úrovni departmentů. **Generální rada** se opět volila a každé tři roky se z jedné třetiny obměňovala. **Prefekt** měl nadále pravomoc jmenovat starosty, nyní se to však týkalo skutečně malých obcí (s méně než 3000 obyvateli, dříve 5000). Nově bylo **předsedovi generální rady** přiznáno oprávnění obrátit se na ministra vnitra se svými požadavky⁴⁵.

Třetí republika

Po vydání přelomového **zákona z roku 1871** měl department jakožto územní samosprávný celek tři orgány. Zastupitelským orgánem zůstala **generální rada**, která byla složena ze zastupitelů volených na šest let za každý kanton departmentu, přičemž každé tři roky se volila jejich polovina. Rada se scházela na dvou veřejných řádných schůzích ročně, které trvaly minimálně 14 a maximálně 30 dní. Nově byla zřízena **komise departmentu**, jež měla na starosti spravovat department v době, kdy nezasedala generální rada. Zákon stanovil, že komise „*přijímá rozhodnutí se souhlasem generální rady a v součinnosti s prefektem*“. **Předseda generální rady**, který předsedal jejím zasedáním a měl tehdy pouze velice omezené, či spíše symbolické pravomoci, byl volen při každé obnově zastupitelstva.

Prefekt si v této době zachoval dvojí funkci – jako **představitel státu** a zároveň jako **výkonný orgán generální rady**. V první roli, v níž vykonával **dozor nad osobami a akty** přijímanými subjekty územní samosprávy, byl oprávněn rozpustit generální radu či podat návrh na odvolání jejího člena. V případě aktů mohl do deseti dnů po ukončení schůze generální rady požadovat jejich zrušení z důvodu překročení pravomoci či nezákonného rozhodnutí rady, zároveň tímto výrokem pozastavoval účinnost těchto aktů, zrušení se pak dělo dekretem. Coby **výkonný orgán departmentu** prefekt připravoval a vykonával usnesení generální rady, měl právo účastnit se jejího zasedání a právo vzít si slovo, totéž platilo o zasedání komise. Navíc prefekt v pozici představitele

⁴⁴ Chauvin, F. : *Administration de l'état*, Paříž : Dalloz, 1985, s. 87

⁴⁵ Ponteil, F. : *Les institutions de la France de 1814 a 1870*, Paříž : Presses universitaires de France, 1966, s. 159

státu zůstal jediným výkonným orgánem generální rady a měl pravomoc vydávat instrukce pro radu a vykonávat její rozhodnutí. Generální rada měla v té době pro výkon svých pravomocí k dispozici pouze státní orgány, tak všechna její usnesení (např. rozpočtová rozhodnutí, investiční plány aj.) mohly být z technického, správního i finančního hlediska koncipovány a realizovány pouze touto cestou, voleným zástupcům náležela pouze fáze rozhodnutí, což značně omezovalo její nezávislost⁴⁶. Tento systém se zachoval až do roku 1982, kdy byl department plně decentralizován.

1.1.2.3. Pravomoc a působnost departementu

Červencová monarchie

Poprvé byly pravomoci departementu explicitně upraveny v **zákoně z 10. května 1833** a byly zde, podobně jako v obecním zákoně té doby, rozděleny do **tří kategorií**. První skupinu tvořily záležitosti, o nichž **mohla generální rada rozhodovat s konečnou platností**, k druhé skupině **podávala své stanovisko** a v případě třetí skupiny se na ni případně mohl obrátit **správní orgán pro podání stanoviska**. Departementu ovšem v této době nebyly ještě svěřeny vlastní finance a správa majetku, naopak mu byly uloženy povinnosti týkající se rozdělování přímých příspěvků mezi jednotlivé obvody departementu (*arrondissementy*).

Druhé císařství

Na předchozí zákon navázal **zákon z 18. července 1866**, který posílil pravomoci generální rady a svěřil jí nové oblasti působnosti, v nichž mohla rozhodovat s konečnou platností – jednalo se o správu místních komunikací, správu majetku, používání volných fondů a daní⁴⁷.

Třetí – pátá republika

Dalším zlomem v úpravě působnosti a pravomocí departementu se stal **zákon z 10. srpna 1871**, který spolu se **zákony z 29. června 1899 a 30. června 1907** přiznal departementům nové pravomoci zejména ve finanční oblasti tím, že změnil strukturu rozpočtu departementu. Zákon opět rozdělil **pravomoci**, tentokrát **do dvou skupin**, o prvních mohla generální rada **s konečnou platností rozhodovat**, ke druhým **podávat své stanovisko**. **První** oblast zahrnovala otázky související s vnitřní správou departementu

⁴⁶ Rémond, B., Blanc, J. : *Les collectivités locales*. Paříž : Dalloz, 1989, s. 77

⁴⁷ Ponteil, F. : *Les institutions de la France de 1814 a 1870*. Paříž: Presses universitaires de France, 1966, s. 375

(rozpočet, daně a poplatky, používání nemovitého majetku, použití darů a odkazů) a dále šlo o údržbu silnic přiléhajících k důležitým komunikacím a správu departementálních nemocnic a chudobinců. **Druhá** oblast se týkala ekonomických otázek a otázek všeobecné správy (změna území departmentu a ve všech případech, kdy vydání stanoviska vyžadoval zákon nebo o ně požádal některý z ministrů). Důležitým posunem však bylo, že generální rada mohla v první skupině napříště přijímat rozhodnutí bez předběžného schválení prefekta. Další změny nastaly za páté republiky, kdy byly generální radě svěřeny pravomoci v oblasti nového uspořádání mapy obcí v departmentu za účelem racionalizace správy a dále mu byly přiznány nové úkoly v oblasti hospodářského plánování.

1.1.3. Základy regionu jako vyššího územněsprávního celku a jeho vývoj do roku 1982

Zpočátku byla myšlenka vytvoření regionů nahlížena s velkou nedůvěrou z důvodu přílišné decentralizace, která by mohla mít za následek oslabení ústřední moci státu. Objevuje se znovu až v poválečných letech, kdy v souvislosti s prudkým ekonomickým rozkvětem země vyvstala potřeba racionálního územního plánování a koordinace územního rozvoje. Pro tyto účely byly zřízeny správní obvody, v nichž postupně vznikaly organizace a veřejnoprávní podniky, které získávaly další pravomoci v této oblasti. Tyto základy pak vedly na počátku osmdesátých let k vytvoření regionu jako dalšího vyššího územního samosprávného celku.

1.1.3.1. Historický vývoj a právní úprava regionu

Počátky regionální správy lze nalézt v tzv. *Clémentelových*⁴⁸ *hospodářských regionech*, dobrovolných sdruženích obchodních komor, které vznikly ve Francii po první světové válce. Myšlenka regionalismu ožila za působení vlády ve *Vichy*, která **zákonem z 19. dubna 1941** zavedla 18 *regionálních prefektů*⁴⁹ jmenovaných vládou, spravujících několik departmentů, kterým byly svěřeny úkoly policie a správy zásobování. V souvislosti s osvobozením Francie byla **nařízením z 10. ledna 1944** zřízena *funkce regionálních komisařů republiky*, kterým byly dány rozsáhlé pravomoci hlavně z důvodů poválečné obnovy země, funkce zanikla v roce 1946.

⁴⁸ Podle tehdejšího ministra obchodu Clémentela, který nechal tyto regiony zřídit na základě ministerského oběžníku z 25. dubna 1917, 5. dubna 1919 pak začaly regiony fungovat na základě ministerského výnosu.

⁴⁹ Bourjol, M. : *Région et administration régionale : douze ans de réforme administrative*. Paříž : Berger – Levrault., 1970, s. 204

V roce 1947 ochromily Francii stávky a nepokoje, na což vláda reagovala vydáním **zákona o financích z 21. března 1948**, kterým zřídila *Všeobecné správní inspektory se zvláštním posláním (I.G.A.M.E.)*⁵⁰. Zřízením této funkce vláda sledovala zajištění veřejného pořádku na území o rozsahu vojenského regionu překračující obvodu několika departmentů. Inspektor, který měl koordinovat činnosti civilních a vojenských úřadů, ve svých rukou kumuloval pravomoci několika prefektů. I.G.A.M.E. posléze získal pravomoci v ekonomické oblasti.

Na nepříznivý demografický vývoj, kdy v důsledku prudkého rozvoje pařížského regionu docházelo k vyliďňování a zaostávání venkova⁵¹, reagovala vláda roku 1950 implementací *politiky územního uspořádání*, která se snažila docílit lepšího rozdělení činností na celém území podněcováním rozvoje venkova⁵². Od roku 1954 vznikala rovněž *soukromá sdružení*, která měla za cíl podporovat hospodářský rozvoj regionu nebo menší oblasti. Z těchto sdružení se následně staly *Komise pro hospodářskou expanzi*, jež byly uznány veřejnou mocí jako „významní partneři v dialogu“, stalo se tak **dekretem z 11. prosince 1954**.

Dekret z 30. června 1955 pak vytvořil jednadvacet *hospodářských programových regionů* a vymezil programy regionální činnosti, které měly za úkol podporovat hospodářský rozvoj regionu. Programové regiony si zřídily jako své orgány *mezidepartmentální konference prefektů*, které se scházely v jednotlivých regionech. Konferenci předsedal jeden z nich, jenž se nazýval *prefekt-koordinátor*. Mezidepartmentální konference podávaly stanoviska ohledně přípravy regionálních plánů rozvoje poté, co se k nim vyjádřily regionální komise pro ekonomický rozvoj regionů.

Dekret z 7. ledna 1959 přeměnil programové regiony na *správní obvody regionální činnosti (CAR – circonscription de l'action régionale)*, které mohly za účelem územního uspořádání sdružovat departmenty, které vykazovaly hospodářskou podobnost. Prefektu koordinátorovi náleželo analyzovat a posuzovat rozdělování veřejných státních investic v různých dotčených regionech. Dalším důležitým krokem se stalo dne **14. února 1963** vytvoření *Delegace pro územní uspořádání (DATAR)*, jež byla pověřena harmonizací činností prováděných v regionech. Zároveň s tím byla

⁵⁰ Bourjot, M. : *Région et administration régionale : douze ans de réforme administrative*. Paříž : Berger – Levrault, 1970, s. 64

⁵¹ Na tuto skutečnost upozornil Jean – François Gravier, ve své zprávě „Paris et le désert français“ (Paříž a francouzská pustina) z roku 1947.

⁵² *La décentralisation (1789 - 2002)* [21.3.2006] Dostupný z : www.assemblee-nationale.fr

ustanovena *Národní komise pro územní uspořádání*, která sdružovala představitele odborných organizací, dělnické odbory a regiony při vymezení hlavních směrů politiky územního uspořádání.

Správní základ regionu byl posílen **dekrety z 14. března 1964**, jež vytvořily **21 prefektů regionu**, kterým se stal ten prefekt, v jehož departementu se nacházelo sídlo regionu. Spolu s prefekty regionu byly zřízeny poloreprezentativní orgány, *komise pro ekonomický rozvoj regionů* (CODER), které sloužily jako poradní orgány a daly oficiální rámec činnosti dřívějších soukromých komisí pro hospodářskou expanzi. Komise byly složeny ze zástupců profesních nebo územních zájmů, kteří se vyjadřovali ke všem otázkám týkajícím se ekonomického rozvoje a uspořádání území v regionálním správním obvodu. V **dubnu 1969** proběhlo *neúspěšné referendum* z iniciativy prezidenta de Gaulla *o zřízení regionů coby územních samosprávných celků*, což znamenalo krátkodobé přerušení procesu regionalizace⁵³.

Právní zrod regionu jako takového však můžeme datovat až o tři roky později, na počátek sedmdesátých let, kdy byl **zákonem z 5. července 1972**⁵⁴ zřízen *region jako veřejnoprávní podnik* se zvláštním posláním v každém CARu a tím mu byla přiznána právní subjektivita a rozpočtová nezávislost. Regiony v této době ještě neměly postavení územně samosprávného celku, byly pouhými správními obvody.

1.1.3.2 Orgány regionu a jejich postavení

Při zřízení regionů jako veřejnoprávních podniků v roce 1972 byly zákonem vymezeny orgány regionu, které již tvořily zárodky samosprávných orgánů. Staly se jimi *regionální rada* coby usnášející se orgán, *hospodářská a sociální rada* jako poradní orgán a *prefekt regionu* jako řídicí a výkonný orgán. Regionální rada byla složena ze zastupitelů a senátorů volených v regionu, představitelů generálních rad, obcí s více než 30 000 obyvateli a městských společenství⁵⁵. Hospodářská a sociální rada, ve které zasedali představitelé hlavních profesních, rodinných a vzdělávacích organizací, jakož i kvalifikované osobnosti, podávala stanoviska k otázkám, které spadaly do působnosti regionální rady, která měla čistě poradní charakter.

⁵³ Bourjol, M. : *Région et administration régionale : douze ans de réforme administrative*, Berger – Levrault, Paříž, 1970, s. 45

⁵⁴ Zákon 72-619 z 05/07/1972, zákon o zřízení a organizaci regionů, čl. 1 : "V každém správním obvodu regionální činnosti, který se nazývá region, je zřízen veřejnoprávní podnik, který přijímá stejné označení."

⁵⁵ Forma meziobecní spolupráce, viz kapitola 3.

1.1.3.3 Pravomoc a působnost regionu

Regionální rada měla pravomoc přijímat usnesení ohledně záležitostí regionů, *hospodářská a sociální rada* přijímala stanoviska k projednávaným otázkám a *prefekt* instruoval ostatní orgány regionu a vykonával usnesení regionální rady. *Prefekt regionu* měl za úkol „realizovat vládní politiku hospodářského rozvoje a územního uspořádání svého obvodu“. Tato úloha vzrostla po vydání dekretů z let 1968 a 1970, které zaváděly regionalizaci finančních příspěvků, územního plánu, rozpočtu a veřejných investic.

1.2 Decentralizační proces ve Francii od roku 1982 a jeho výsledky

Decentralizační proces zahájený na počátku osmdesátých let se pokoušel vyřešit některé problémy vysoce centralizovaného francouzského státu. Jeho cílem bylo poskytnout větší nezávislost územním samosprávným celkům, přiznat nové pravomoci místním orgánům, povzbudit místní iniciativy a přiblížit občanům centra rozhodování. Proces byl od svého počátku ovládnut třemi hlavními principy – žádný územní samosprávný celek nesmí vykonávat dohled na jiným, ani mu nesmí být jiným způsobem nadřízen, stávající struktury místní správy zůstanou i nadále zachovány a žádný přesun pravomocí ze státu na územněsprávní celek se nesmí dít bez odpovídající finanční kompenzace.⁵⁶ V rámci tohoto procesu lze rozlišit dvě velké decentralizační vlny, první proběhla právě na počátku osmdesátých let v režii socialistické strany a byla realizována v zákonné rovině, druhá vlna, která je nazývána také jako Akt II (Dějství druhé) decentralizace, je spojena s ústavní novelou z roku 2003 a se jménem pravicového Jean- Pierra Raffarina.

Decentralizace let osmdesátých a její pokračování

První část procesu decentralizace byla zahájena vydáním tzv. *Deferrových zákonů*⁵⁷. Klíčovým zákonem je tzv. **decentralizační zákon z 2. března 1982 o právech a svobodách obcí, departmentů a regionů**⁵⁸. Zákon přiznal samosprávě na všech úrovních volené orgány, department tak získal vlastní exekutivní orgán a region se stal územním samosprávným celkem. Dále stanovil, že budou vydány zákony, které vymezí rozdělení kompetencí mezi jednotlivými samosprávnými celky a státem, přiznají samosprávě nové finanční prostředky, upraví postavení zaměstnanců samosprávy a

⁵⁶ La décentralisation (1982-2004) - Des lois Defferre à la réforme constitutionnelle [10. 12.2006]. Dostupný z : <http://www.vie-publique.fr>

⁵⁷ Podle ministra vnitra a decentralizace a zároveň starosty města Marseille Gastona Deferra.

⁵⁸ Zákon č. 82-213 z 2. 3. 1982 (Deferrův zákon)

místních zvolených zástupců, definují spolupráci územních samosprávných celků a upraví účast občanů na místním životě⁵⁹.

Kompetenčními zákony se staly **zákony ze 7. ledna 1983 a 22. července 1983. Zákon z 31. prosince 1982** vymezil v duchu decentralizace zvláštní postavení města Paříže, Lyonu a Marseille. **Zákon z 29. července 1982** přinesl reformu v územním plánování a zavedl nové rozpočtové nástroje⁶⁰.

Deferrovy zákony přinesly zásadní *změny v postavení územní samosprávy*. Především **zmizel prefektův dohled nad akty územních samosprávných celků**, přesněji řečeno došlo k odstranění kontroly legality a oportunitity těchto aktů *a priori*, která byla nahrazena kontrolou *a posteriori* pouze z hlediska zákonnosti. Zůstala však zachována povinnost předávat určité akty prefektovi, což zajišťuje nutné vyvážení principu volné správy kolektivit a připomíná unitární charakter státu. V případě zjištění nejasnosti již prefekt nemůže zrušit akty nebo nepozastavuje jejich platnost, naopak je povinen obrátit se na správní soud, kterému náleží, aby rozhodnul o jejich případné neplatnosti. Zároveň byl **potlačen dozor finanční**, nové kontrolní pravomoci byly svěřeny regionálním účetním komorám.

Stát přenesl soubory pravomocí, které do té doby vykonával sám, *na obce, departmenty a regiony*. Finanční příspěvky, které jim za tímto účelem přiznal, jsou globalizované ve formě dotací a neposkytují se již za určitým konkrétním účelem, pro který musely územní celky dříve zvláště žádat, což celý systém výrazně zefektivňuje. Byly vytvořeny tři formy těchto dotací - **bloková provozní dotace** (D.G.F.), **bloková dotace na výstavbu** (D.G.E.) a **bloková dotace na decentralizaci** (D.G.D.)⁶¹.

Pro plnění nových úkolů byli ze státní správy převedeni zaměstnanci na územní samosprávné celky. Jejich postavení bylo vymezeno **zákonem z 26. ledna 1984**, který nahradil dřívější kariérní systém systémem pracovních míst, **zákon z 13. července 1987** vyjasnil režim pracovníků místní samosprávy.

Postavení místních zvolených zástupců bylo dotvořeno **zákonem z 3. února 1992 o výkonu místních mandátů**, který upravil všeobecný režim náhrad⁶² pro zvolené zástupce, přiznal jim právo na vzdělání a poskytl časové dotace.

⁵⁹ S tím souvisí myšlenka tzv. demokracie blízkosti (*démocratie de proximité*).

⁶⁰ To se týká zvláště plánovacích kontraktů na úrovni stát-regiony, které se posléze staly nejdůležitějším nástrojem územního rozvoje.

⁶¹ Moreau, J. : *Administration régionale, départementale et municipale*, Dalloz, Paříž, šesté vydání, 1983, s. 13-15

⁶² Česká právní úprava je obsažena zejména v §§ 70-79 z.č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozd. předpisů

Další posun znamenal **zákon z 6. února 1992 o územní správě republiky**⁶³, který stanovil princip efektivnějšího *rozdělení úkolů mezi ústřední správou a dekoncentrovanými orgány státu* a posílil regionální úroveň správy (regionální prefekti mají na starosti implementaci komunitárních politik strukturálního rozvoje). Rovněž zavedl menšinová práva místních zastupitelů a upravil dvě nové formy meziobecní spolupráce (společenství obcí nebo společenství měst). Zákon dále podpořil **výkon místní demokracie** posílením informační povinnosti obecního zastupitelstva, stanovil možnost zorganizovat poradu s obyvatelstvem o záležitostech obce.

Objevila se myšlenka **vyrovnávání**, finanční kompenzace mezi chudými a bohatými územními samosprávnými celky. Voynetův **zákon z 25. června 1999 o uspořádání a trvalém rozvoji území** podpořil územní plánování jako nástroj politiky místního rozvoje, která je realizována především na základě smluv uzavíraných mezi jednotlivými obcemi. Na tento předpis navázal **zákon z 12. července** téhož roku, který **zjednodušil systém meziobecní spolupráce** s cílem zabránit rozdrobení obcí a sdružit prostředky pro jejich akceschopnost.

V roce 2000 byly přijaty **zákony týkající se zákazu kumulace mandátů**⁶⁴, což zdůrazňuje oddělení politického života na úrovni státu od politického života územní samosprávy⁶⁵. Další přelom znamenal **zákon o demokracii blízkosti z 27. února 2002**, který posílil možnost účasti občanů na místním životě a přinesl nový přesun pravomocí na územní samosprávné celky (doplňkové pravomoci v ekonomické, kulturní oblasti a oblasti historického dědictví). Zákon mj. posílil **postavení místních volených zastupitelů**, stanovil totiž nový **režim náhrady výdajů, vzdělávání a sociálního zabezpečení**, obsahoval rovněž **ustanovení o jejich právní odpovědnosti při výkonu jejich pravomocí**. Dále zákon umožnil vznik **rad čtvrtí** s poradními pravomocemi a **vedlejších radnic** ve větších městech.

Navzdory jistému posílení samosprávy byly výsledky první vlny decentralizace ve svém souhrnu považovány za neuspokojivé, z důvodu nedostatečného přesunu prostředků určených pro financování výkonu nově přenesené působnosti se samospráva dostávala do hlubší závislosti na státní správě. Problémy se objevily rovněž v nejasném

⁶³ Z.č. 92-125 z 6.2.1992, čl 1 : "*Územní správa republiky je zajišťována USC a dekoncentrovanou státní správou.*"

⁶⁴ Tato kumulace byla pro Francii typická. Poslanci a senátoři zastávali obvykle významné pozice v místní samosprávě, jejíž zájmy neváhali prosazovat i v ústředních zastupitelských orgánech, což vedlo ke zvláštnímu propojení politického života v centru a na místní úrovni. Chandler, J.A. : *Místní správa v liberálních demokraciích*, Brno: Doplněk, 1998, s. 77, 95

⁶⁵ Kroupa, J. a kolektiv. *Soudobé ústavní systémy*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 1996, 241 str.

vymezení pravomocí mezi jednotlivými stupni navzájem. I z tohoto důvodu bylo přikročeno k dalšímu decentralizačnímu úsilí.

Druhá vlna decentralizace, Akt II

Vydání **ústavního zákona 28. března 2003 o decentralizované organizaci republiky** představuje zahájení druhé etapy decentralizace. Změnil se jím samotný **první článek ústavy**, podle jehož nového znění již "*je organizace republiky decentralizovaná*", zároveň výslovně zavedl **princip subsidiarity**. Další změny se týkaly hlavy XII, která upravuje územní samosprávné celky - region byl jednak povýšen na ústavní úroveň (čl. 72), stejný článek zavedl možnost vytvoření územněsprávních celků se zvláštním postavením, byla zavedena finanční nezávislost územních samosprávných celků spolu s uznáním mechanismu vyrovnávání (čl. 72-2) a zároveň jim bylo přiznáno právo na experimentaci (čl. 72), která umožňuje územním samosprávným celkům experimentálně vykonávat po jistou dobu určitou pravomoc, ústavní síly se dostalo rovněž právu na místní rozhodovací referendum⁶⁶ a nově bylo zakotveno petiční právo pro voliče (čl. 72-1).

Podmínky **provádění experimentace** byly upraveny **organickým zákonem z 1. srpna 2003**. Ve stejný den byl vydán i **organický zákon upravující místní referendum**, který umožňuje územněsprávním celkům předložit návrh určitého aktu nebo usnesení k rozhodnutí voličů v referendu. Podobně **organický zákon z 29. července 2004** provádí zásadu **finanční nezávislosti**. Podle tohoto zákona je zaručena svoboda výdajů departementů, obcí a regionů, ty si mohou svobodně určit základ daní a jejich sazbu v mezích určených zákonem⁶⁷, dále je zde explicitně obsažena zásada, podle níž se **žádný přesun pravomocí** ze státu na ně nemůže dít **bez přesunu odpovídajících zdrojů** a výslovně je zde uznána **zásada vyrovnávání**. Dalším důležitým zákonem týkajícím se této druhé vlny je **zákon z 13. srpna 2004**, který stanoví další **rozsáhlé přesuny pravomocí** na subjekty územní samosprávy a vyjasňuje jejich rozdělení mezi jednotlivé stupně.

Druhá vlna decentralizace zpochybnila některé dosavadní principy organizace územní samosprávy. Tak byla diskutována slučitelnost charakteristiky Francie jako „decentralizované republiky“⁶⁸ s unitárním charakterem státu. Otázky vyvstaly ohledně

⁶⁶ V ČR, resp. ČSFR již v roce 1990 na základě ústavního z.č. 294/1990 Sb., čl 82 odst.3

⁶⁷ Tato možnost je vnímána jako skutečná revoluce v místních financích.

⁶⁸ Svoboda, K. : *Druhá etapa decentralizace ve Francii*. Veřejná správa, 2004, č. 27, s. IV-VIII „Zásadu decentralizovaného uspořádání třeba ovšem chápat a vykládat v souvislosti s dalšími základními charakteristikami státu, zvláště s ústavním principem nedělitelnosti Francie a rovnosti občanů před zákonem.“

experimentace, která dovoluje určitému územněsprávnímu celku, aby vykonával po určitou dobu zvolené pravomoci, a tak podléhal jinému normativnímu režimu než jiný celek, ve vztahu k zásadě rovnosti v přístupu k veřejné správě. Bez diskuse nebyl rovněž přijat princip subsidiarity, který podle některých teoretiků stojí v opozici s pojetím státu jako ničím neomezeného územního suveréna, s podobnou nedůvěrou se setkalo také rozšíření pravomoci v oblasti zavedení místní daňové soustavy, jež může vést k prohlubování rozdílů mezi bohatými a chudými obcemi i přes existenci mechanismu vyrovnávání. Zákon o svobodách a povinnostech místních samospráv novým přerozdělením kompetencí zpochybnil zásadu zákazu výkonu dozoru jednoho územního samosprávného celku nad jiným, když stanovil možnost, aby se na základě dohody několika územněsprávních celků různých stupňů realizovaly sdílené pravomoci, přičemž jeden z nich zaujímá postavení „*chef-de-file*“⁶⁹ jakožto koordinátora výkonu sdílené pravomoci.

1.2.1 Obecní zřízení

1.2.1.1 Vývoj k současné francouzské právní úpravě obcí

Na tomto stupni územní správy došlo po provedení decentralizační reformy k nejmenšímu počtu změn. Kromě přesunu nových pravomocí došlo na počátku devadesátých let k *posílení místní demokracie*.

1.2.1.2 Orgány obce a jejich postavení

I po reformě z roku 1982 zůstává struktura obecních orgánů zachována. Francouzské právo má pro soubor obecních orgánů označení *municipalita*⁷⁰. Jsou jimi *zastupitelstvo obce* (*conseil municipal*) jakožto kolegiální zastupitelský orgán, jehož členové jsou voleni na základě všeobecného přímého hlasovacího práva a který je pověřen svými usneseními řídit záležitosti obce, a *starosta* (*maire*) spolu s *náměstký* (*adjoints*), kteří jsou voleni zastupitelstvem a představují obecní exekutivu.

Starosta

Starostu volí na svém prvním zasedání z řad obecních zastupitelů v tajné volbě (na rozdíl od české úpravy) nově zvolené zastupitelstvo, kterému předsedá jeho nejstarší člen⁷¹. Zvolen je ten kandidát, který získá v prvním či druhém kole volby absolutní

⁶⁹ „Vedoucí postavení“ (dosl. „vůdce zástupu“) *Questions à Serge Regourd* [10.2.2007]. Dostupný z: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

⁷⁰ Někdy je výraz „municipalita“ používán v užším smyslu, pouze pro označení obecní výkonné moci, tedy starosta a náměstků na základě čl. 2122-1 CGCT – „*V každé obci je starosta a jeden či několik náměstků...*“.

⁷¹ Podobně v českém právu: zákon č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, § 91

většinu hlasů, v kole třetím stačí většina relativní. Starosta je volen na 6 let, délka jeho mandátu se kryje s délkou mandátu obecního zastupitelstva. Pasivní volební právo připadá osobám starším 21 let, které splňují předpoklady pro volbu obecního zastupitele. Zákon stanoví případy ilegibility a inkompatibility, které se většinou poji se zastáváním určitých funkcí ve veřejné správě, vykonáváním určité podnikatelské činnosti, která by se mohla dostat do konfliktu zájmů s výkonem funkce starosty, příbuzenstvím nebo neplněním povinností v předchozí obdobné funkci (v tomto případě je ovšem nevolitelnost pouze dočasného charakteru). Starostovi náleží rovněž jistá trestněprávní a občanskoprávní ochrana při výkonu funkce. Mandát starosty je ukončen buď v případě jeho smrti, nebo dobrovolného odstoupení, přičemž starosta podává demisi do rukou prefekta departementu. Ve Francii neexistuje odpovědnost starosty vůči zastupitelstvu⁷², které ho zvolilo, proto nemá zastupitelstvo možnost odvolat jej. Přesto lze starostovi, který hrubě porušil své povinnosti, pozastavit výkon jeho funkce a to na základě výnosu ministra vnitra či jej odvolat, v tom případě je odvolání vysloveno dekretem premiéra republiky přijatého v radě ministrů⁷³. Odvolání má za následek roční nevolitelnost do funkce starosty nebo náměstků. V tomto případě má zájem na řádném fungování veřejné správy přednost před zásadou nezávislosti územní samosprávy.

Starosta je sám pověřen správou obce, může však delegovat svým rozhodnutím část svých funkcí na jednoho nebo více svých náměstků, tyto funkce jsou pak realizovány pod jeho dohledem a nadále za ně odpovídá⁷⁴. Delegace musí být přesně vymezené co do svého předmětu a mohou být v každém okamžiku zrušeny. Postavení starosty ve francouzské obci je silnější než v české, má mnohem více pravomocí, působí jednak jako zástupce státu v obci a jednak jako zástupce obce, resp. její samosprávy. Jeho postavení je v rámci územní samosprávy ve Francii specifické, protože na této úrovni na rozdíl od departementu nebo regionu nepůsobí prefekt, který by byl vybaven všeobecnými pravomocemi pro výkon státní správy, za něj je tu zodpovědný právě starosta. Starosta se své funkce ujímá po svém zvolení a v tento okamžik získává své pravomoci. Tyto pravomoci se dají v zásadě rozdělit do čtyř skupin – pravomoci starosty jako představitele státu v obci, jako orgánu obecní exekutivy, jako „zmocněnce“ obecního zastupitelstva a nakonec vlastní pravomoci starosty⁷⁵.

⁷² Naopak : z.č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, § 103 odst.2

⁷³ Code général des collectivités territoriales, čl. L 2122-16

⁷⁴ Code général des collectivités territoriales, čl. L 2122-18

⁷⁵ Moreau, J. : Administration régionale, départementale et municipale. 6.vydání. Paříž : Dalloz, 1983, 30-33 s.

V pozici zástupce státu podléhá doзору a hierarchické podřízenosti prefektovi a plní různé *správní funkce* jako je vyhlášení zákonů a nařízení a dohled nad jejich dodržováním, organizace voleb, ověřování podpisů, dále působí jako matrikář (vede matrikové rejstříky, uzavírá sňatky apod.), vystupuje jako *úředník kriminální policie*, přičemž mu náleží zajišťování veřejného pořádku v obci za spolupráce se státní policií, stojí v čele⁷⁶ policie obecní⁷⁷, pokud je zřízena, další funkce jsou mu svěřeny v *soudní oblasti*, kde je podřízen prokurátorovi republiky.

V pozici představitele obecní exekutivy vykonává rozhodnutí zastupitelstva, přičemž jedná pod jeho dohledem, zároveň na něj dopadá správní dozor prefekta. V zásadě připravuje usnesení zastupitelstva a nejčastěji využívá iniciativní pravomoci. Sem spadají *finanční pravomoci* (příprava rozpočtu, jeho výkon, nařizování výdajů, kontrola účetnictví obce), *majetkové pravomoci* (správa obecního majetku, řízení obecních služeb, dohled nad veřejnými podniky, které obec zřídila) a *právní pravomoci* (právní zastupování obce, uzavírá občanskoprávní i obchodněprávní smlouvy ve jménu obce).

Dále vykonává *pravomoci, které na něj delegovalo obecní zastupitelstvo*, za jejichž výkon je mu zodpovědný. Tyto delegace se dotýkají různých oblastí (účelové určení obecního majetku, uzavírání pojistných smluv, vytvoření školních tříd, právní zastupování, podání žalob aj.) a předpokládají výslovné usnesení obecního zastupitelstva, které je osobní a trvalé povahy a lze je kdykoli odvolat. Poprvé byla tato možnost zavedena na základě **zákona z 31. prosince 1970**, který dovolil obecnímu zastupitelstvu zmocnit starostu k výkonu některých svých pravomocí, což ovšem v podstatě pouze legalizovalo už zavedenou praxi. **Zákon z 13. srpna 2004** o svobodách a povinnostech místní správy umožnil starostovi tyto delegované pravomoci dále *subdelegovat* na své náměstky či jiného člena obecního zastupitelstva bez nutnosti předchozího výslovného schválení zastupitelstvem.

Poslední oblastí je okruh, v němž je *starosta nositelem vlastních pravomocí*. V oblasti *správní policie* je pověřen zajišťováním veřejného pořádku, bezpečnosti, klidu a veřejného zdraví. Spravuje i další oblasti (bezpečnost koupání, silniční provoz). Starosta je rovněž *hlavou obecní správy*, řídí radnici, je nadřízeným pracovníkům obce a

⁷⁶ Podobně jako v české úpravě z.č. 553/1991, ve znění pozdějších předpisů, §3 odst.1.

⁷⁷ Obecní policie se zřizuje na základě čl. L2211-31, Code général des collectivités territoriales, (z.č. 99-291 15.4.1999 o obecní policii) obvykle ve větších městech.

organizuje poskytování obecních služeb⁷⁸. V oblasti urbanismu mu náleží vydávat stavební povolení ve jménu obce.

K plnění svých úkolů přijímá starosta „*arrêtés municipaux*“⁷⁹, jehož obsah se projednává v zastupitelstvu, vydává ho však starosta. Má povahu jakéhosi právního předpisu obce, bývá jednak vydáván ke správě záležitostí mu svěřených nebo jako forma vyhlášení zákonů a nařízení týkající se „správní policie“, musí být v souladu se zákony. Předpis nabývá účinnosti předáním prefektovi, který ho může v případě zjištění rozporu se zákonem předložit správnímu soudu.

Náměstci

Náměstci jsou také voleni na první schůzi nově zvoleného zastupitelstva z jeho středu spolu se starostou. Na základě **zákona z 19. listopadu 1982** je už počet náměstků náměstků určován svobodně zastupitelstvem. Každá obec musí mít alespoň jednoho náměstka, horní hranice jejich počtu v obci je vymezena 30% všech členů obecního zastupitelstva⁸⁰. Náměstci zaujímají pořadí podle sledu jejich volby. Zásadně jim nenáleží vlastní pravomoci (ty pouze v oblasti správy matrik a v jejich roli jakožto úředníka policie), jsou pouze odvozené, závisí na vůli starosty, který je na ně může přenést delegací. Pak jednají pod jeho dohledem a na starostovu odpovědnost. Omezující podmínkou je rozsah přenesených pravomocí, který nesmí dosáhnout delegace všech pravomocí starosty. Delegace mohou být kdykoli zrušeny a to i jen z důvodů vhodnosti. V případě existence překážky výkonu funkce starosty nastupuje na jeho místo po dobu trvání této překážky první náměstek v pořadí, v jakém byl zvolen.

Obecní zastupitelstvo

Zastupitelským orgánem obce je obecní zastupitelstvo, které má vyjadřovat vůli občanů obce. Do obecního zastupitelstva ***může být zvolen*** každý francouzský občan, který je zapsán na volebním seznamu obce (na základě nejméně šestiměsíčního trvalého pobytu nebo domovského práva v obci, placení příspěvků obci), dovršil 18 let a je bezúhonný⁸¹. Zákonem jsou stanoveny případy ineligibility a inkompatibility (jistí úředníci nebo funkcionáři nemohou být zvoleni v oblasti, kde vykonávají svou funkci, analogické vyloučení postihuje placené zástupce obce, podnikatele, příbuzné aj.).

⁷⁸ V české právní úpravě podobně, z.č. 128/2000 Sb, zákon o obcích, ve znění pozd. předpisů, § 103 odst. 4 pís.b

⁷⁹ Code général des collectivités territoriales, čl L2122-28

⁸⁰ Podobně (1/3 členů zastupitelstva) počet členů rady obce v české úpravě.

⁸¹ České právo vyžaduje v zásadě české státní občanství, trvalý pobyt v obci a věk nad 18 let.

Obecním zastupitelem se rovněž nemůže stát voják z povolání, policejní funkcionář, prefekt a podprefekt a další pracovníci státní správy. Volební zákon⁸² rovněž stanoví zákaz kumulace mandátů, přičemž v zásadě je možné vykonávat zároveň mandáty dva v zastupitelstvech územních samosprávných celků. Počet zastupitelů je stanoven pevným číslem v závislosti na počtu obyvatel obce (9-69)⁸³. Organický zákon z 25. května 1998 přiznal občanům EU sídlícím ve Francii v podstatě stejná práva při volbách do obecních zastupitelstev. Zákon z 6. července 2000 prosazující rovnost pohlaví přinesl zásadu, podle níž při volbách na základě kandidátky nemůže být početní rozdíl mezi mužskými a ženskými kandidátkami vyšší než jedna. Volit do zastupitelstva mohou francouzští občané starší 18 let, se způsobilostí k právním úkonům, zapsaní na volebním seznamu obce.

Volby do obecních zastupitelstev se konají každých šest let na základě přímého všeobecného volebního práva, přičemž obec vytváří pouze jediný volební okrsek, to se netýká měst se zvláštním statutem Paříže, Lyonu a Marseille a dalších velkých měst, kde jsou vzhledem k jejich velikosti stanoveny zvláštní volební okrsky. Ve Francii se liší volební systém do obecních zastupitelstev podle velikosti obce. V obcích s méně než 3500 obyvateli, jichž je převážná většina, se uplatňuje většinový volební systém, v lidnatějších obcích systém smíšený, který vykazuje znaky systému poměrného i většinového.

Obecní zastupitelstvo má povinnost pořádat každé tři měsíce *řádnou schůzi*, přičemž jednací pořádek, který stanoví starosta, musí být jak zastupitelům, tak i občanům sdělen před počátkem zasedání.⁸⁴ *Mimořádné schůze* se pak konají pokaždé, kdykoli to starosta považuje za nezbytné⁸⁵. Starosta každé zasedání zastupitelstva řídí. Zastupitelstvu je rovněž přiznáno oprávnění upravit si vnitroorganizační normou (jednací řád) vlastní fungování, v obcích s více než 3500 obyvateli je její vydání povinné. Zasedání zastupitelstva jsou v zásadě veřejná, kromě případů, kdy je zákonem stanovena povinnost rozhodovat s vyloučením veřejnosti a případů, v nichž starosta vykonává svou pravomoc „policejního orgánu při zasedáních“, to se týká zejména situací, kdy dochází k nepokojům nebo rušení zasedání. Zastupitelstvo je schopné se usnášet, pokud je přítomná polovina všech zastupitelů. Pro platnost přijatého usnesení je

⁸² Code électoral, čl L238.

⁸³ I v nejmenších francouzských obcích tak musí být nejméně 9 zastupitelů, zatímco v ČR je možno mít pouze zastupitelů 5, což v případě poklesu členů vede často k nutnosti pořádat obnovovací volby.

⁸⁴ V českém právu má tuto povinnost obecní úřad (z.č. 128/2000 Sb. § 93 odst. 1)

⁸⁵ Oproti tomu česká úprava svěřuje více iniciativy zastupitelstvu obce (z.č. 128/2000 Sb. odst. 1)

nutné, aby pro něj hlasovala absolutní většina z přítomných zastupitelů.

Mandát obecního zastupitelstva **zaniká** běžným způsobem při volbě zastupitelstva nového. Zákon rovněž stanovuje možnost obecní zastupitelstvo rozpustit⁸⁶, pokud se prokáže, že existují vážné důvody, pro které nemůže vykonávat své funkce. Tento výjimečný zásah do obecní samosprávy se děje na základě dekretu, který přijímá Rada ministrů a jenž musí být odůvodněn. Do týdne po zveřejnění dekretu je představitelem státu v departmentu (prefektem) jmenována **zvláštní delegace**, kterou tvoří 3 až 7 jmenovaných členů podle velikosti obcí⁸⁷. Delegace řeší pouze běžné záležitosti obce a omezuje se na čistě správní akty, má sloužit pouze k překlenutí období, kdy nefunguje obecní zastupitelstvo. Do dvou měsíců od rozpuštění minulého obecního zastupitelstva se musejí konat nové volby a funkce delegace končí spolu s ustanovením nového zastupitelstva. V naléhavém případě může být pozastaven zastupitelstvu až na měsíc výkon jeho funkcí na základě odůvodněného výnosu prefekta. Stejná pravidla jako v případě rozpuštění zastupitelstva se uplatňují v případě, kdy zastupitelstvo jako celek podá demisi. Jednotlivý zastupitel podává demisi starostovi a účinnosti nabývá okamžikem, kdy ji starosta přijme a informuje o demisi prefekta departmentu. Francouzské právo zná rovněž demisi ex offio v případě, kdy člen zastupitelstva bez omluvy odmítne plnit některý z úkolů, které jsou mu svěřeny zákonem. Tento zastupitel pak nemůže být po dobu jednoho roku zvolen do obecního zastupitelstva.

Zastupitelstvo má jednak **rozhodovací a jednak poradní pravomoci**. Od roku 1884, kdy byl vydán obecní zákon, disponuje rozsáhlými pravomocemi („*zastupitelstvo obce spravuje prostřednictvím svých usnesení záležitosti obce*“)⁸⁸, které zasahují do mnoha oblastí. Zastupitelstvo tedy v první řadě vykonává své pravomoci **přijímáním usnesení**. Sem náleží **finanční pravomoci** jako schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce, **volební pravomoci** (volba starosty, volba zástupců obce v různých orgánech), **personální pravomoci** (vytváření pracovních míst zaměstnanců obce), **majetkové pravomoci** (nabývání, zcizení, správa majetku), **pravomoci v oblasti poskytování veřejných služeb** (zřizovat a rušit zařízení pro poskytování obecních veřejných služeb), **ekonomické pravomoci** (schvalování a poskytování pomoci pro podporu ekonomického rozvoje), **pravomoci na úseku urbanismu** (pořizování plánu zástavby) a **pravomoci**

⁸⁶ České právo řeší podobné situace v § 89 z.č. 128/2000, obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů..
Pravomoc rozpustit zastupitelstvo náleží ministerstvu vnitra.

⁸⁷ Benešová, L. : *Zajištění správy obce v případě výrazného poklesu počtu členů zastupitelstva - Srovnání právní úpravy v České a Francouzské republice*. Veřejná správa, 2002, č.13, s. 30-32

⁸⁸ Code général des collectivités territoriales, čl. L2121-29, tzv. generální kompetenční klauzule, mající původ v obecním zákoně z 5. dubna 1884.

v *oblasti místního referenda*⁸⁹. Tyto pravomoci jsou však v praxi omezeny pravomocemi starosty, pravomocemi přenesenými na regionální účetní komoru v oblasti finanční a rozpočtové, správním dozorem, která náleží představiteli státu v departmentu a v neposlední řadě i právními prostředky, kterými je možno docílit zrušení usnesení obecního zastupitelstva správním soudem⁹⁰. Kromě přijímání usnesení zastupitelstvo vydává v rámci své **poradní pravomoci** stanovisko k různým záležitostem, pokud to vyžaduje text zákona či nařízení nebo představitel státu, vyjadřuje také přání ohledně všech záležitostí místního zájmu. Má pravomoc **zřizovat** studijní a kontrolní **komise**, které jsou oprávněny zkoumat úřední spisy, nemohou však vydávat žádná vykonatelná rozhodnutí. Jejich předsednictví je obvykle vyhrazeno starostovi, v některých případech zastupiteli. Velké obce zřizují **finanční komise** a **komise pro urbanismus**.

1.2.1.3 Pravomoc a působnost obcí

Základ pro vymezení pravomocí a působnosti⁹¹ obce stanoví **zákon z 5. dubna 1884**, který zároveň potvrzuje zásadu, podle níž jsou tyto totožné pro všechny obce bez ohledu na jejich velikost. Obce mají všeobecné úkoly, které jsou vymezeny takto: „*obecní zastupitelstvo řídí svými usneseními záležitosti obce*“.⁹² Ačkoliv byla obec stupněm správy, který byl dotčen decentralizačními zákony nejméně, **oblasti její působnosti** však byly přesto **rozšířeny**, a to nejdříve poněkud méně výrazně **zákonem z 2. března 1982**, později ovšem **rozsáhle** v druhé decentralizační vlně **zákonem 13. srpna 2004**.

Na úrovni obce je stejně jako v naší republice uplatňován tzv. **smíšený či spojený systém správy**, kdy obec zároveň vykonává úkoly státní správy i samosprávy. Francouzská právní úprava nerozlišuje samostatnou a přenesenou působnost, přesto je možné udělat jistou dělicí linii mezi tzv. **dekoncentrovanými nebo tradičními** (zhruba odpovídající naší přenesené působnosti) **a decentralizovanými pravomocemi** (samostatná působnost). Rozdělení však přesně neodpovídá našemu chápání, a proto některé pravomoci, které francouzské právo považuje za tradiční, spíše spadají do naší samostatné působnosti a naopak.

⁸⁹ V zásadě odpovídají pravomocím zastupitelstva podle zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, §§ 84-5

⁹⁰ *La Commune* [15.1.2007]. Dostupný z: <http://www.juripole.fr>

⁹¹ Pro působnost zná francouzský právní jazyk slovo „compétence“, který má poněkud mnohoznačnější význam než jeho český ekvivalent (rovněž pravomoc, příslušnost).

⁹² Peiser, G. : *Droit administratif (actes administratives, organisation administrative, police, service public, responsabilité, contentieux administratif)*, Dalloz, 1987, s. 102

Tradičními pravomocemi označujeme pravomoci, které se částečně váží na funkci starosty jako představitele státu v obci a patří sem především *matrikové záležitosti* (evidence sňatků, narození a úmrtí aj.), *volební funkce* (organizace a příprava voleb, kontrola volebních seznamů), *sociální činnost* (správa školních družin, jeslí, domovů důchodců), do jisté míry *oblast školství*⁹³, *údržba obecních komunikací, územní plánování* (sociální bydlení, sféry činnosti – průmyslové zóny, asanační práce, ochrana krajiny) a *ochrana veřejného pořádku* díky pravomocím starostovy policie.

Decentralizované pravomoci zahrnují několik různorodých oblastí jako např. urbanismus, školství, hospodaření obce, správu výletních přístavů, zdravotní správu, bydlení, sociální činnost a kulturu. V oblasti *urbanismu* obcím mj. náleží vypracovávat a schvalovat místní urbanistické plány, starosta je oprávněn vydávat stavební povolení jménem obce a už ne jménem státu. V oblasti *školství* se obec stará o veřejné školy. V oblasti *ekonomické činnosti* se mohou obce a jejich sdružení poskytovat podpory podnikům. Mohou zřizovat *turistickou kancelář*. Obce mají i působnost v oblasti *správy jachetních přístavů a letišť*, která mohou zřizovat, spravovat a využívat nebo se stát jejich vlastníkem. V oblasti *správy bydlení* na obec přešla správa v oblasti sociálního a studentského bydlení⁹⁴. Na základě stejného zákona získala obec nové pravomoci v oblasti *zdravotní správy*. V oblasti *sociální činnosti* má obec tzv. zbytkovou pravomoc vzhledem k vyšším stupňům správy a zejména vůči departmentu. Obec rovněž hraje důležitou roli ve *správě kultury*, stará se o místní knihovny, muzea, obecní konzervatoře a financuje základní umělecké vzdělání. Zároveň byla obcím poskytnuta možnost nechat na sebe na základě žádosti převést vlastnictví kulturních památek.

1.2.2. Departementální zřízení

1.2.2.1 Vývoj k současné právní úpravě departmentu

Ačkoliv již **Ústava čtvrté republiky z roku 1946** ve svém článku 87⁹⁵ stanovila, že department má volené orgány exekutivy, výkonná moc zůstala nadále v rukou prefekta. Přesto docházelo k postupnému přesunu pravomocí, finančních zdrojů a zmírnění dozoru vykonávaného prefektem. Department tak zůstával až do roku **1982**, kdy byl

⁹³ Od vydání Ferryho zákona z roku 1881 je základní škola zřizována obcí, ta řídí výstavbu, údržbu a vybavení školního zařízení. Rémond, B., Blanc, J. : *Les collectivités locales*. Paříž : Dalloz, 1989, s.52

⁹⁴ Na základě zákona č. 2004-809 z 13. 8. 2004 o svobodách a povinnostech místních samospráv.

⁹⁵ „Územní samosprávné celky se spravují svobodně prostřednictvím svých volených zastupitelstev na základě všeobecného hlasovacího práva. Výkon rozhodnutí těchto zastupitelstev je zajišťováno jejich starostou nebo jejich předsedou.“

vydán **zákon o právech a svobodách obcí, departmentů a regionů** zpola decentralizovaným územněsprávním celkem. Na základě tohoto zákona byla dokončena jeho přeměna na územní celek plně decentralizovaný, neboť byla zřízena volená funkce předsedy generální rady, čímž se samosprávě dostalo vlastní exekutivy. Přesto si i dnes zachovává department hybridní povahu, jelikož je zároveň územním samosprávným celkem republiky a jednak správním obvodem státní správy, v jehož čele stojí prefekt, jehož pravomoci musely být po reformě vymezeny zcela novým způsobem⁹⁶. Významným předpisem je rovněž **zákon o rozdělení pravomocí z ledna roku 1983** a **zákon z 13. srpna 2004**, který rozšiřuje oblasti působnosti regionu.

1.2.2.2 Orgány departmentu a jejich postavení

Po reformě z roku 1982 má tedy department dva orgány, zastupitelský orgán, volenou **generální radu** a konečně vlastní exekutivní orgán, **předsedu generální rady**, který je rovněž volen. Prefekt⁹⁷ již rozhodnutí generální rady dále nevykonává.

Generální rada

Klíčovým orgánem departmentu je **generální rada**, která se usnáší o záležitostech departementu. Tato pravomoc, analogická pravomoci obce, která jí disponuje od vydání obecního zákona v roce 1884, byla departmentu přiznána až téměř o století později, zákonem z 2. března 1982. Členové generální rady jsou voleni na dobu šesti let, přičemž každé tři roky se volí jejich polovina, současně s volbami do zastupitelstva regionu, respektive obce. Na rozdíl od obecních voleb jsou však jednotliví členové zastupitelstva voleni v rámci kantonů, který je volebním okrskem departmentu a nikoli za celý departement. Za každý kanton je zvolen pouze jeden zastupitel (různě lidnaté departementy tak mohou mít stejný počet zastupitelů, což se nejeví jako neoptimálnější). Kandidovat nemohou osoby, které zastávají některou správní, vojenskou nebo soudní funkci nebo vykonávají dozor nad územním samosprávným celkem či působí jako představitel veřejné moci v departementu⁹⁸.

Generální rada volí na své první schůzi, které předsedá její nejstarší člen, po své obnově předsedu generální rady jako svůj exekutivní orgán. Generální rada má povinnost scházet se čtyřikrát do roka z podnětu svého předsedy nebo kdykoli jindy na

⁹⁶ Decentralizační zákon z 2.3. 1982, zákon z 6. února 1992, dekret z 29. dubna 2004.

⁹⁷ Zároveň s touto změnou se funkce prefekta přejmenovala na komisaře republiky, aby se zdůraznilo jeho nové postavení a rozdílné vymezení pravomocí, pozdější doba se však opět vrátila k označení prefekt.

⁹⁸ Code électoral, čl. L195

žádost stálé komise nebo třetiny svých členů a jedná na základě určeného jednacího pořádku. Zároveň stanoví svůj vnitřní jednací řád a je oprávněna zřizovat vlastní výbory. K platnosti jejích usnesení je třeba hlasů většiny všech členů. Zastupitelé zasedající v generální radě mají právo být informováni o „*záležitostech departmentu, které jsou předmětem usnesení*“. Před každým zasedáním dostávají nejméně 12 dní předem zprávu o každé otázce, která jim bude předložena k projednání, aby o ní mohli kvalifikovaně rozhodnout. Zasedání se konají veřejně, s výjimkou případů stanovených stejně jako u obce, přičemž obdobné pravomoci jako starosta zde má předseda generální rady.

Mandát předsedy generálního zastupitelstva je kratší o polovinu než mandát zastupitelů, je tedy tříletý a obnovitelný. To je stanoveno z důvodu, aby každé nově zvolené zastupitelstvo mělo právo zvolit si vlastní exekutivní orgán. Podobně jako u obecního zastupitelstva i generální rada může být v případě nemožnosti jejího fungování *rozpuštěna*⁹⁹. Děje se tak na základě odůvodněného dekretu přijatého v Radě ministrů. Nové volby do generální rady se pak musí konat do dvou měsíců po jejím rozpuštění, v podstatě stejné pravomoci, jaké má v případě rozpuštění obecního zastupitelstva zvláštní delegace, zde má předseda generální rady, jenž je po tuto dobu pověřen vyřizováním běžných záležitostí¹⁰⁰. Jako pomocný orgán předsedy generální rady působí *stálá komise*, v rámci níž jsou voleni místopředsedové generální radou¹⁰¹. *Stálá komise* působí v době, po kterou nezasedá generální rada a obstarává její agendu¹⁰².

Generální rada si podle **čl. 46 departementálního zákona z roku 1871** zachovává zásadní pravomoc *usnášet se o všech záležitostech, které se týkají departmentu*. Podle tohoto zákona generální rada zřizovala a organizovala veřejné služby, z toho některé obligatorně (soc. pomoc, zdravotnictví, správa silnic), ostatní tehdy, pokud na jejich poskytování existoval místní zájem, spravovala majetek departmentu, schvalovala jeho rozpočet, vyjadřovala se k různým otázkám, kromě politických, týkajících se rozvoje departmentu, dohlížela nad obcemi (trhy a veletrhy, vedlejší cesty), vypracovávala statut departementální funkcionářů, zřizovala a rušila pracovní místa, byla povinně konzultována ohledně různých operací při sdružování obcí a v oblasti plánování a

⁹⁹ Code général des collectivités territoriales, čl. L3121-5

¹⁰⁰ Code général des collectivités territoriales, čl. L3121-6

¹⁰¹ Code général des collectivités territoriales, čl. L3122-4 (počet členů může činit až 30% členů gen.rady)

¹⁰² Moreau, J. : *Administration régionale, départementale et municipale*. 6.vydání. Paříž : Dalloz, 1983, s. 89

programování veřejné výstavby. Spolu se **zákonem z 2. března 1982** získala generální rada *nové pravomoci* zejména v oblasti ekonomických operací departementu, ke změně došlo v rozpočtové oblasti, kde byl zrušen finanční dozor, nově bylo upraveno poskytování darů a odkazů departementu a volební pravomoci rady (předseda a členové úřadu).

Zároveň byl zrušen dohled departementu nad obcemi, který byl nahrazen možností zřídit Agenturu departementu¹⁰³, která má statut podniku financovaného z veřejných zdrojů a má obcím poskytovat pomoc technického, právního a finančního rázu¹⁰⁴. Nové pravomoci byly na generální radu přeneseny také spolu s vydáním **zákona 13. srpna 2004**.

Předseda generální rady a úřad

V největší míře těžila z decentralizačních reforem roku 1982 pravděpodobně volená exekutiva departementu. Předseda (spolu se svým úřadem) požívají totiž pravomocí, které v minulém systému vykonával prefekt a departementální komise. Předseda je volen na zasedání, které se ze zákona koná po každé tříleté obnově generální rady a jeho mandát trvá tři roky¹⁰⁵. Ke zvolení je v prvních dvou kolech potřeba absolutní většiny hlasů, ve třetím kole postačuje většina relativní, pokud nastane rovnost hlasů, získává funkci starší kandidát. Spolu s ním jsou voleni *místopředsedové*, kteří spolu s ním tvoří *úřad* (bureau). V případě uprázdnění křesla předsedy je jeho funkce prozatímne vykonávána místopředsedou, podle pořadí jmenování, v případě kolektivní demise úřadu, zastupitelem určeným generální radou. Naopak v případě rozpuštění generální rady, její demise nebo zrušení voleb všech členů rady, je předseda pověřen vyřizováním běžných záležitostí, ale jeho rozhodnutí jsou vykonatelná jen se souhlasem představitele státu v departementu.

Před reformou předsedovi náležely pouze reprezentativní funkce již z toho důvodu, že prefekt vykonával funkci exekutivního orgánu, a rovněž kvůli působení departementální komise. **Decentralizační zákon z roku 1982** učinil z předsedy nositele výkonné moci v podobném postavení, jaké zaujímá starosta obce. Předseda připravuje jednotlivá zasedání rady a plánovaná usnesení, po jejich schválení generální radou je vykonává¹⁰⁶. Nařizuje rovněž výdaje departementu a předepisuje vymáhání příjmů,

¹⁰³ Code général des collectivités territoriales, čl. L5511-1

¹⁰⁴ Toto řešení mohlo být inspirací pro české prostředí, kdy se obce po zrušení okresních úřadů ocitly bez jejich metodické pomoci a řešily tak problémy s nedostatečně kvalifikovaným výkonem veřejné správy.

¹⁰⁵ Code général des collectivités territoriales, čl. L3122-1

¹⁰⁶ Code général des collectivités territoriales, čl. L3221-1

spravuje majetek departmentu, náleží mu právní zastupování departmentu. Každoročně předkládá na zasedání generální rady zprávu o situaci departmentu. Předseda generální rady je „*sám pověřen správou*“, což znamená, že stojí v čele veřejné správy departmentu vykonávané samosprávou. Přesto může v případě potřeby využít k realizaci určitých úkonů dekoncentrovanou státní správu¹⁰⁷. Předseda generální rady spravuje území departmentu a pro ten účel disponuje zvláštními policejními pravomocemi, zejména v oblasti dopravy. Na schůzích generální rady plní úkoly policie zajišťování veřejného pořádku během zasedání. Podobně jako v případě starosty i předseda generální rady může delegovat část svých pravomocí na své místopředsedy. Výkon takto delegovaných pravomocí zůstává pod dohledem předsedy, který za něj nadále odpovídá, přičemž delegace mohou být okamžitě zrušeny.

1.2.2.3 Pravomoc a působnost departmentu

Na rozdíl od obce, na úrovni departmentu neexistuje smíšený model správy, department jakožto územně samosprávný celek působí prostřednictvím svých orgánů pouze v oblasti „samostatné působnosti“, naproti tomu ve správním obvodu státní správy odděleně od samosprávy departmentu působí prefekt, který vykonává státní správu. Jedná se o tzv. *oddělený model veřejné správy*.

Department získal díky přesunu pravomocí učiněným na základě zákona z 2.3.1982 a dalších předpisů *nové důležité kompetence*, které posílily jeho význam a jež pokrývají *čtyři sféry činnosti*, přičemž nejdůležitější je jeho role při realizaci sociální činnosti.

První oblast pokrývá *zdravotní činnost* (zdravotní ochrana rodiny a dětí) a *sociální činnost* (sociální pomoc dětem, handicapovaným a starým osobám). Department je odpovědný za správu většiny dávek sociální pomoci, vymezuje a realizuje sociální politiku na svém území, stará se o podporu bydlení.

Druhým okruhem je *územní uspořádání a výstavba (vybavenost)*. Department spravuje místní komunikace a část státních silnic¹⁰⁸, organizuje dopravu, spravuje přístavy a je mu dána možnost spravovat civilní letiště, angažuje se v programech podporujících vybavenost venkova¹⁰⁹. Generální radě náleží oprávnění vydat své stanovisko v procesu pořizování regionálního územního plánu. Další pravomoci mu náleží v oblasti správy životního prostředí.

¹⁰⁷ Rémond, B., Blanc, J. : *Les collectivités locales*. Paříž : Dalloz, 1989, s.82

¹⁰⁸ Od vydání zákona 13. srpna 2004 převzal správu části státních silnic (kolem 15 000 km)

¹⁰⁹ Code général des collectivités territoriales, čl L3232-1

Třetí důležitou oblastí je **oblast školství a kultury**, kde spolupůsobí jednak s obcí a jednak se státní správou. Jestliže obce mají na starosti zásadně základní vzdělání, departementům náleží *správa středních škol prvního stupně* (tzv. *collèges*). Nově na ně přešlo vlastnictví školských zařízení¹¹⁰ a mají rovněž na starost personální záležitosti nepedagogických pracovníků škol a zpracovávají plán rozvoje uměleckého vzdělání. Departement je povinen zřídit a spravovat *ústřední knihovny, archivy a departementální muzea*.

Posledních okruhem činnosti departementu je **ekonomická činnost** (podpora podnikům¹¹¹, programy ekonomické pomoci se souhlasem regionu)¹¹².

1.2.3 Regionální zřízení

1.2.3.1 Vývoj k současné právní úpravě regionu

Na této úrovni proběhly po vydání **zákona z 2. března 1982** největší změny, neboť region, který byl koncipován jako podnik financovaný z veřejných zdrojů, tedy právnická osoba veřejného práva, která však nebyla nadána autonomií, se přeměňuje na územní samosprávný celek s volenými orgány. Souběžně s tím byly posíleny pravomoci prefekta regionu na základě **dekretu z 10. května 1982** (ten řídí dekoncentrovanou státní správu v regionu, realizuje politiku meziobecní spolupráce či dodržování programů Evropské unie v regionu, kontroluje zákonnost a dodržování rozpočtových pravidel při hospodaření regionu, připravuje politiku hospodářského a sociálního rozvoje a územního uspořádání regionu, spravuje plánovací kontrakty). Nové územní samosprávné celky na úrovni regionu zůstaly provizorně veřejnoprávními podniky až do voleb do regionálních rad, které se konaly 16. března 1986. Jeho pravomoci byly rozšířeny spolu s vydáním zákona z 13. srpna 2004.

1.2.3.2 Orgány regionu a jejich postavení

Region je od roku 1982 vybaven vlastními samosprávnými orgány, a to **regionální radou, předsedou regionální rady**, což je analogické k systému orgánů departementu, a navíc i **hospodářskou a sociální radou regionu**. I zde, podobně jako na úrovni departementu se uplatňuje **oddělený systém veřejné správy**.

¹¹⁰ Na základě zákona 13. srpna 2004 o svobodách a povinnostech místních samospráv.

¹¹¹ Code général des collectivités territoriales, čl L3231-2

¹¹² *La décentralisation (1982-2004) - Des lois Defferre à la réforme constitutionnelle*, [10. 12.2006]. Dostupný z : www.vie-publique.fr

Regionální rada

Regionální rada má obdobnou pozici jako ostatní volená zastupitelstva nižších územních samosprávných celků, *spravuje na základě svých usnesení záležitosti regionu*. Členové rady jsou voleni na 6 let. Mimo *rozhodovací pravomoc*, v rámci své pravomoci *poradní* vydává rada stanoviska k problémům rozvoje a uspořádání území regionu, u kterých musí být povinně konzultována. Rada regionu pořizuje svůj vnitřní jednací řád, který určuje zejména počet, pravomoci a způsob fungování komisí, které zajišťují jednotlivé jim přikázané úkoly. Rada se schází nejméně jednou za tři měsíce z podnětu svého předsedy nebo na žádost stálého výboru, případně třetiny členů. Členové rady musejí být povinně informováni o každé záležitosti, která se bude na schůzi projednávat a to nejpozději 12 dní před jejím konáním. Zasedání jsou zásadně přístupná veřejnosti, kromě případů, kdy zákon stanoví, že se mají konat za zavřenými dveřmi nebo v případě nepokojů nebo narušování jednání. Podobně jako u zastupitelstva obce a departementu i zde je stanovena možnost nechat radu rozpustit¹¹³ dekretem přijatým v Radě ministrů, pokud se její fungování stane nemožným.

Stálá komise

Stálá komise podobně jako na úrovni departementu slouží jako *pomocný orgán* předsedy regionální rady a tvoří ji jednak samotný předseda, místopředsedové a potom další členové regionální rady. Rada na ni může delegovat část svých pravomocí, s výjimkou těch, které se týkají schvalování rozpočtu a závěrečného účtu. Stálá komise vlastně působí na místě regionální rady v době, kdy tato nezasedá¹¹⁴.

Předseda regionální rady

Exekutivu má na starost *předseda rady regionu*, přičemž mu asistuje *stálá komise a úřad*. Předseda je volen na prvním zasedání rady z jejího středu na dobu šesti let¹¹⁵, volba se koná po obnovovací volbě rady do rady regionu. Zvolen je ten, kdo získá absolutní většinu hlasů v prvním nebo druhém kole volby, ve třetím postačuje většina relativní. Jeho pravomoci jsou z velké části totožné s pravomocemi předsedy generální rady. Náleží mu svolávat zasedání rady, jemuž předsedá a jehož pořádek má zajišťovat¹¹⁶ (stará se o jednací pořádek, případně odkládá jednotlivá zasedání), připravuje usnesení rady a zajišťuje jejich výkon, předepisuje příjmy a nařizuje výdaje,

¹¹³ Code général des collectivités territoriales, čl.L4132-3

¹¹⁴ Boeuf, Je.-L., Magnan, M. : *Les collectivités territoriales et la décentralisation*. 2. vydání. Paříž : La documentation française, 2006, s. 132, (má tak do jisté míry analogické složení jako rada kraje)

¹¹⁵ Code général des collectivités territoriales, čl. L 4133-1

¹¹⁶ Code général des collectivités territoriales, čl. L4132-11

podepisuje výnosy a smlouvy regionu, který právně zastupuje. Každoročně podává zprávu regionální radě o situaci regionu. Spravuje rovněž majetek regionu. Je hlavou regionální správy, v případě potřeby může využít dekoncentrované orgány státu. Část svých funkcí může delegovat na místopředsedy, které jmenuje z členů stálé komise. Ti pak tvoří úřad.

Hospodářská a sociální rada regionu

Poradním orgánem¹¹⁷ je hospodářská a sociální rada regionu (CESR), které má představovat „živé síly regionu“. Tvoří ji 40 až 110 členů a sdružuje představitele soukromých podnikatelů a svobodných povolání (35 % křesel), odborové organizace zaměstnanců (35 % křesel), organizace účastníci se společenského života regionu (25 % křesel) a kvalifikované osobnosti účastníci se rozvoje regionu (5 % křesel). Tento orgán není volen, jeho členové jsou jmenováni na šest let s možností nového jmenování. Rada nepřijímá žádná rozhodnutí, pouze vydává stanoviska a vykonává poradní funkci u politických orgánů regionu. Obligatorně je povinna se vyjádřit k dokumentům, které se vztahují k přípravě a realizaci státní politiky územního uspořádání a trvalého rozvoje v regionu, k návrhu plánu regionu a jeho roční bilanci plnění, jakož i ke každému plánovacímu dokumentu a řídicím schémátům, různým dokumentům týkajících se rozpočtu regionu, k všeobecným směrnícím v oblastech, o nichž se usnází regionální rada, k regionálním schémátům územního uspořádání a rozvoje¹¹⁸. Fakultativně poskytuje CESR stanoviska k ekonomickým, sociálním nebo kulturním projektům, pokud o to požádá předseda regionální rady nebo může z vlastní iniciativy vydat stanoviska ke každé otázce, které patří do působnosti regionu.

1.2.3.3 Právomoc a působnost regionu

I zde se uplatňuje model oddělené správy, samosprávné orgány regionu vykonávají pouze samosprávu a nikoli správu státní, ta náleží do rukou prefekta regionu. Působnost regionu je především předurčena jeho důležitou rolí, kterou hraje ***v oblasti hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje***. Jeho působnost byla vymezena kompetenčními zákony¹¹⁹.

¹¹⁷ Code général des collectivités territoriales, čl. L4134-1

¹¹⁸ Code général des collectivités territoriales, čl. L4241-1

¹¹⁹ Decentralizační zákony z 80. let, zákon o demokracii blízkosti z roku 2002 a zákon o svobodách a povinnostech samosprávy z roku 2004. Oba později jmenované zákony stanovily možnost převést na regiony vlastnictví či správu majetku náležejícího státu, v některých případech na základě experimentace.

Těžištěm působnosti regionu je *hospodářský rozvoj a ekonomické operace*, kde mu náleží role koordinátora, vymezuje *režim poskytování ekonomických podpor podnikům* a vypracovává rovněž *regionální plán ekonomického rozvoje*.

V rámci *územního plánování* pořizuje mj. *regionální územní plány*¹²⁰ a uzavírá plánovací *kontrakty se státem*, v nichž jsou sepsány činnosti, které se region se státem zavázaly společně řídit.¹²¹ V rámci druhé vlny decentralizace byla regionům dána možnost převzít správu civilních letišť a přístavů, které dosud náležely státu. Region je dále povinen vypracovat *regionální schémata infrastruktury a dopravy*. Organizuje služby silniční mimoměstské dopravy osob a od prvního ledna 2002 je organizačním úřadem pro železniční dopravu v regionu.

Třetí oblastí je *školství, odborné vzdělání a kultura*. Region je odpovědný zejména za správu středního a odborného školství, základního uměleckého vzdělání, v jeho kompetenci jsou rovněž personální otázky nepedagogických zaměstnanců. Účastní se na financování významné části univerzitních zařízení, ačkoli vysoké školství zůstává nadále podřízeno státu. Do jeho působnosti náleží správa regionálních muzeí, archivů a památková péče.

Poslední oblastí je *zdravotní správa*, nově jim byla zákonem přiznána možnost podílet se na financování a výstavbě zdravotnických zařízení.

1.2.4 Specifika územní samosprávy ve Francii

V rámci francouzské územní správy existují oblasti, které nepodléhají jednotnému správnímu režimu. Francie musela během svého správního vývoje řešit rovněž osud svých kolonií a dalších území, která se nenacházela přímo v metropoli (na evropském pevninském území Francie). Hlavně po druhé světové válce se ozývaly hlasy požadující větší míru autonomie pro tyto oblasti. Specifika týkající se jejich správy však nejsou předmětem této práce.

Oblastí vymykající se všeobecnému modelu správy¹²² a jednotnému statutu obcí, jsou tzv. **města se zvláštním postavením (Paříž, Lyon, Marseille)**, která se do jisté míry podobají našim statutárním městům. V těchto městech byla přikročeno k jinému způsobu organizace správy především z důvodu jejich velikosti a specifických potřeb.

¹²⁰ Code général des collectivités territoriales, čl. L4251-1

¹²¹ Příkladem takového plánovacího kontraktu je např. plán *Univerzita 2000*, v rámci něhož se regiony a stát zavázaly spolupracovat na výstavbě univerzit.

¹²² Modifikovaný režim se uplatňuje rovněž v oblasti Alsaska -Mozely, z důvodu odlišného právního vývoje v době německé okupace (1870-1918).

Organizace Paříže

Především historické a demografické důvody (nedůvěra ústřední moci k legitimitě starosty hlavního města a velká koncentrace obyvatel) vedly k tomu, že byl Paříži jakožto hlavnímu městu **zákonem z 31. prosince 1982** přiznán zvláštní statut¹²³.

Město Paříž pokrývají v současnosti dva územněsprávní celky, *obec a departement* (podobně jako je Praha zároveň krajem a městem). Město se dále dělí na dvacet *arrondissementů* (městských obvodů), přičemž v každém fungují *samosprávné orgány* – *rada městského obvodu* coby zastupitelský orgán a jeho *starosta* coby orgán exekutivy. Radu městského obvodu tvoří z jedné třetiny členové zastupitelstva Paříže zvolení v tomto okrsku a ze dvou třetin zastupitelé zvolení za městský obvod, z jejichž řad je volen starosta. Rada městského obvodu spravuje zařízení občanské vybavenosti a představuje jakousi vnitřní decentralizaci v obci Paříži, aby byly zachovány blízké svazky mezi občany mezi veřejnými správou a zvolenými zástupci. **Zákon z 27. února 2002** posílil jejich roli tím, že jim dal zejména povinnost vytvořit nové poradní orgány, *zastupitelstva čtvrtí*.

Zastupitelstvo Paříže (či Rada Paříže), kterou tvoří 163 členů, je zároveň zastupitelským orgánem obce (obecním zastupitelstvem) a departementu (generální radou), přičemž *starosta Paříže* představuje výkonnou moc obecního zastupitelstva i generální rady. Rada Paříže je volena systémem, který se uplatňuje u voleb do obcí s více než 3500 obyvateli. Pařížský starosta je volen na šest let zastupiteli Paříže z jejich řad. Má stejné pravomoci jako ostatní starostové obcí, nenáleží mu však pravomoci policie. Ty v Paříži vykonává *policejní prefekt*, přesto byly starostovi **zákonem z 29. prosince 1986** přiznány některé pravomoci (v oblasti péče o veřejné zdraví, zachovávání veřejného pořádku na tržištích a trzích, zachování veřejného majetku obce, ke kterým se přidává regulace hluku ve městě, tyto pravomoci na něj přešly na základě zákona z 27. února 2002)¹²⁴.

Statut Lyonu a Marseille

Změna v postavení obou těchto měst, které je do značné míry analogické postavení Paříže, se udála rovněž v roce 1982, kdy byl vydán **zákon¹²⁵ zvaný PML**, který měl za cíl především zohlednit jejich demografický význam a zefektivnit správu. Obě města

¹²³ V této souvislosti je záhodno zmínit **rozhodnutí ústavní rady z 28. prosince 1982**, v němž je stanoveno, že „žádný princip ani pravidlo nezakazuje zákonodárci, aby zavedl správní rozdělení v rámci obcí“.

¹²⁴ Peiser, G. : *Droit administratif (actes administratives, organisation administrative, police, service public, responsabilité, contentieux administratif)*. Paříž : Dalloz, 1987, s. 112

¹²⁵ V případě českých statutárních měst se jejich vnitřní správa řídí obecně závaznou vyhláškou (statutem) vydanou zastupitelstvem statutárního města. Zákon č. 128/200 Sb. obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, § 130

jsou rozdělena na *městské obvody*¹²⁶ (16 v Marseille a 9 v Lyonu), které spravují volené *zastupitelstvo městského obvodu* spolu se *starostou*¹²⁷. Volby do zastupitelstva obvodu se konají ve spojení s volbami do zastupitelstva města. Zastupitelstvo Marseille čítá 101 členů, Lyon má 73 zastupitelů. *Starostu* volí v obou městech obecní zastupitelstva. Podobně jako v Paříži, i zde jsou zastupitelstva složena ze dvou třetin ze zastupitelů přímo volených v jednotlivých obvodech a ze zbývajících třetiny ze zastupitelů města pocházejících z tohoto obvodu.

Zastupitelstva tak vlastně představují mezičlánek mezi obyvatelstvem a ústředními orgány obce¹²⁸. Nemají plnoprávné postavení jako zastupitelstva obce, plní pouze některé činnosti¹²⁹ (správa kulturních, sociálních a sportovních zařízení) v součinnosti s městským zastupitelstvem, náleží jim spíše poradní pravomoci. Nový posun nastal spolu s vydáním **zákona z 27. února 2002**, který posiluje jejich roli, jelikož tato města mají povinnost vytvoření rad čtvrtí, která zajistí zastoupení na ještě nižší úrovni. Městská čtvrť nemá ovšem podobně jako městský obvod právní subjektivitu, navíc nedisponuje vlastními prostředky, ani nehopodaří podle vlastního rozpočtu. Starosta městského obvodu je volen zastupitelstvem městského obvodu z řad jeho členů a disponuje pouze omezenými pravomocemi. Předsedá zastupitelstvu městského obvodu, vykonává funkce matrikáře, bdí nad dodržováním školních povinností a podává stanoviska starostovi obce.

¹²⁶ Česká statutární města naproti tomu se mohou, ale nemusí členit na městské obvody či části na základě rozhodnutí zastupitelstva statutárního města a nikoli přímo na základě zákona. Zákon č. 128/2000 Sb. obecní zřízení, § 4 odst. 2

¹²⁷ Podobně česká statutární města, zákon č. 128/2000 Sb. obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, § 5 odst. 2

¹²⁸ Peiser, G. : *Droit administratif (actes administratives, organisation administrative, police, service public, responsabilité, contentieux administratif)*, Dalloz, 1987, s. 114

¹²⁹ Do jisté míry podobně v případě českých statutárních měst, (zákon č. 128/2000 Sb. §§ 131-4)

2. Historický vývoj územní samosprávy v ČR

2.1 Vývoj územní samosprávy od roku 1848 do roku 1948

2.1.1 Právní úprava územních samosprávných celků

Před rokem 1848

Stejně jako ve Francii se počátek vývoje moderní územní samosprávy v českých zemích začíná psát na sklonku feudálního zřízení spolu se zavedením konstitucionalismu. Na počátku moderní správy stály **josefinské a tereziánské reformy**, na jejichž základě došlo k zestátnění správy, její centralizaci a profesionalizaci. Podobně jako ve Francii územní správa na nejnižší úrovni do té doby náležela buď *svobodným městům*, která požívala jisté správní autonomie, *venkovské obce* spravovala pozemková vrchnost.¹³⁰

Od revoluce do konce bachovského absolutismu (1848-1859)

V tomto období došlo k položení prvních základů samosprávy, která byla koncipována jako třístupňová (obce, okresy, kraje). Její vývoj byl však brzy přerušen vlivem politických událostí. Jako ve Francii té doby byla územní samospráva pod značným vlivem státu.

Podobný význam jako má v historii územní samosprávy ve Francii rok 1789, lze přisoudit v českých zemích **revolučnímu roku 1848**, kdy došlo ke **zrušení poddanství** a vrchnostenská správa přestala existovat, čímž byl položen základ pro zavedení správní jednoty, rozdíl mezi venkovskými sídly a městy byl odstraněn.

Prvním reálným výsledkem v oblasti samosprávy bylo přijetí *Stadionovy (Březnové) ústavy* z 20. března 1849 (150/1849 ř.z.), která přinesla ve svém čl. 33 garanci **práva obce na samosprávu**. Tento článek prováděl **provizorní řííšský obecní zákon** (170/1849 ř. z.), známý rovněž jako **prozatímní obecní zřízení**. Územní samospráva zde byla koncipována jako správa místních záležitostí zajišťovaná navzájem rovnoprávnými společenskými útvary na územním základě¹³¹, které mají jistá přirozená práva. Zákon uváděl zásadu, podle níž „základem svobodného státu je svobodná obec“. Tento zákon narozdíl od francouzské úpravy, která přišla s jednotným statutem všech obcí, lišil mezi **třemi druhy obcí – místními, okresními a krajskými**.

¹³⁰ Schelle, K. Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990. Praha : Eurolex Bohemia, 2005, s.47

¹³¹ Na rozdíl od Francie, kde se územním základem obcí staly farnosti, v českých zemích to byly tzv. katastrální obce, územní obvody pro vybírání daní z josefinské doby.

Zákon přinášel podrobnou úpravu místních obcí, konkrétnější právní úpravu ostatních druhů obcí měly podle Stadionovy ústavy přinést zvláštní zákony, ty však vydány nebyly, okresy a kraje tak zůstaly jen správními obvody. Zákon přejal dřívější označení obcí (města, městyse a obce) a uvedl do právního řádu zvláštní kategorii tzv. **statutárních měst**. Těmi se mohla stát hlavní a krajská města (ostatní na základě žádosti), která na základě zvláštního zákona obdržela tzv. *statuty*, v rámci nichž se samostatně spravovala. Zde lze vysledovat podstatný rozdíl mezi francouzskou právní úpravou, která v zásadě vylučuje rozdílný režim pro jednotlivé obce a nerozlišuje v označování obcí podle velikosti.

Podobně jako ve Francii je pro toto období charakteristické úzké propojení územní samosprávy se správou státní. Rozdílem byla jiná koncepce dozoru, který prováděly jak orgány samosprávné, tak orgány státní, specifikem je částečný výkon dozoru orgánem vyššího stupně samosprávy. Právo dočasně pozastavit provádění usnesení samosprávných orgánů náleželo jednak purkmistrovi a okresnímu a krajskému starostovi, dále okresním a krajským úřadům. S konečnou platností mohl pozastavit účinnost aktů územních samospráv u obcí krajský výbor, u okresů krajský prezident a na úrovni krajů místodržitel. **Nařízením č. 116/1850 ř. z.** bylo okresnímu úřadu uloženo dozírat na činnost starosty v oblasti místní policie. Mimoto existovala možnost vlády kdykoli odejmout obcím výkon místní policie a namísto ní vykonávat tuto funkci vlastními orgány. Obdobný vztah v oblasti místní policie lze vysledovat ve Francii mezi starostou obce a prefektem departmentu. Další změnu přineslo **nařízení č. 496/1850 ř.z.**, které odejmul rozhodování o odvolání proti usnesení zastupitelstva krajskému výboru a svěřilo ho krajskému prezidentovi, dozor tedy přešel od orgánu vyššího stupně samosprávy na státní orgán.

Provádění zákona na konci roku 1851 narušilo obnovení absolutistického režimu v habsburské monarchii. **Silvestrovskými patenty** byla zrušena ústava a došlo k vydání **Zásad pro organická zřízení v korunních zemích rakouského císařského státu** (4/1852 ř.z.), která přinesla tuhý centralismus¹³².

Samospráva mohla fungovat pouze v místních obcích, okresní a krajská samospráva zůstala nenaplněna. „Zásady“ stanovily povinnost vypracovat nové obecní zřízení, v

¹³² Státní správu na prvním stupni představovaly okresní úřady, na stupni druhém ve větších zemích pak krajské úřady, které podléhaly zemským místodržitelstvím, historické země se staly správními obvody. Tato organizace státní správy přetrvávala prakticky až do konce habsburské monarchie.

mezidobí se nadále aplikoval provizorní obecní zákon, s několika změnami povětšinou potlačujícími demokratické prvky.¹³³

K vydání **nového obecního zřízení** došlo 24. března 1859 (**říšský obecní zákon** č. 58/1859 ř. z), nebylo však nikdy provedeno.

Od znovuzavedení konstitucionalismu do vzniku samostatného ČSR (1860- 1918)

V tomto období se konstituovala definitivně moderní územní samospráva do podoby, v níž přetrvala až do konce habsburské monarchie. Samospráva byla rovněž koncipována jako třístupňová, kraje jako nejvyšší úroveň samosprávy nahradily země, jejichž zřízení mělo utlumit národnostní požadavky v rámci habsburské monarchie.

Novým impulsem pro vývoj územní samosprávy se stal *pád bachovského absolutismu*, vydání **Říjnového diplomu** a znovuzavedení ústavnosti. V říjnu 1860 byly vypsané obecní volby na základě provizorního obecního zákona, který byl nahrazen 5. března 1862 **rámčovým říšským zákonem o obecním zřízení** (18/1862 ř.z.), vydaným na základě *Schmerlingovy ústavy*. Zákon položil základy organizace územní samosprávy, v zásadě pokračoval v duchu předcházející právní úpravy. Byl vymezen územní a osobní základ obce a její orgány. Zákon byl proveden vydáním zemských zákonů, jež se vztahovaly na všechny obce kromě statutárních měst. **Dohled** byl opět svěřen jak státním úřadům, tak vyšším stupňům samosprávy.

V oblasti **samostatné působnosti** náležel orgánům politické správy dozor nad činností obce z hlediska legality, tyto orgány mohly požadovat od obecních zastupitelstev, aby jim dodaly svá usnesení s potřebným vysvětlením, výkon sporných usnesení mohly zastavit. Prováděly rovněž opatření v případě, kdy obec neplnila povinnosti jí uložené zákonem, bylo jim přiznáno právo sesadit členy představenstva, kteří hrubě porušili své povinnosti nebo mohly přímo rozpustit zastupitelstvo¹³⁴. V **přenesené působnosti** prováděly státní politické úřady rozsáhlejší dozor. Státní úřady (politické, soudní či finanční) vyřizovaly stížnosti proti rozhodnutím obecního představenstva přijatým v přenesené působnosti. Starosta byl primárně odpovědný za výkon přenesené působnosti a v případě neplnění povinností mohl dostat od politického úřadu pokutu.

¹³³ *Narižením č. 17/1852* byla zrušena veřejnost jednání obecních výborů, *narižením č. 67/1852* bylo stanoveno potvrzování obecních představenstev úřady politické správy. *Narižení č. 46/1854* ponechalo ve své funkci až do vydání nového obecního zřízení dosavadní zastupitelstva a představenstva, chybějící členové byli jmenováni ministrem vnitra.

¹³⁴ § 106 obecního zákona svěřoval tuto pravomoc zemskému místodržitelství.

Jisté odlišnosti vykazovala **statutární města**, která se neřídila obecním zřízením, ale právě svým statutem, který upravoval jejich vnitřní správu. Specifikem těchto měst byla mj. ještě rozsáhlejší působnost (orgány statutárního města – magistráty - v rámci přenesené působnosti fungovaly rovněž jako orgán politické správy 1. stupně a podléhaly proto zemskému politickému úřadu) a povinnost potvrzení volby starosty panovníkem¹³⁵.

Druhý stupeň samosprávy představovaly okresy, které byly však vytvořeny pouze v Čechách. Byly předvídaný v rámcovém zákoně, právním základem se stal **zemský zákon z 25. 7. 1864**. Ve Slezsku a na Moravě fungovaly tzv. **silniční okresní výbory**, což sice byly orgány správy silnic, ale částečně plnily funkci mezistupně mezi obecním a krajským zřízením.

Zemské zřízení bylo obnoveno po vydání **Únorové ústavy** z roku 1861. Spolu s ní byly vydány zemské ústavy, na jejichž základě byla vydána zemská zřízení ve formě říšských zákonů spolu s volebními zákony do těchto sborů.

Období první republiky

Během první světové války byla samospráva nefunkční, orgány obce byly nahrazeny správními komisemi. Po vzniku ČSR byly kontinuita vývoje územní samosprávy zajištěna **recepčním zákonem**¹³⁶, který přijal platné právo habsburské monarchie. Krátce nato se objevila nutnost celý systém reformovat pro potřeby nově vzniklé demokratické republiky. Lze však říci, že základní rysy předchozího uspořádání byly v podstatě zachovány. Nejprve bylo třeba vypořádat se s národními výbory, revolučními orgány, které sloužily v území k převzetí moci od úřadů habsburské monarchie a postupem doby přebíraly některé úkoly místní správy. Postupně byla jejich činnost ukončena a územní samospráva se tak mohla znovu ujmout svých funkcí.

Výrazným problémem se stala existence několika systémů veřejné správy v rámci republiky (na Slovensku a na Podkarpatské Rusi byl uplatňován jiný model správy). Ten měl být vyřešen přijetím **župního zákona**, který měl správu ve státě unifikovat a zavést tři stupně správy (obce, okresy a na místo zemí župy), na nichž by působily smíšené orgány¹³⁷ (na úrovni žup volené župní zastupitelstvo a župní úřad v čele s županem). V rámci tohoto uspořádání by státní správa a samospráva splynula, nakonec

¹³⁵ Schelle, K.: Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990. Praha : Eurolex Bohemia, 2005, str. 60

¹³⁶ Zákon č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého, čl 3 : „*Všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení*“.

¹³⁷ Zákon č. 126/1920 Sb. o župních a okresních úřadech, § 5, § 7, § 11

byl však zákon realizován pouze na Slovensku. V českých zemích bylo zachováno oddělení státní správy (zemské, krajské a okresní pol. správy) a samosprávy (obce, okresy, země). Další významnou změnou v oblasti územní správy přinesl **organizační zákon** (125/1927 Sb., o organizaci politické správy, tzv. novela župního zákona), který měl za cíl sjednotit správu v republice, ve svém důsledku však vedl k podřízení samosprávy státní správě. Po celé období první republiky byla nezávislost územní samosprávy potlačována ve prospěch státní moci a politických stran, její pravomoci byly omezovány, vyšší stupně samosprávy nemohly vykonávat řádně svou samosprávnou úlohu.

Obecní samospráva

Československá právní úprava navázala na výše zmíněné zemské obecní řády, vydané na základě rámcového říšského zákona. První důležitou reformou se stal nový **volební řád** (z.č.75/1919 Sb.) do obecních zastupitelstev přijatý na jaře roku 1919, který přinesl skutečně všeobecné hlasovací právo do obecních orgánů¹³⁸. Volební období bylo stanoveno nejprve jako tříleté, v roce 1922 bylo prodlouženo na 4 roky (z.č.253/1922), pozdější novelizací (z.č. 122/1933 Sb.) bylo prodlouženo na šest let (v té době se tedy krylo s délkou mandátu fr. obecních zastupitelů), v obou případech především z politických důvodů. Byla rovněž stanovena volební povinnost¹³⁹ a podobně jako ve francouzské právní úpravě oné doby povinnost funkci přijmout, se stanovenými výjimkami¹⁴⁰.

Důležité změny přinesla **novela zákona o obecním zřízení** (z.č. 253/1922 Sb.), která reagovala na vznik republikánského systému a přinesla nové demokratické prvky do samosprávy. Byly stanoveny případy inkompatibility funkcí obecních funkcionářů, zároveň jim byly přiznány náhrady výdajů, velkostatek byl začleněn do obce a došlo k odstranění dalších případů partikulární úpravy spjatých s minulým režimem. Tato novela byla pojímána pouze jako provizorní do vydání nového obecního zřízení, které by platilo pro celou republiku, k tomu však nedošlo. **Zákony č. 443/1919 Sb. a č. 444/1919 Sb.** bylo upraveno postavení zaměstnanců samosprávy, které bylo zrovnoprávněno se statutem státních zaměstnanců.

¹³⁸ Oproti francouzské právní úpravě mohly ve volbách v této době rozhodovat i ženy, a to více než o čtvrtstoletí dříve než ve Francii (duben-květen 1945).

¹³⁹ Zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé, § 7

¹⁴⁰ § 8, tamtéž

Brzy došlo k úpravě obecních financí, které se po celou dobu trvání první republiky nalézaly ve velice špatném stavu. Zákonem č. 329/1921, tzv. **první finanční novelou**, která upravovala vytváření a postavení finančních komisí, byla výrazně potlačena pravomoc obecních orgánů v oblasti finančního hospodaření. Ještě větší omezení finanční samosprávy obce přinesla **druhá finanční novela (z. č. 77/1927)**, na jejímž základě mohly dozorové orgány zasahovat do obecních financí při hospodaření obce a v rozpočtových záležitostech a prakticky tak nahrazovaly činnost obecních orgánů, náležel jim rovněž dohled i z hlediska účelnosti. Obrovské zadlužení samosprávy měly řešit **zákony č. 169/1930 a 69/1935** (tzv. třetí a čtvrtá finanční novela), které přinesly další zásahy do samostatného finančního hospodaření samosprávy, problém obecních financí však nevyřešily.

Dozorovými orgány byly v samostatné působnosti orgány samosprávy vyššího stupně (okresní a zemský výbor), v oblasti přenesené působnosti to byl politický úřad první instance (okresní úřad). Státní správa měla v zásadě vykonávat dohled nad samosprávou z hlediska legality, okresní úřad byl oprávněn zastavit účinnost usnesení obecního zastupitelstva, které shledal v rozporu se zákonem, proti tomuto rozhodnutí mohlo obecní zastupitelstvo podat odvolání k zemskému politickému úřadu.

I další vývoj se nesl v duchu potlačování pravomocí obcí. Orgány politické správy byly oprávněny vydávat namísto obce nařízení v oblasti místní policie¹⁴¹, **zákon č. 208/1931** Sb. přinesl zřízení státních policejních úřadů v obcích, které konkurovaly samosprávě při jejích úkolech zajišťování veřejného pořádku. **Novelou k obecnímu zřízení č. 122/1933** Sb. bylo jednak prodlouženo volební období obecních orgánů ze čtyř na šest let¹⁴², což zpochybňovalo legitimitu orgánů dosavadních, velice významný zásah do svobod obce však znamenal zejména potvrzování starosty státními orgány. Další omezení samosprávy na konci třicátých let přinesla opatření související se zajišťováním bezpečnosti státu. Z důvodu ohrožení státu byly rovněž v roce 1937 znovu odloženy obecní volby¹⁴³.

Statutární města

Správa statutárních měst navázala v zásadě na předchozí úpravu, starosta však již nebyl potvrzován císařem, tuto pravomoc převzala vláda. Ta byla nově oprávněna

¹⁴¹ Zákon č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy, čl. 6

¹⁴² Zákon č. 122/1933 Sb. o změnách řádu volení v obcích, § 10 odst. 1

¹⁴³ Schelle, K.: *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 220

nařízením statutární města prohlásit za velké obce a podrobit je režimu ostatních obcí¹⁴⁴. Na základě **zákona o organizaci politické správy** (č. 125/1927 Sb.) byla statutární města podobně jako v dřívější úpravě koncipována jako zvláštní samosprávné korporace, v nichž byl zřízen magistrát a ve svém obvodu v přenesené působnosti plnila funkci politické správy první instance¹⁴⁵, tedy okresního úřadu, přičemž starosta zastával vedle svých samosprávných úkolů zároveň funkci okresního hejtmána.

Zvláštní postavení po vzniku ČSR získala města Praha, Brno a Olomouc, která vznikla sloučením okolních obcí, a proto jim byla přiznána specifická organizace se zvláštními orgány, které řídily tento proces. Tak v Praze probíhalo konstituování tzv. Velké Prahy spojením historického pražského města a přilehlých obcí. Postupně byl budován jednotný rozpočet Prahy, okolní obce byly slučovány, v roce 1922 pak bylo území Velké Prahy rozděleno na 19 obvodů. Zajímavostí jistě je, že při vytváření pražské samosprávy jakožto moderní metropole byla při hledání optimálního modelu správy porovnávána i správa města Paříže. Zásady nové organizace její správy byly stanoveny v roce 1926 a ačkoliv byla koncipována jako prozatímní, za existence ČSR nebylo přikročeno k její změně.

Okresní samospráva

I na úrovni okresu, jehož samosprávné orgány byly vytvořeny pouze v Čechách, se navazovalo na předchozí uspořádání. Po vzniku ČSR se objevily snahy tento stupeň správy eliminovat, tak byly rozpuštěny na základě **§ 81 zákona o okresních zastupitelstvech** (č. 27/1864 z. z.) zastupitelské orgány okresu. Silniční výbory v ostatních zemích působily i nadále. Tento stupeň samosprávy však ani v tomto období nehrál významnou roli.

Zemská samospráva

Ještě za existence habsburské monarchie byla samosprávná funkce zemí významně potlačena, v roce 1913 na základě **Anenských patentů** byly v Čechách rozpuštěny samosprávné orgány¹⁴⁶ a nahrazeny *zemskou správní komisí*, jmenovanou vládou. Na Moravě a ve Slezsku fungoval pouze exekutivní *zemský výbor*.

¹⁴⁴ Zákon č. 126/1920 Sb. o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé (župní zákon), čl.6, změněn zákonem č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy, § 3 odst. 2

¹⁴⁵ Zákon č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy, § 3 odst. 1

¹⁴⁶ K rozpuštění zemských sněmů došlo především na základě vnitřních národnostních sporů, kdy z důvodu politiky pasivního odporu českých politiků se sněmy staly prakticky nefunkčními.

I po vzniku ČSR tento stupeň státní správy směřoval k postupnému omezení pravomocí. V listopadu 1918 byla zrušena zemská správní komise, nahradil ji **zemský správní výbor** (později nahrazen **zemskou správní komisí**), s působností zemského výboru. Podobný osud postihl i **zemský výbor** na Moravě a ve Slezsku (ten byl v dubnu 1919 nahrazen **zemskou správní komisí**), zemské orgány přestaly být volenými a jmenovala je vláda, samospráva zde byla tedy výrazně potlačena ve prospěch ústřední moci. Působnost zemských sněmů převzala vláda¹⁴⁷ V poválečné době se pocíťovala nutnost obnovit územní samosprávu především na základní, tedy obecní úrovni, navíc zemské orgány ztratily svoje dřívější postavení jako obhájci národního zájmu proti habsburskému trůnu.

Toto uspořádání bylo zamýšleno jako provizorní, změnu přineslo až vydání **organizačního zákona** v roce 1928, na jehož základě došlo k vytvoření 4 zemí¹⁴⁸ (české, moravskoslezské, slovenské a podkarpatské). Nově vytvořené země se ocitly ještě ve větší závislosti na státní správě, jejich orgány byly voleny jen zčásti.

Druhá republika

Období následující po Mnichovské dohodě bylo ve znamení likvidace územní samosprávy, okresní a zemská zastupitelstva byla záhy rozpuštěna, na úrovni obcí došlo k odstranění členů levicových stran z obecních orgánů a na základě **nařízení vlády č. 17/1939 Sb.** začali v obcích určených vládou působit **obecní a obvodní** (pro více obcí) **tajemníci**, kteří převzali do jisté míry působnost orgánů obce a to jak přenesenou, tak samostatnou. Náležely jim dozorové pravomoci, měli právo se účastnit jednání orgánů obce a mohli v některých případech zrušit její usnesení.

Protektorát

V tomto období nad orgány místní správy vykonávaly dozor vrchní zemské rady (*Oberlandrat*), zastupitelstva byla rozpouštěna a jejich působnost byla převáděna na státní orgány. V některých obcích na místě starostů začali působit němečtí **komisaři**, po roce 1942 byli na místa obecních funkcionářů jmenováni úředníci¹⁴⁹. V ilegalitě začaly působit národní výbory jako orgány odporu, které postupně se skončením války začaly přebírat některé úkoly veřejné moci.

¹⁴⁷ Zákon č. 280/1920 Sb. o zvláštních opatřeních v oboru samosprávy v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, § 1 : „Vládě přísluší činiti veškerá opatření správní, jež podle dosud platných zákonů vyhrazena byla působností zemských sněmů v Čechách, na Moravě a ve Slezsku.“

¹⁴⁸ Zákon č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy, § 1 odst. 1

¹⁴⁹ Vládní nařízení č. 51/1944 Sb. z. a n. č.

Poválečné uspořádání

System poválečné správy se utvářel již během války v zahraničí prostřednictvím exilové vlády v Londýně s přispěním moskevské emigrace. V první řadě byla řešena otázka, zda po osvobození bude obnoven systém územní samosprávy první republiky, nebo bude nahrazen systémem zcela jiným. Národní výbory, které sehrávaly důležitou roli ve válečných letech, měly být začleněny do poválečné správy. Moskevská emigrace prosazovala systém, v němž by národní výbory (místní, okresní, zemské) nahradily orgány samosprávy (zastupitelstva) a správy politické (zemské a okresní politické správy), londýnští politici je chtěli koncipovat jen jako poradní orgány prozatímního charakteru, které měly fungovat jen po nezbytně nutnou dobu, dokud nedojde k obnovení územní samosprávy. **Košický vládní program**, který stál na počátku lidově demokratické ČSR, počítal s postupným potlačením územní samosprávy a zavedl diskontinuitu s předešlým systémem.

Politického uznání jako prozatímních orgánů státní správy se národním výborům dostalo 16. dubna 1944, kdy londýnská vláda vydala **provolání ke tvoření NV**. Prezident Beneš 4. prosince 1944 vydal **ústavní dekret o NV**¹⁵⁰, na jehož základě měly být vytvořeny národní výbory jako prozatímní orgány veřejné správy, podřízené vládě. Působnost jednotlivých stupňů (MNV, ONV, ZNV) měla být vymezena vládou.

Prozatímní charakter byl odstraněn provádějícím **vládním nařízením č. 4/1945 Sb.**, které položilo právní základ jejich existence pro dalších 55 let. Výbory byly pojaty jako zastupitelské orgány a orgány veřejné správy¹⁵¹, státní správa a samospráva v území měla jejich prostřednictvím splýnout. Byly jim svěřeny významné úkoly související s poválečnou obnovou státu a vypořádáním se s minulostí. Volby probíhaly na vyšších stupních nepřímo prostřednictvím volitelů, na nejvyšší úrovni byly delegováni členové nového zákonodárského orgánu, prozatímního národního shromáždění.

2.1.2 Orgány územních samosprávných celků a jejich postavení

Podle prozatímního obecního zřízení

Místní obec

Místní obec spravovaly dva základní orgány volené na tři roky. Zastupitelským

¹⁵⁰ Ústavní dekret č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění

¹⁵¹ Vládní nařízení č. 4/1945 o volbě a pravomoci národních výborů, § 1 odst. 1

orgánem byl **obecní výbor**, kterému náležela dozorová a usnášející pravomoc v oblasti samostatné působnosti. Schůze obecního výboru byly veřejné a konaly se jednak v řádných termínech (na jaře, kdy se prozkoumávaly účty a pak na podzimní schůzi, na níž se schvaloval rozpočet)¹⁵² a jednak v termínech mimořádných, a to buď v důležitých případech či na žádost jedné třetiny řádných členů výboru, nebo z iniciativy okresního hejtmána. Užším orgánem voleným z jeho středu¹⁵³ bylo **obecní představenstvo**, které tvořil *purkmistr (starosta, obecní představený)* a nejméně dva *obecní radní*. Purkmistr představoval exekutivní orgán, svolával schůze obecního výboru a prováděl jejich usnesení, avšak disponoval podobně jako francouzský starosta i samostatnou působností, zejména v oblasti místní policie a trestní pravomoci. Obecní představenstvo bylo pomocným orgánem purkmistra, nebylo orgánem kolektivním, purkmistr vykonával svou funkci jako orgán monokratický. Struktura obecních orgánů tak byla v této době výrazně podobná francouzskému modelu.

Okresní obec

Na úrovni okresu měl existovat obdobně **okresní výbor** a **okresní starosta**. Okresní starosta však nebyl exekutivním orgánem okresu, tuto funkci zde měl plnit a usnesení okresního výboru provádět úředník politické správy na úrovni okresu – okresní hejtmán, který měl rovněž svolávat zasedání okresního výboru.

Krajská obec

Podobná struktura se nacházela rovněž na úrovni krajské obce, kde měla působit **krajská zastupitelství** a **krajský starosta**, jeho *náměstek* a *zapisovatelé*. Jako na úrovni okresu i zde byla exekutiva svěřena státnímu úředníku, krajskému prezidentovi, který rovněž svolával schůze zastupitelstva. Krajský starosta podobně jako okresní starosta měl zprostředkovávat styk výboru s orgánem politické správy. V tom lze shledávat podobnost s francouzskou právní úpravou, kde department, potažmo i region postrádaly až do roku 1982 svůj vlastní samosprávný exekutivní orgán.

Podle říšského rámcového zákona

Obec

Hlavními orgány obce byly i nadále **obecní výbor** a **představenstvo obce**, které tvořil *starosta* a nejméně dva *obecní radové* volení ze středu obecního výboru (horní

¹⁵² Ve Francii se dochoval systém čtyř řádných schůzí zastupitelstva (jaro, léto, podzim, zima) až do roku 1970, kdy bylo stanoveno, že schůze se mohou konat libovolně, minimálně však čtyřikrát do roka.

¹⁵³ Tento systém podrobil kritice kvůli nedostatečné demokratičnosti a stanoveného censu při volbě obecního výboru Karel Havlíček Borovský : „§ 62. Přednostu obce (purkmistra a radu) nevolí obec, nýbrž jenom výbor!! A k tomu ještě tak aristokratický výbor.“ in Havlíček, K.B., *První kroky nové vlády*. Národní noviny, 1849, č. 203

hranice byla omezena třetinou členů obecního výboru, což se velmi podobá i současné francouzské právní úpravě, u níž je počet náměstků, kteří jsou voleni ze středu obecního zastupitelstva, omezen hranicí 30% počtu jeho členů). Jak výbor, tak představenstvo bylo voleno na tři roky. Volby v roce 1863 se konaly na základě ještě značně nedemokratického hlasovacího práva (obecně pouze zletilí a svéprávní muži, kteří platili přímé daně v obci, stále existovali virilisté). Obecní funkcionáři nebyli ve většině případů honorováni, ve velkých městech však bylo podobně jako ve Francii té doby pravidlem přiznat starostům, případně jejich náměstkům na základě uvážení stálý plat či odměnu. Stálým orgánem obce byl pouze starosta a jeho náměstek.

Obecní výbor přijímal usnesení a měl dozorovou pravomoc, nedisponoval však exekutivní pravomocí. Jeho *pravomoc* byla jednak *nařizovací* – v případě výkonu místní policie mu subsidiárně (pokud to nebylo svěřeno státním orgánům) náleželo vydávat v mezích zákonů policejní nařízení, jednak *rozhodovací* (rozhodování o stížnostech podaných proti opatřením, které přijalo představenstvo v samostatné působnosti a o stížnostech v disciplinárních věcech zaměstnanců obce). Dále se jednalo o pravomoci *organizačně-správní* (např. volba starosty, dalších členů představenstva a obecních komisí, uznávání zákonných důvodů pro odmítnutí volby a další) a konečně o *poradní* (hlavně ve vztahu ke politické správě). Obecní výbor si mohl zřídit *komise* jako své poradní a přípravné sbory, přičemž určil jejich počet a velikost. Scházel se jednou za tři měsíce nebo na základě žádosti třetiny svých členů za předsednictví starosty. Veřejnost schůzí byla upravena podobně jako dnes ve Francii (v zásadě veřejné, možnost usnést se na neveřejnosti).

Exekutivu a správní orgán obce představovalo **představenstvo obce**¹⁵⁴, které tvořil *starosta a radní (obecní starší)*. Podobně jako ve Francii starosta zastupoval obec navenek a byl nadřízeným úředníkům obce. Na rozdíl od francouzské úpravy byl však starosta z výkonu své funkce odpovědný obci. V oblasti přenesené působnosti podléhal vládě podobně jako jeho francouzský protějšek, který byl při výkonu státní správy podřízen prefektovi. Podstatnou odlišností je rovněž postavení starosty v systému obecních orgánů tehdejší doby, zatímco v českém prostředí lze představenstvo obce

¹⁵⁴ Obecní zřízení, § 51 : „představenstvo obecní jest v záležitostech obecních orgánů správu vedoucí a vykonávající.“

vnímat částečně jako orgán kolektivní¹⁵⁵, francouzská úprava svěřuje správu obce výlučně starostovi.

Okres

Orgány okresu byla *okresní zastupitelstva*, jež volila ze svého středu *starostu*, jehož volba byla podmíněna císařskou sankcí, a *okresní výbor* (reprezentativní orgán a orgán exekutivy), který tvořil *starosta a 6 členů zastupitelstva*. Zastupitelstvo bylo oprávněno ustanovit potřebné *úředníky* a *sluhy*. Funkční období okresních orgánů bylo také tříleté.

Země

Orgánem zemí byl *zemský sněm* a *zemský výbor*. Zemský sněm měl správní a legislativní pravomoci. Sněmy byly tvořeny v zásadě jednou komorou, v jejich čele stál v české zemi *maršálek*, na Moravě a ve Slezsku *zemský hejtman*, kteří byli jmenováni ze středu sněmu císařem a plnili převážně organizační úkoly související se zasedáním sněmu. Do sněmu se volilo na šest let. *Zemský výbor* byl správním a exekutivním orgánem.

První republika

Obec

Po vzniku ČSR byly jinak koncipovány i **orgány obce**, které byly nyní čtyři – *obecní zastupitelstvo*, *starosta* (spolu s náměstkou), *obecní rada a komise*, kromě odlišného označení¹⁵⁶ došlo i ke změně jejich postavení. Zde se již struktura orgánů obce výrazněji odlišuje od Francie.

Obecní zastupitelstvo jako základní zastupitelský orgán obce čítalo 9-60 členů v závislosti na počtu obyvatel, bylo voleno všemi oprávněnými voliči, zároveň došlo ke zrušení virilních členů. Zastupitelstvo pak ze svého středu volilo **obecní radu**, kterou tvořil starosta, jeho náměstek (náměstci) a další členové rady – souhrnně tvořili jednu třetinu zastupitelstva podobně jako dřívější obecní představenstvo. Novelou bylo **změněno postavení starosty** ve vztahu k **obecní radě**, která se z poradního orgánu přeměnila na kolektivní orgán usnášející se o všech záležitostech samostatné i přenesené působnosti, které nenáležely zastupitelstvu. V systému obecních orgánů jí tak připadla nejdůležitější role. Její zasedání byla neveřejná. Starosta zaujímal významné

¹⁵⁵ Obecní zřízení, § 52, starostovi náleží : „říditi veškeré práce na představenstvo obecní vložené a přihlížet k nim. Obecní starší jsou povinni býti mu v tom nápomocni a vykonávati dle jeho nařízení a pod jeho odpovídáním práce, které jim uloží.“

¹⁵⁶ Zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. (Novela k obecním zřízením), § 1

postavení spolu se zajišťováním rozsáhlé přenesené působnosti v roli výkonného orgánu státní správy v obci. Mohl pozastavit výkon usnesení zastupitelstva, pokud bylo v rozporu se zákonem nebo pokud zastupitelstvo překročilo svou pravomoc. Starosta rovněž odpovídal za výkon místní policie a výkon nařízení okresního výboru. Starostovo postavení v rámci obecních orgánů bylo významně modifikováno ve směru potlačení samosprávy po roce 1933, kdy byl potvrzován státní správou a nezajišťoval tak skutečně demokratickou volbu občanů obce.

Obcím byla dána možnost zřizovat si **komise** jako své poradní a přípravné sbory, obligatorně se zřizovaly komise finanční a letopisecká, ostatní sloužily zejména ke správě obecních podniků a ústavů. **Finanční komise** představovala zásah do samosprávy, neboť polovina jejích členů byla jmenována dohlédacím orgánem¹⁵⁷. Náležela jí kontrola hospodaření a preventivní kontrola rozpočtů obce a mohla suspendovat výkon usnesení zastupitelstva finanční povahy. Novela přinesla také vymezení postavení *obecních úředníků*, přičemž jim přinesla poradní hlas v zastupitelstvu, radě i komisích při projednávání záležitostí, které patřily do oboru jejich činnosti¹⁵⁸.

Mimořádnými orgány byly monokratický **vládní komisař** a kolegiální orgán **správní komise**, kteří svoji funkci vykonávali za situace, pokud došlo k rozpuštění zastupitelstva zemským úřadem a za jiných mimořádných okolností.

Okres

Okresní zastupitelstva a výbory byly nahrazeny **okresními správními komisemi**, jejichž složení záviselo na výsledcích voleb do obcí v tom kterém okrese, v čele s předsedou. Fakultativně mohl být v okrese zřízen užší **Výbor okresní správní komise**. V roce 1928 byly orgány okresu i silniční okresy nahrazeny **okresními zastupitelstvy**, přičemž jejich členové byly ze 2/3 voleni a z 1/3 je tvořili jmenovaní odborníci¹⁵⁹. V jejich čele stál **okresní hejtman**, který byl zároveň v čele okresního úřadu. Působil jako exekutivní orgán zastupitelstev, svolával jeho schůze a určoval předmět jejich jednání. Zastupitelstva, kterým náležela de facto jen poradní pravomoc, volila **okresní výbor**, který připravoval program jejich jednání, prováděl dozor nad obcemi, schvaloval usnesení obecních zastupitelstev a obecních rozpočtů. Nové orgány byly voleny na šest

¹⁵⁷ Zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. (Novela k obecním zřízením), § 14

¹⁵⁸ Tamtéž, § 9

¹⁵⁹ Zákon č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy, § 64 odst. 2

let. Samosprávná úloha orgánů okresu byla tedy značně potlačena, zároveň jim byla odňata exekutivní pravomoc ve prospěch státních orgánů.

Země

Orgány se lišily podle jednotlivých zemích, přičemž dřívější zemské sněmy zůstaly ochromeny ve své činnosti, zemské výbory působily nadále, jejich funkce však byly jednak změněny a jednak omezeny, zároveň přestaly být orgány volenými a jmenovala je vláda. V Čechách fungoval *zemský správní výbor*, který později nahradila *zemská správní komise*, na Moravě *zemský výbor*, v jehož čele stál předseda a dva náměstci a ve Slezsku *zemský výbor*, který byl následně nahrazen *zemskou správní komisí*.

Nové orgány zemí (přičemž Morava a Slezsko bylo sloučeno do jedné země) byly zřízeny na základě **organizačního zákona**. Jejich struktura a úkoly byly obdobné orgánům na úrovni okresů, zastupitelským orgánem se stalo částečně volené *zemské zastupitelstvo*, z jehož středu byl volen *zemský výbor*, který prováděl dozor nad hospodařením okresů a jemuž předsedal *zemský prezident*¹⁶⁰, který mohl pozastavit výkon usnesení zastupitelstva a vykonával nad ním dozor.

2.1.3 Pravomoc a působnost územních samosprávných celků

Podle prozatímního obecního zřízení

Obec

Podobně jako ve francouzské úpravě i zde již bylo obsaženo ustanovení, které zavádělo dvojí **působnost** obcí, jak ji známe i dnes a vymezovalo ji dosti podobným způsobem. Zákon rozlišoval *působnost přirozenou (samostatnou)*, která zahrnovala vše, co se týkalo zájmů obce a co mohlo být provedeno v jejích hranicích (např. správa obecního jmění, zdravotní péče v obci, péče o chudé, správa obecních škol), přičemž při jejím výkonu nebylo možno obce omezit kromě případů stanoveným zákonem¹⁶¹, a *působnost přenesenou*, v rámci níž obec obstarávala určité veřejné záležitosti, jež na ni byly státem delegovány (živnostenská správa, příprava voleb aj.).

¹⁶⁰ Zákon č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy, § 7

¹⁶¹ V rámci samostatné působnosti obec podle Stadionova obecního zřízení "zachovává jen s ohledem na celkové blaho nutná omezení".

Okres

Na této úrovni byla z důvodu neexistence vlastní samosprávné exekutivy podrobněji upravena jen působnost přirozená jako působnost ve věcech týkajících se v první řadě okresu a dále záležitosti týkající se několika obcí okresu. Okresní výbory měly mít poradní pravomoc u okresních orgánů politické správy.

Kraj

Působnost kraje byla vymezena podobně jako působnost okresu, krajská zastupitelstva měla navíc rozhodovat o odvoláních proti usnesením zastupitelstev nižších územně samosprávných celků a dohlížet na hospodaření místních obcí. I zde však jeho samosprávná funkce nebyla naplněna.

Podle rámcového obecního zákona

Obec

I nová úprava přejala rozdělení působnosti obce na samostatnou a přenesenou. **Samostatnou působnost** vymezoval rámcový zákon jednak všeobecně¹⁶² a jednak demonstrativním výčtem okruhů správy¹⁶³ (obecního majetku, záležitosti obecního svazku, péče o obecní infrastrukturu, o veřejnou bezpečnost, veřejné zdraví, sociální činnost, o určité úkoly v oblasti stavební správy, školství aj.) **Přenesená působnost** podobně jako dnes spočívala v obstarávání některých úkolů státní správy a v součinnosti obce se státními úřady, které byly obci uloženy zákonem. Tak obci náleželo obstarávat mj. úkoly v civilních a trestních věcech, ve věcech správy politické, živnostenské, zdravotní, volebních záležitostech, sčítání lidu, zemědělské správě, sociální péči, ve věcech komunálních a berních, vojenských, byla jí rovněž uložena povinnost spolupracovat v některých věcech s policií. Obě působnosti vykonávaly jak obecní výbor, tak představenstvo obce, přičemž důležitá role připadla starostovi.

Okres

Působnost okresu byla stanovena tak, že se činnost okresního zastupitelstva měla vztahovat na „*všechny záležitosti vnitřní, které se týkaly společného okresu a osob k němu náležejících*“ a měly mu být svěřeny rovněž pravomoci dohledu nad samostatnou působností obcí a jejich hospodařením. Okresní zastupitelstva měla pravomoc rozhodovat o odvoláních proti unesením přijatým obecním výborem v

¹⁶² § 28 "Působnost, ve kteréž obec, šetříc zákonů říšských a zemských, sama se může volně na všem ustanovovati a dle toho nařizovati a opatření činiti, obsahuje v sobě vůbec vše to, co se předkem a nejprve prospěchu obce dotýče a v mezích jejich vlastními silami opatřeno a provedeno býti může"

¹⁶³ Vedral, J.. : *Historie a současnost veřejné správy - K vymezení samostatné působnosti obce*, in *Veřejná správa*, č. 6

samostatné působnosti. **Samostatná působnost** okresu zahrnovala např. zdravotní správu, správu pojišťovnictví, silnic, **přenesená** pak např. povinnost ubytovat vojska.

Země

Působnost zemí byla **pouze samostatná**. U *zemského sboru* je možno ji rozdělit na **zákonodárnou** a **správní**. Do zákonodárné spadaly jednak taxativně vymezené pravomoci v oblasti zemědělství, veřejných staveb, dobročinných ústavů a rozpočtových záležitostí země, tak i záležitosti, jejichž zásady měla vymezit užší říšská rada a v těchto mezích byly sněmy zmocněny vydávat konkrétní předpisy. Správní záležitosti byly rozsáhlé a týkaly se správy mu přikázaných záležitostí, podávání dobrých zdání o některých záležitostech spadajících do jeho působnosti, kontrolní funkce a vnitřní správa sněmu. **Zemský výbor** měl na starost zejména správní agendu zemských záležitostí, správu zemského hospodaření, rovněž se zabýval personálním agendou zemských zaměstnanců. Působil rovněž jako nejvyšší instance zemské samosprávy. Kromě toho výboru náležel kruh úkolů souvisejících s činností zemského sněmu. Reálný význam zemského sněmu však postupem doby a vlivem politických událostí nezadržitelně klesal.

Po roce 1919

Obec

V oblasti působnosti obcí byla v podstatě zachována předchozí praxe, ale několik oblastí bylo převedeny na politické orgány¹⁶⁴, tedy na správu státní, samosprávná oblast činnosti obcí tak byla zúžena. Šlo zejména o věcné náklady na obecní školství, bezpečnost a polní policii, zdravotnictví a mravnostní policii, stavbu a udržování silnic a správu chudobinců a dobročinných ústavů. Nakonec došlo k opětovnému přesunu správy školství na obec.

Okres

Okresní správní komise převzaly působnost okresního zastupitelstva a výboru, která byl změněna jen nepatrně.

Po roce 1928 byla samosprávná funkce nově zřízených okresních zastupitelstev potlačena¹⁶⁵. Okresnímu výboru náležel dozor nad obcemi.

¹⁶⁴ Zákon č. 76/1919 Sb., Novela k obecním zřízením, § 20

¹⁶⁵ Zákon č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy, § 75 : „Do působnosti okresních zastupitelstev náležejí všeliké záležitosti vnitřní, jež se dotýkají společného prospěchu okresu a jeho obyvatelů nebo jež přesahují zájem jednotlivých obcí nebo jejich silami nemohou býti obstarány, pokud záležitosti těch nepojalo zemské zastupitelstvo do své činnosti.“

Země

Po vzniku republiky ztratily zemské sněmy svou zákonodárnou funkci, protože tuto pravomoc přejalo nově vytvořené Národní shromáždění. Ani jejich správní funkce nebyly po jistou dobu vyjasněny. Docházelo k některým přesunům pravomocí směrem ke státním politickým úřadům, na základě **zákona č. 280/1920 Sb. z.** byla vláda zmocněna vykonávat působnost, kterou dříve vykonávaly zemské sněmy. Moravský zemský výbor měl na starosti všechny oblasti správy, zejména hospodářské, sociální a kulturní. Jeho posláním bylo v poválečných letech zejména vypořádat se s obnovou zemědělské výroby a následně využíváním nerostného bohatství a dalších oblastí souvisejících s celkovým oživením hospodářství a vybudování nových infrastruktur, toto uspořádání a úkoly v podstatě odrážely jeho provizorní charakter. Samosprávná role tak byla potlačena.

V nově zřízených zemích po vydání organizačního zákona zemská zastupitelstva vykonávala působnost v oblasti zemského hospodářství, kultury, dopravy a zdravotnictví a měla poradní pravomoc v otázkách hospodářských a sociálních. Zemský výbor měl na starost správu zemského majetku a sestavoval zemský rozpočet.

2.2 Období potlačení územní samosprávy 1948-1989

V poválečných letech převzaly správu národní výbory, které začaly vykonávat působnost místních orgánů státní správy namísto orgánů územní samosprávy¹⁶⁶. Zastavení vývoje územní samosprávy představuje ústavní zakotvení národních výborů v **socialistické československé ústavě**¹⁶⁷ z 9. května 1948. Výkon státní správy a samosprávy tak splynul. Systém národních výborů na všech stupních správy spojovaly stejné organizační a funkční zásady, v rámci jejich organizace se uplatňovalo centrální řízení, národní výbory podléhaly vládě, vyššímu stupni národního výboru a jeho radě. Jejich orgány měly formálně zajišťovat co nejširší zastoupení občanů, ve skutečnosti podléhaly politice vládnoucí komunistické strany, jejich členové byli odvolatelní. Územní samosprávné celky v této době ještě nezankly jako samosprávné veřejnoprávní korporace, ale později již působily pouze jako správní obvody. Statutární města z úpravy v tomto období zmizela, správa velkých měst však byla zohledněna specifickou organizací národních výborů. S různými modifikacemi byl tento systém zachován po

¹⁶⁶ Vládní nařízení č. 4/1945 o volbě a pravomoci národních výborů, § 2 odst. 3, § 3 odst. 3, § 4 odst. 3

¹⁶⁷ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.I., ústava ČSR, čl. X: „*Nositelům a vykonavatelům státní moci v obcích, okresích a krajích a strážcem práv a svobod lidu jsou národní výbory.*“

celé období až do roku 1990, kdy byl podniknuty první kroky k obnově územní samosprávy.

2.3 Reforma veřejné správy v ČR – od obnovení územní samosprávy po současnost

Po změně režimu bylo nutné zcela obnovit územní samosprávu. Veřejná správa po období lidově demokratické republiky, kdy byla pod tímto pojmem chápána jen státní správa, začala být opět vnímána ve svém tradičním smyslu jako správa veřejných záležitostí skládající se ze státní správy a samosprávy¹⁶⁸. Především bylo třeba nalézt vhodnou kombinaci správy státní a samosprávy. Objevily se úvahy, které nadále počítaly se systémem dosavadních národních výborů, které měly být přizpůsobeny tak, aby byly schopny vykonávat územní samosprávu, oproti nim se ozývali zastánci myšlenky, podle níž by měla být nová soustava obnovena zhruba v té podobě, v níž existovala za první republiky. Nakonec bylo přikročeno k druhé variantě.

Nejprve bylo vydáno **obecní zřízení**, kterým byl obnoven základní stupeň územní samosprávy, přičemž byl opět zvolen *smíšený model správy*, podle kterého obec vykonávala v přenesené působnosti i správu státní vedle své působnosti samostatné. Nově byly zřízeny **okresní úřady** jako orgány státní správy v území se všeobecnou působností, které měly nahradit výkon státní správy po likvidaci národních výborů. Ačkoliv krátce po roce 1989 probíhala diskuse o ustanovení druhého stupně územní samosprávy, přičemž v Čechách se mělo jednat o zřízení zemské a na Slovensku o župní, a i přesto, že Ústava samostatné ČR¹⁶⁹ předpokládala vyšší územněsprávní celky, k jejich zřízení v podobě krajů došlo až ústavním zákonem v roce 1997¹⁷⁰. Fakticky začaly kraje fungovat po volbách do krajských zastupitelstevch v roce 2001. Tři stupně územní správy (nikoli samosprávy), které se uplatňují ve Francii, tak v ČR existovaly pouze v přechodném období, než byly zrušeny okresní úřady na konci roku 2002.

Právní úprava se vrátila ke zvláštní formě územní samosprávy v podobě statutárních měst, která navázala na tradici svého fungování v letech 1850-1939 a potom v poválečném období do převratu. Podobně jako ve Francii byla správa hlavního města koncipována jako specifická, upravil ji **zákon o hlavním městě Praze** (z. č. 418/1990 Sb., později nahrazen z.č. 131/2000 Sb.).

¹⁶⁸ Průcha, P. : *Správní právo – Obecná část*. Brno : Doplněk, 2004, s. 168

¹⁶⁹ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., čl. 99 : „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.“

¹⁷⁰ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

2.3.1 Obecní zřízení

2.3.1.1 Vývoj k současné právní úpravě obcí

Po zrušení národních výborů v červenci roku 1990 **ústavním zákonem č. 294/1990 Sb.**, který ústavně zakotvil samosprávu obcí, byl položen základ pro oddělení státní správy a samosprávy. Tento zákon nabyl účinnosti v souvislosti s volbami do obecních zastupitelstev 24. listopadu 1990 spolu s nově přijatým **zákonem o obcích**. Ústavní novela pojímala obec jako základ místní samosprávy, samosprávné společenství občanů s právní subjektivitou vlastníci majetek, s nímž samostatně hospodaří¹⁷¹. Zároveň byly přiznány příjmy obce v podobě daní a poplatků. Bylo rovněž stanoveno, že „*o věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce*“. Fakticky však nikdy nedošlo ke zřízení obecních shromáždění, které měly působit jako poradní orgány. Obcím byla rovněž přiznána normotvorná pravomoc¹⁷², mohla přijímat v oblasti samostatné působnosti (podle doslovné dikce ústavy „*ve věcech místní samosprávy*“) obecně závazné vyhlášky, v přenesené působnosti („*ve věcech státní správy*“) v případě, kdy k tomu byla zmocněna zákonem. Výkon přenesené působnosti obcí byl podřízen dohledu vlády. Bylo rovněž ústavně zakotveno oprávnění obcí sdružovat se k zabezpečení zájmů společného zájmu. Novela ústavy byla provedena **zákonem o obcích**¹⁷³, který byl doprovázen vydáním zákona o **hlavním městě Praze**. O několik let později následoval zákon č. 152/1994 Sb., o **volbách do zastupitelstev v obcích**.

Po rozdělení ČSFR byla stěžejní úprava rovněž obsažena v **ústavě ČR**, která jednak obsahuje v článku 8 garanci územní samosprávy a dále je jí věnována celá hlava sedmá. Zákon o obecním zřízení platil až do roku 2000, kdy byl v souvislosti se zřízením krajů vydáno **nové obecní zřízení** (č.128/2000 Sb.), které představuje aktuální právní úpravu.

2.3.1.2 Orgány obce a jejich postavení

Orgány nově obnovených obcí se staly znovu **obecní zastupitelstvo**, **obecní rada** a **starosta** a nově **obecní úřad** a **zvláštní orgány** obce. Existují zde tedy orgány, které francouzská právní úprava nezná, rovněž jejich postavení je odlišné.

¹⁷¹ Ústavní zákon 294/1990 Sb., čl. 82, odst. 1, 2

¹⁷² Ústavní zákon 294/1990 Sb., čl. 82 odst 5

¹⁷³ Zákon č. 367/1990 Sb., obecní zřízení, byl poměrně stručným právním předpisem (obsahoval pouze 73 §§).

Ve francouzském systému obecních orgánů zaujímá nejvýznamnější místo starosta, v českém zastupitelstvo. Česká právní úprava na rozdíl od té francouzské rozlišuje v označení mezi jednotlivými obcemi a rozlišuje „prosté“ obce, města, městyse a statutární města¹⁷⁴. Podle toho jsou nazývány orgány obce různě, což však nemění nic na jejich v zásadě totožné struktuře.

Statutární města přesto zaujímají poněkud odlišné postavení. Člení se na městské obvody nebo části. Existují zde jednak *orgány statutárního města*, přičemž starosta se ve statutárním městě nazývá primátor a obecní úřad magistrát, jednak *orgány jednotlivých městských obvodů či částí*, jejichž struktura je opět analogická. Správa městských obvodů či částí je do jisté míry samostatná, statutární města tak lze připodobnit francouzským městům se zvláštním statusem.

Zastupitelstvo obce

V ČR je stěžejním samosprávným orgánem zastupitelstvo obce, které reprezentuje zájmy občanů místního společenství. Postavení zastupitelstva předurčuje postavení ostatních obecních orgánů¹⁷⁵. Formulace zákona o obcích v § 5 „obec je samostatně spravována zastupitelstvem“ (jakkoli diskutabilní) se do značné míry blíží francouzskému pojetí principu svobodné správy, vyjádřenému v ústavě páté republiky a v obecním zákoně z roku 1884 „zastupitelstvo svými usneseními řídí záležitosti obce“. Na rozdíl od české úpravy, kde je určen počet členů zastupitelstva přímo obecním zastupitelstvem před konáním nových voleb v rámci rozmezí stanoveného zákonem o obcích (5-55), ve Francii je stanoven pevným číslem rovněž v závislosti na počtu obyvatel (9-69). Zastupitelstvu náleží výkon nejdůležitějších pravomocí v oblasti samostatné působnosti. Podobně jako ve Francii je zastupitelstvu uložena povinnost sejít se nejméně jednou za tři měsíce, jinak se schází podle potřeby. Zasedání jsou veřejná ve všech případech oproti francouzské právní úpravě, která dovoluje za určitých okolností zasedání neveřejná. Zastupitelstvo se může usnášet, je-li přítomná nadpoloviční většina členů, od francouzského práva se však liší v požadavku na platnost přijatého usnesení, český zákon o obcích vyžaduje nadpoloviční většinu všech členů zastupitelstva, ve Francii je nutná absolutní většina. Rozdíl spočívá i v délce volebního období tohoto orgánu, v ČR je čtyřleté oproti šestiletému mandátu francouzských

¹⁷⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 3

¹⁷⁵ K vymezení rolí jednotlivých orgánů obce : rozsudek NS sp. zn. 21 Cdo 224/2002: „Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, tj. o tom, zda, případně jaký právní úkon obec učiní, je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o nejzávažnějších, taxativně vypočtených právních úkonech podle §36a odst. 1 a 2 zákona o obcích, zatímco obecní rada rozhoduje na základě (zbytkové) klauzule uvedené v § 45 písm. p) zákona o obcích o všech ostatních právních úkonech obce. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění náleží výlučně starostovi. Starosta však nemůže vytvářet sám vůli obce, může tuto vůli pouze navenek projevat....“

obecních zastupitelů. Zastupitelstvo je oprávněno zřizovat si své orgány v podobě **výborů**, které plní iniciační a kontrolní funkce, přičemž obligatorními orgány jsou *finanční a kontrolní výbor* a rovněž *výbor pro národnostní menšiny* v případě, kdy v jejím obvodu bydlí více než 10% obyvatel odlišné národnosti. Ve Francii pomocné funkce plní studijní a vyšetřovací komise, které jsou orgány v zásadě fakultativně zřizovanými, leč obvyklými a podílejí se na přípravě jednání obecního zastupitelstva. V čele výboru, které se scházejí podle potřeby, stojí předseda, kterým musí být s výjimkou osadního výboru členem obecního zastupitelstva, ve Francii v čele komisí v souladu s jeho postavením ve francouzské obci vystupuje starosta. Výbory jsou ze své činnosti odpovědné zastupitelstvu, které je pověřuje jednotlivými úkoly.

Rada obce

Rada obce se dá připodobnit francouzskému starostovi s náměstkou, i když její úkoly nejsou zcela totožné. Na rozdíl od francouzské úpravy je však orgánem kolektivním, odpovědným zastupitelstvu a role starosty je v jejím rámci podstatně méně významná. V menších obcích však tento orgán zřizován není¹⁷⁶, její funkci pak plní starosta¹⁷⁷, což do jisté míry přibližuje systém obecních orgánů Francii. Představuje rovněž exekutivní orgán obce, připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva a zajišťuje plnění jejích usnesení. Skládá se ze starosty, místostarosty a dalších radních, které volí obecní zastupitelstvo ze svého středu. Podstatný rozdíl mezi oběma úpravami je však ten, že rada v zásadě plní výkonnou funkci jen v oblasti samostatné působnosti, v oblasti působnosti přenesené rozhoduje jen v případech stanovených zákonem. Na rozdíl od zastupitelstva se schůze rady konají bez účasti veřejnosti podle potřeby, k platnosti jejího usnesení stačí většina hlasů jejích členů. Podobnou funkci, kterou plní u zastupitelstva výbory, zastávají v případě rady dobrovolně zřizované **komise**.

Starosta

Starosta má výrazně slabší postavení v české obci než jeho francouzský protějšek, na rozdíl od něj mu náleží především výkon samostatné působnosti. Jeho úloha je především reprezentativní¹⁷⁸ a organizační, zákonem o obcích jsou mu uloženy další úkoly. Podobně jako ve Francii se starostou může stát jen státní občan. Jeho postavení

¹⁷⁶ Z.č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, § 99 odst.2 a 4 „Rada obce se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů.“

¹⁷⁷ Z.č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, § 99, odst. 2, ve spojení s § 104 odst. 2, z něž vyplývá, že pak některé záležitosti, o nichž má rozhodovat rada obce, v případě její neexistence náleží zastupitelstvu. Dále zastupitelstvo přebírá její pravomoci v případě, pokud počet jejích členů poklesne pod pět - § 101 odst.1

¹⁷⁸ Zastupování obce navenek dle § 103 obecního zákona neznamená postavení starosty jako statutárního orgánu, k tomu: Nález ÚS, sp. zn. III ÚS 721/2000

je charakterizováno značnou závislostí na obecním zastupitelstvu, které ho volí ze svého středu a jemuž je odpovědný. Ve Francii odpovědnost starosty vůči zastupitelstvu neexistuje. Zastupuje ho místostarosta, který v případě jeho odvolání nebo vzdání se funkce nastupuje na jeho místo, analogicky k francouzské úpravě (starosta-náměstek). V české úpravě nemůže starosta delegovat své pravomoci na místostarostu, svěřit mu některé úkoly náleží zastupitelstvu¹⁷⁹. Sám nemůže provést úkony, které vyžadují schválení zastupitelstvem nebo rady bez jejich předchozího schválení. Pokud by přesto takto jednal, stihla by toto jednání sankce neplatnosti. Náleží mu svolávat a řídit zasedání zastupitelstva, spolu s místostarostou nebo jiným členem obecní rady podepisuje předpisy a usnesení obce. Stojí v čele obecní rady, jejíž schůze svolává a řídí, rada mu může svěřit určité záležitosti samostatné působnosti, o nichž pak rozhoduje. Náleží mu rovněž důležité oprávnění pozastavit výkon usnesení rady přijatého v oblasti samostatné působnosti, pokud se domnívá, že je nesprávné¹⁸⁰, a to až do doby, než o něm s konečnou platností rozhodne na nejbližší schůzi zastupitelstvo obce. Podobně jako francouzský starosta, který je nadřazeným zaměstnancům obce, český plní tuto funkci vůči pracovníkům obecního úřadu, pokud v obci není tajemník obecního úřadu¹⁸¹.

Obecní úřad

Tento orgán úředního typu jako pro přenesenou, tak i samostatnou působnost francouzské právo vůbec nezná. Lze však říci, že jeho úkoly ve Francii plní starosta a zaměstnanci obce v rámci radnice (*mairie, hôtel de ville*), což odpovídá i skutečnosti, že tento orgán v ČR tvoří starosta, který stojí v jeho čele, jeden nebo více místostarostů a další zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu a tajemník, pokud je v obci ustanoven. Úřad se člení na odbory a oddělení, které mají na starost jednotlivé úseky správy.

Zvláštní orgány obce

Na základě § 106 zákon o obcích může starosta tyto orgány v případech stanovených zvláštními zákony zřídit pro výkon přenesené působnosti (např. povodňová komise, komise pro sociálně-právní ochranu dětí). V jejich čele musí stát odborně způsobilá osoba.

¹⁷⁹ Zákon č. 128/2000 Sb. zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §104 odst. 1

¹⁸⁰ Zákon č. 128/2000 Sb. zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §105

¹⁸¹ Zákon č. 128/2000 Sb. zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §103 odst. 4 písm. b

Obecní policie

Zastupitelstvu obce je přiznána pravomoc zřizovat obecní policii¹⁸² na základě obecně závazné vyhlášky. Má zabezpečovat místní záležitosti veřejného pořádku. Řídí ji starosta (podobně jako ve Francii) nebo pověřený člen zastupitelstva. Na rozdíl od ČR starostovi nenáleží vlastní pravomoci obecní policie.

Správce obce

Správce obce odpovídá francouzské zvláštní delegaci a spojuje ho s ním podobné úkoly a cíle. Je rovněž koncipován jako orgán pro překonání určité nestandardní situace v samosprávě obce a má v ní působit pouze po přechodnou dobu, dokud nebudou funkce samosprávy účinně obnoveny. Správce obce je státní zaměstnanec zařazený do ministerstva vnitra, který je jmenován ministerstvem vnitra v zákonem stanovených případech.¹⁸³ Správce nastupuje fakticky na místo momentálně nefungujících obecních orgánů a při výkonu své funkce je pod kontrolou ministerstva vnitra. Dříve byl správce obce zaměstnancem kraje a byl jmenován ředitelem, tato úprava byla změněna v rámci reformy dozoru nad územněsprávními celky. Podobně jako ve francouzské právní úpravě má zabezpečovat základní chod obce a postupovat směrem k zajištění voleb do zastupitelstva nebo volby starosty¹⁸⁴, přičemž jeho funkce končí dnem, kdy je tohoto cíle dosaženo. Při ukončení činnosti podává zprávu o své činnosti a o majetku a hospodaření obce.

2.3.1.3 Pravomoc a působnost obcí

Působnost

Po obnově obecního zřízení zákonodárce zvolil návrat k tradičnímu modelu působnosti obcí, který se v českých zemích uplatňoval po celou dobu existence obcí jako základního stupně územní samosprávy. Podobně jako ve francouzské úpravě tedy vykonává obec opět při výkonu místní správy úkoly v oblasti samostatné a přenesené působnosti. *Samostatnou působnost*¹⁸⁵ charakterizuje samostatná správa vlastních záležitostí obce, jde o samosprávu jako takovou. Při jejím výkonu je obec vázána jen

¹⁸² Zákon č. 128/2000 Sb. zákon o obcích, § 35a odst. 2 a zákon .č. 553/1991 Sb. o obecní policii.

¹⁸³ Zákon č. 128/2000 Sb. zákon o obcích, § 98

¹⁸⁴ Benešová, L. : *Zajištění správy obce v případě výrazného poklesu počtu členů zastupitelstva - Srovnání právní úpravy v České a Francouzské republice*. Veřejná správa, 2002, č. 13, s. 30-32

¹⁸⁵ Z.č. 128/2000 Sb. § 7, 8, 35 odst. 1,2, demonstrativně vymezené okruhy činnosti v oblasti samostatné působnosti se v zásadě kryjí s francouzskou úpravou (sociální péče, bydlení, ochrana zdraví, doprava, kultura, výchova a vzdělávání, veřejný pořádek).

zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy. V rámci *přenesené působnosti* vykonává obec státní správu, přičemž je vázána zákony a ostatními obecně závaznými předpisy a v jejich mezích rovněž usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy.

Po zrušení okresních úřadů bylo třeba diferencovat obce do tří kategorií podle rozsahu výkonu přenesené působnosti. Ty byly rozděleny na obce s běžnými obecními úřady, obce s pověřenými obecními úřady a obce s rozšířenou působností (tzv. jedničkové, dvojkové a trojkové obce). Tato vnitřní diference obcí je výrazným rozdílem ve srovnání s francouzskou úpravou, která zásadně staví na stejném statutu všech obcí a v rámci níž všechny obce, malé venkovské obce i velké metropole vykonávají stejné úkoly veřejné správy¹⁸⁶. Trojkové obce jsou současně obcemi dvojkovými a zároveň jedničkovými. Pro svůj obvod vykonávají působnost obce prvního, druhého a třetího stupně, pro širší vymezený obvod obcí vykonává působnost obce dvojkové a trojkové a pro nejširší územní obvod obcí má pak působnost obce trojkové. Podobně pak dvojkové obce vykonávají působnost obce dvojkové pro širší okruh, pro svůj obvod pak působnost obce jedničkové a dvojkové. Kromě toho zákon stanoví možnost ve vymezených případech přenést výkon státní správy obcemi na jiné obce na základě veřejnoprávní smlouvy nebo rozhodnutí příslušného orgánu¹⁸⁷. České obce se výrazně liší od francouzských poměrem výkonu státní správy vůči samosprávě, zatímco v ČR kromě obce jedničkové většinu agendy tvoří správa státní, ve Francii samosprávná úloha jednoznačně převažuje.

Pravomoc obcí

Obcím podle české úpravy náleží normotvorná pravomoc. Jsou oprávněny vydávat pro své územní obvody a svých úkolů právní předpisy obce, a to jednak pro oblast samostatné působnosti, kde obecní zastupitelstvo přijímá obecně závazné vyhlášky obce, a jednak v přenesené působnosti, kde rada obce přijímá nařízení¹⁸⁸. Ve francouzské obci se naproti tomu vykonává vůle obecního zastupitelstva a starosty prostřednictvím usnesení zastupitelstva obce (*délibérations du conseil municipal*) a výnosů starosty (*arrêtés municipaux*)¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Tento princip se však považuje do značné míry za zpochybněný novelou ústavy z roku 2003.

¹⁸⁷ Zákon č. 128/2000 Sb. zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §§ 63,65

¹⁸⁸ Zákon č. 128/2000 Sb. zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §§ 10-11

¹⁸⁹ Code général des collectivités territoriales, čl. L 2121-29 a L2122-28

Další pravomocí obcí je rozhodování ve správním řízení v zákonem stanovených případech a to jak v oblasti samostatné, tak i přenesené působnosti, přičemž druhý případ je v praxi mnohem častější.

2.3.2 Krajské zřízení

Ačkoliv lze shledat jistou podobnost s francouzskými regiony, české kraje jsou koncipovány poněkud jinak. Zatímco ve Francii existují tři stupně správy, které plní různé funkce a na dvou stupních vyšších územních samosprávních celků se uplatňuje oddělený systém veřejné správy, v rámci nějž koexistují samosprávné orgány departementu a regionu spolu s dekoncentrovanými orgány správy státní, v ČR jsou tyto stupně pouze dva a na obou se uplatňuje systém správy smíšené či spojené, kdy samospráva vykonává svými orgány určité úkoly státní správy svěřené jí zákonem.

Kraje jsou vybudovány na podobných principech jako obce, jsou koncipovány jako veřejnoprávní územní samosprávné korporace s vlastním majetkem a samostatným hospodařením¹⁹⁰ a jako územní společenství občanů, které je nadáno právem na samosprávu. Stát je oprávněn zasahovat do samosprávy kraje pouze z důvodu ochrany zákona a jen způsobem, který zákon stanoví. Podobně jako u obcí je i na této úrovni územní samosprávy koncipována samostatná a přenesená působnost a pravomoci kraje, společné rysy vykazuje i soustava jeho orgánů. Kraj je rovněž samostatně spravován zastupitelstvem. Občanství kraje je postaveno na podobných základech jako občanství obce a na jeho základě jsou jednotlivcům přiznána významná oprávnění. Rozpočtové hospodaření kraje se řídí rozpočtovými pravidly územních samospráv podobně jako u obcí. Oproti právní úpravě ve Francii, kde dohled nad hospodařením náleží regionální účetní komoře, má kraj a obec povinnost dát přezkoumat své hospodaření za uplynulý rok auditorem a závěrečný účet spolu s hodnotící zprávou o přezkoumání projednat se zastupitelstvem.

2.3.2.1 Vývoj k současné právní úpravě krajů

Již ze znění novelizované ústavy bylo možné vyvodit plánované ustavení vyššího územněsprávního celku.¹⁹¹ Po rozpadu ČSFR a spolu s vydáním **Ústavy ČR** došlo k jejich zakotvení jako územních společenství občanů a veřejnoprávních korporací

¹⁹⁰ Zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst.2

¹⁹¹ Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., čl 86, odst. 1 :„*Základem místní samosprávy je obec*“).

přímo v ústavní rovině¹⁹². Jejich vytvoření mělo být provedeno formou ústavního zákona. Ústava rovněž v souvislosti se zřízením druhého stupně územní správy zavedla *princip subsidiarity*.¹⁹³

Až do roku 1997 však trval ústavní deficit, neboť teprve v tomto roce byl přijat **ústavní zákon** č. 347/1997 Sb. o vyšších územních samosprávných celcích, který se přiklonil k variantě vytvoření krajů. Účinnost zákona byla stanovena však až na 1. leden roku 2000, přičemž mělo vzniknout 13 krajů a hlavnímu městu Praze bylo rovněž přiznáno postavení kraje. Kraje začaly reálně existovat až v roce 2000, kdy byl přijat **zákon o krajích** (č.129/2000 Sb.), na jehož základě se v listopadu konaly první volby zastupitelstev krajů. Spolu s tím byl přijat **nový zákon o obcích** (č. 128/2000 Sb.), který nahradil zákon z roku 1990 a rovněž nový **zákon o okresních úřadech** (147/2000 Sb.).

Všechny tyto zákony měly vytvořit rámec pro nově vybudovaný systém správy, vymezit vzájemné vztahy mezi obcemi, kraji a okresními úřady navzájem a zajistit postupný přesun pravomocí z okresních úřadů na územní samosprávné korporace s cílem postupného definitivního zrušení okresních úřadů coby orgánů územní státní správy se všeobecnou působností. Významným předpisem byl rovněž **zákon 132/2000 Sb.** o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, podle kterých lze vyvodit některé oblasti působnosti kraje a jejich orgánů. Kraje slouží podobně jako ve Francii departmenty či regiony současně jako správní obvody. Uspořádání na této úrovni se však výrazně liší od francouzské úpravy, jak strukturou orgánů, tak modelem výkonu veřejné správy.

2.3.2.2 Orgány kraje

Struktura orgánů kraje je do jisté míry podobná soustavě obecních orgánů¹⁹⁴. Základním orgánem je zastupitelstvo kraje, od něž jsou odvozeny orgány další, a to rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad. Rovněž jako u obcí na této úrovni existují zvláštní orgány, které zřizuje hejtman na základě zvláštních zákonů¹⁹⁵.

Zastupitelstvo kraje

Zastupitelstvo kraje má nejvýznamnější úlohu při výkonu samostatné působnosti, v rámci přenesené mu přísluší rozhodovat pouze v případech, kdy tak stanoví zvláštní

¹⁹² Zákon ČNR č.1/1993 Sb., Ústava ČR, čl. 99 : „Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.“

¹⁹³ Zákon ČNR č.1/1993 Sb., Ústava ČR, čl. 104, odst.2 : „Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.“

¹⁹⁴ Zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 3

¹⁹⁵ Zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 65

zákon. I zastupitelstvo kraje je oprávněno zřídit si výbory jako své iniciativní a kontrolní orgány¹⁹⁶, přičemž se povinně zřizuje *výbor finanční, kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost*. Také se zřizuje *výbor pro národnostní menšiny*, pokud na území kraje žije více než 5 % obyvatel. Další výbory mohou být zřízeny na základě rozhodnutí zastupitelstva. V čele výborů stojí předseda, který podobně jako v případě obcí musí být členem zastupitelstva. Výbory jsou odpovědné zastupitelstvu a plní úkoly, které mu zastupitelstvo stanoví. Zastupitelstvo má povinnost scházet se nejméně jednou za tři měsíce, přičemž ho svolává a řídí hejtman. Může se usnášet za přítomnosti nadpoloviční většiny všech svých členů a k platnosti jeho usnesení je třeba, aby pro něj hlasovala rovněž nadpoloviční většina všech členů. Zasedání jsou veřejná.

Rada kraje

Rada je exekutivním orgánem kraje a to v první řadě pro samostatnou působnost. Rada může zřizovat fakultativně komise.

Hejtman kraje

Hejtman představuje reprezentativní orgán kraje, je orgánem monokratickým. Volí ho zastupitelstvo kraje ze svého středu spolu se zástupcem hejtmana¹⁹⁷. Zvolení mohou být pouze občané ČR. Ze své funkce jsou odpovědní zastupitelstvu kraje. Hejtman nemůže jednat samostatně v případě, pokud tyto úkony vyžadují schválení zastupitelstvem nebo radou, jinak by byly stíženy sankcí neplatnosti. Rada kraje mu může v rozsahu své působnosti ukládat úkoly. Podobně jako starosta má i hejtman oprávnění pozastavit výkon usnesení rady, pokud se domnívá, že je nesprávné¹⁹⁸. Následně věc předloží k rozhodnutí krajskému zastupitelstvu. Náleží mu svolávat a řídit schůze zastupitelstva. Spolu se svým náměstkem podepisuje právní předpisy kraje.

Krajský úřad

Plní podobné funkce jako obecní úřad. Zajišťuje úřední agendu pro oblast samostatné i přenesené působnosti¹⁹⁹. Člení se rovněž na odbory a oddělení, oproti obci zde navíc působí sekretariát ředitele krajského úřadu, který má podobné postavení jako tajemník obce a dále sekretariát hejtmana. Krajský úřad se skládá z ředitele krajského úřadu a ze zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu. Ředitele krajského úřadu, který je zaměstnancem kraje, jmenuje a odvolává hejtman, přičemž k těmto úkonům musí dát předchozí souhlas ministr vnitra.

¹⁹⁶ Zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 76 a násl.

¹⁹⁷ Zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 61 odst. 2

¹⁹⁸ Zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 62

¹⁹⁹ Zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů, §§ 66-7

Hejtman kraje je oprávněn zřizovat pro výkon přenesené působnosti *zvláštní orgány*.

2.3.2.3 Pravomoc a působnost krajů

Působnost

Jak již bylo řečeno, kraj vykonává přenesenou i samostatnou působnost. Vymezení samostatné působnosti je podobné jako v případě obce. Kraje tak mají pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Spadají sem záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů krajem (rozvoj území, uspokojování potřeb svých občanů, dopravní obslužnost)²⁰⁰. Tím se podobá i francouzskému regionu či departmentu. Přenesená působnost je pak vymezena podobně jako v případě obcí. Je jim uložena povinnost spolupracovat s obcemi při výkonu své samostatné působnosti, nesmí však zasahovat do samostatné působnosti obcí, zároveň musí obcím oznamovat plány rozvoje kraje a konzultovat je s obecními orgány. Obdobná povinnost stíhá státní orgány které musí projednat opatření, které by mohly ovlivnit samostatnou působnost kraje²⁰¹. Přenesenou působnost kraj vykonává v oblastech, které vymezení zákon, přičemž je podřízen dotčeným ministerstvům.

Pravomoc

Podobně jako v případě obcí, mohou kraje vydávat obecně závazné předpisy a to nařízení a obecně závazné vyhlášky. Ty jsou uveřejňovány ve Věstníku právních předpisů kraje²⁰². Rovněž jim náleží rozhodovat ve správním řízení a to jak v samostatné, tak přenesené působnosti.

²⁰⁰ Zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 4

²⁰¹ Zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 15

²⁰² Podobná povinnost stíhá starostu v obcích s více než 3500 obyvateli, který je povinen uveřejňovat své výnosy nařizovací povahy ve sbírce správních aktů. Code général des collectivités territoriales, čl. L2122-29

3. FORMY SPOLUPRÁCE OBCÍ

3. 1. Formy spolupráce obcí ve Francii

Meziobecní spolupráce je ve Francii mnohem rozvinutější než v ČR. Jedním z důvodů je vysoký počet obcí²⁰³ ve Francii a to zejména malých sídel, v kombinaci se skutečností, že obce nejsou nijak vnitřně diversifikovány a podléhají jedinému společnému správnímu režimu bez ohledu na svou velikost. Kvůli omezeným prostředkům mívají tyto malé obce problémy se zajišťováním úkolů veřejné správy²⁰⁴. Pokusy francouzské vlády obce s dlouhou historickou tradicí autoritativně slučovat za účelem vytvoření větších celků, které by mohly efektivně zajišťovat svou správu, se však nikdy nesesetkaly s úspěchem, neboť narazily na odpor místních společenství. K zajištění plnění všech úkolů veřejné správy i malými obcemi, které přesahují jejich možnosti, se proto vyvinuly nejrůznější druhy meziobecní spolupráce.

Meziobecní spolupráce je realizována v rámci **veřejnoprávních meziobecních struktur nebo seskupení**²⁰⁵ (*EPCI – établissement publique de coopération intercommunale*), v nichž se obce sdružují za účelem společné správy různých zařízení nebo zajištění veřejných služeb nebo vypracování plánů hospodářského, územního rozvoje nebo urbanistických plánů, které přesahují území jednotlivých obcí. Obce na EPCI přenesou jednak povinné a jednak vybrané působnosti, které pak EPCI vykonává samo a v rámci nich mu náleží rozhodovací pravomoci (*princíp exkluzivity*). Meziobecní struktury mají na rozdíl od obcí pouze omezené pravomoci k výkonu jednotlivých činností (*princíp speciality*). Z tohoto přenosu jsou vyloučeny pravomoci starosty coby zástupce státu v obci. Existují dvě formy této spolupráce, **pružná nebo asociativní forma** (bez vlastní daňové soustavy, financovaná příspěvky svých členů) a **prohloubená nebo federativní forma sdružení** (s vlastní daňovou soustavou).

V roce 1999 byl **zákonem z 12. července (zákon „Chevènement“)** složitý systém soustava EPCI zjednodušen a zdemokratizován. Počet forem spolupráce byl snížen a byla sjednocena pravidla jejich fungování.

Jejich vznik je řízen podobnými principy. Iniciativa náleží v zásadě zastupitelstvům dotčených obcí nebo prefektovi departmentu po získání stanoviska departementální komise pro meziobecní spolupráci. Prefekt následně výnosem vymezí oblast, v rámci níž bude uplatňována meziobecní spolupráce. Takto určený okruh účastnických obcí se

²⁰³ Při sčítání lidu v roce 1999 bylo spočteno 36 679 obcí, z nichž 31 948 (cca 81 %) mělo méně než 2000 obyvatel.

²⁰⁴ Peiser, Gustave : Droit administratif (actes administratives, organisation administrative, police, service public, responsabilité, contentieux administratif), Dalloz, 1987, s 71.

²⁰⁵ K 1.2. 2007 existovalo ve Francii 10 420 EPCI nebo jiných forem sdružení obcí.

pak musí s tímto návrhem seznámit a vyjádřit se k němu do tří měsíců. Ke vzniku je nutné dosažení kvalifikované většiny (nejméně 2/3 obecních zastupitelů představujících více než polovinu celkového počtu obyvatel nebo polovina obecních zastupitelstev představujících 2/3 obyvatelstva), který následně stanoví znovu prefekt výnosem. Toto řízení se v jednotlivostech liší podle různých forem EPCI.

Nejstarší formou spolupráce²⁰⁶ je **jednoúčelové zájmové sdružení obcí** (SIVU – *syndicat intercommunal a vocation unique*), v rámci něhož se 2 a více obcí v jednom departmentu sdružují za účelem výkonu pravomocí v oblasti jediné činnosti (správa jednoho zařízení nebo služby - např. zřízení základní školy, výstavba mostu apod). Vstup je založen na dobrovolnosti, ale procedura založení podléhá schválení veřejné moci (nařízení ministra vnitra přijaté Státní radou).

Rozvinutější formou je **víceúčelové zájmové sdružení obcí**²⁰⁷ (SIVOM – *syndicat intercommunal a vocation multiple*), které umožňuje meziobecní spolupráci ve více oblastech. Obce na sdružení přenášejí výkon několika kompetencí. Při vstupu do sdružení není již nutná jednomyslnost, rozhoduje se o něm kvalifikovanou většinou. Zvláštní formou pak je sdružení „podle vlastního výběru“²⁰⁸, které může vykonávat pravomoci pouze ve prospěch části obcí, z nichž je složen.

Specifickou formou spolupráce je **smíšený svaz**²⁰⁹ (SM - *syndicat mixte*), v nichž se za účelem spolupráce mohou sdružovat obce, sdružení obcí a rovněž i různé další veřejnoprávní korporace (obchodní, živnostenské, agrární komory) v rámci EPCI. Spolupráci pak tyto korporace realizují buď přímou správou nebo účastí v jiných organizacích, které zajišťují jednotlivé úkoly. Mechanismus vzniku je obdobný jako u SIVU.

Další formou je **okrsek** (*district*), který umožňuje sdružování více obcí náležejících obvykle k jedné aglomeraci k realizaci podpory jejího urbanistického rozvoje. Okrsky realizují pouze omezenou působnost (jak povinnou, tak fakultativní) ve srovnání s jinými typy sdružení.

Novou formou zavedenou zákonem z roku 1999 je **společensví aglomerace** (CA *communauté d'agglomération*), které má rozsáhlé pole působnosti v oblasti správy města (ekonomický a územní rozvoj, rozvoj území, bydlení a sociální bydlení).

²⁰⁶ Zákon z 22. března 1890 znamenal počátek meziobecní spolupráce, k tomu : Lutterer, V.: *Obecní zřízení: požehnaní nebo katastrofa?*. Veřejná správa, 2002. č.9, s. 25

²⁰⁷ Nařízení č. 59-29 z 5. ledna 1959.

²⁰⁸ Zákon č. 88-13 z 5. ledna 1988 o zdokonalení decentralizace.

²⁰⁹ Code général des collectivités territoriales, čl. L 5172 -1, 2

Společenství se zřizují na základě výnosu prefekta z iniciativy zastupitelstev nebo prefekta²¹⁰, spravuje je zvláštní zastupitelský orgán, zastupitelstvo společenství, v němž zasedají volení zástupci obcí a jako exekutiva působí předseda. Pravomoci na společenství přenášejí obce okamžikem jeho zřízení, kdy rovněž stanoví jejich rozsah. I zde jsou zákonem stanoveny povinné okruhy působnosti (asanace, silniční síť, sportovní a kulturní zařízení, ochrana životního prostředí, kanalizace) v různém rozsahu v závislosti na druhu společenství a dále působnosti výběrové, které schvaluje zastupitelstvo. Společenství zaniká buď uplynutím doby, na kterou bylo zřízeno nebo souhlasným rozhodnutím zastupitelstev nebo autoritativním rozhodnutím státního orgánu z podnětu dotčených zastupitelstev.

Dvě nové formy meziobecní spolupráce s vlastní daňovou soustavou – **společenství měst** (*CV - communauté des villes*) byly vytvořeny pro velkoměsta a pro menší města a venkov - **společenství obcí** (*CC – communauté des communes*). Společenství vzniká z vůle obcí v řízení o vytvoření společenství, které je ukončeno schválením prefektovým výnosem. Společenství je spravováno na základě schváleného statutu, který upravuje svoji působnost (zákonem stanovené povinné působnosti týkající se územního plánování a hospodářského rozvoje a třetí okruh působnosti si mohou zvolit z několika oblastí, kromě toho mohou vykonávat kteroukoli jinou na základě volného rozhodnutí). Kromě toho zákon upravuje rozdělení místních daní a financování různých EPCI.

Formou, která se uplatňovala v městském prostředí a měla pravomoci v oblasti výstavby a urbanismu, postupně ukončující svou činnost je **společenství nové aglomerace** a **sdržení nové aglomerace** (*SAN – société d'agglomération nouvelle*).

V minulosti existovala ještě **městská společenství** (*CU - communauté urbaine* a **nové aglomerace** (*NA – nouvelle agglomération*), které sehrály významnou úlohu v oblasti urbanizace a racionálního územního plánování velkých měst.

3.2 Formy spolupráce obcí v ČR

V České republice oproti tomu meziobecní spolupráce, která je vymezena jako spolupráce při plnění úkolů, které spadají do samostatné působnosti obcí²¹¹, není příliš rozvinutá. Právní základ se nalézá v zákoně o obcích, který upravuje její tři formy. Kromě toho je samozřejmě možná neformální spolupráce obcí.

²¹⁰ *Quelles sont les différentes structures intercommunales?* [25.2.2006]. Dostupný z : www.vie-publique.fr.

²¹¹ Zákon č. 128/2000, zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 46 odst. 1

První formou, při níž nevzniká samostatná právnická osoba, je **spolupráce obcí na základě písemné smlouvy** uzavřené k plnění konkrétního úkolu. Zúčastněné obce určí rozsah a předmět smlouvy, vzájemná práva a povinnosti, způsob odstoupení od smlouvy a její vypořádání a stanoví, zda se uzavírá na dobu určitou, nebo neurčitou. O schválení smlouvy rozhodují zastupitelstva obcí. Ze smlouvy vzniká solidární ručení spolupracujících obcí, pokud není určeno jinak, všechny obce mají stejný majetkový podíl na spolupráci a nabývaný majetek se stává spoluvlastnictvím obcí.

Druhým způsobem je **založení právnické osoby dvěma či více obcemi na základě obchodního zákoníku**. Při tomto způsobu vzniká samostatný právní subjekt (s.r.o., a.s.) odlišný od spolupracujících obcí, nejedná se však o specifickou meziobecní veřejnoprávní strukturu, jak tomu je ve francouzské právní úpravě. Tato forma je vhodná pro plnění dlouhodobějších úkolů.

Konečně poslední možností je **vytvoření dobrovolného svazku obcí**. Tato forma spolupráce je nejbližší francouzské právní úpravě, neboť zde vzniká speciální právní subjekt – **svazek obcí**, na jehož vzniku se mohou účastnit pouze obce. Svazky působí za účelem společného koordinovaného plnění úkolů²¹² a soustředí se na rozvoj území sdružených obcí (tzv. mikroregionu). Svazek vzniká na základě smlouvy mezi obcemi, kterou schvalují zastupitelstva obcí, její přílohou jsou stanovy. Obce v nich stanoví zejména orgány svazku, jeho název, sídlo a počet členů, předmět činnosti, orgány svazku, majetek a zdroje příjmů, vzájemná práva a povinnosti, podmínky přistoupení a vystoupení členů a rozsah kontroly nad svazkem. Zákon uvádí demonstrativním výčtem předmět činnosti svazku obcí v § 50 (školství, sociální péče, kultura, ochrana životního prostředí, odpadové hospodářství, kanalizace, veřejná doprava, správa místních komunikací aj.)

Občané svazku mají specifické postavení a náleží jim analogická oprávnění jako občanům obce²¹³. Mohou se tedy účastnit zasedání orgánu svazku, případně nahlížet do zápisů o jeho jednání, mají právo podávat písemné návrhy orgánu a rovněž se mohou vyjadřovat k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu svazku. Podobně jako obce, i jejich svazky stíhá povinnost nechat si každoročně přezkoumat hospodaření.

Majetek svazku je tvořen majetkem vloženým jednotlivými členskými obcemi, které

²¹² Od svazků, které vznikaly s cílem zajistit konkrétní úkol, obce přecházejí k vytváření svazků, které spravují dané území komplexněji a zajišťují různé úkoly pro obce.

²¹³ Zákon č. 128/2000 Sb. zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 52

si jej však ponechávají i nadále ve vlastnictví. Svazky jsou oprávněny rovněž provozovat podnikatelskou činnost. Příjmy svazků tvoří příjmy z vlastní činnosti (z prodeje, pronájmu majetku, poplatky za služby), příjmy z hospodaření subjektů s účastí svazku, vlastní peněžní fondy, případně příspěvky členských obcí. Podobně jako ve Francii zájmové sdružení obcí nedisponují české svazky vlastní daňovou soustavou.

Zvláštním druhem spolupráce je pak spolupráce s právníckými nebo fyzickými osobami²¹⁴, řídicí se ustanoveními občanského zákoníku o zájmových sdruženích právníckých osob a o smlouvě o sdružení a spolupráce mezinárodní²¹⁵.

²¹⁴ Zákon č. 128/2000 Sb. obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, § 54

²¹⁵ Její úprava je obsažena v § 55 z. č. 126/2000 Sb., zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Závěr :

Cílem této práce bylo poskytnout celkový pohled na organizaci samosprávy ve Francii a v České republice, popsat její vývoj a v rámci něj zachytit její podobné i rozdílné rysy.

Ze srovnání systémů samosprávy obou zemí snad nejzřetelněji vyplývá, jak je organizace života na místní úrovni a správy věcí veřejných ovlivňována množstvím různých faktorů. Historický, politický a právní vývoj spolu s demografickými a geografickými činiteli sehrály určující úlohu ve vytváření podoby moderní organizace územní samosprávy.

Zatímco Francie byla v době vzniku základů samosprávy jednotným národním a unitárním státem, české země byly součástí habsburské monarchie. Vznik územní samosprávy je ve Francii spojen s revolučními myšlenkami demokracie, rovnosti, svobody a bratrství a znamená definitivní rozchod s dřívějším režimem. V českých zemích je ustavení prvního stupně samosprávy spojeno rovněž s liberálními a demokratickými myšlenkami roku 1848. Výrazným rozdílem je však skutečnost, že samosprávné celky v českých zemích byly vnímány jako obhájci národních zájmů a jako předstupeň postupné decentralizace tehdejšího rakouského státu. Prvním styčným bodem obecního zřízení obou zemí je skutečnost, že české obce byly postaveny podle modelu inspirovaného Francií a i Schmerlingova ústava a následně vydaný rámcový zákon obecní vykazují značný francouzský vliv.

Postavení samosprávy je určováno její pozicí v soustavě ostatních ústavně zaručených institutů a vztahy k orgánům ústřední moci. Současný poloprezidentský systém Francie přiznává samosprávě poněkud jiné místo než český model parlamentní. Ve Francii je pozice v místní samosprávě vnímána jako předstupeň v kariéře na ústřední úrovni, politický život v centru a na místní úrovni je úzce propojen, což dovoluje místním zastupitelům prosazovat svoje zájmy celostátně. Funkce předsedy regionální rady požívá ve Francii velké politické prestiže. V České republice je tato propojenost nižší, hejtmané kraje však například začínají sehrávat stále významnější úlohu na politické scéně. Významné je rovněž právo zákonodárné iniciativy, které mají zastupitelé kraje na zákl. čl. 41 odst. 2 Ústavy. Důležitý je také hlas občanské společnosti, její ochota angažovat se v politickém dění na místní úrovni ovlivňuje faktickou podobu územní samosprávy. Obecní volby jsou rovněž důležitým indikátorem spokojenosti voličů s politikou momentálně vládnoucí strany.

Vládnoucí politické režimy rovněž ovlivňovaly podobu místní samosprávy, za liberálně-demokratických režimů v obou zemích se územní samospráva těšila větší nezávislosti, autoritativní režimy usilovaly o co největší podřízení a kontrolu samosprávy či centralizaci, v krajní podobě se zasadily až o její úplnou likvidaci. Specifická je opět situace v českých zemích, kde významnou roli se hrála národnostní otázka. Centralizace habsburské monarchie, decentralizační ústupky a zásahy státu do samosprávy byly motivovány snahou předejít rozpadu mnohonárodnostního státu. Paradoxně na opačné straně se po vzniku ČSR ocitli čeští politici, kteří z podobných důvodů (přítomnost silné německé a maďarské menšiny ve státě, všeobecně nepřijímaný koncept čechoslovakismu ústící ve snahy o autonomii Slovenska a specifická situace Podkarpatské Rusi) nikdy nedovolili, aby se samospráva mohla plně rozvinout, naopak byla postavena pod silnou kontrolu státu. Podobný postoj francouzské vlády lze vysledovat v opatrném přiznávání samosprávných funkcí svým zámořským územím a Korsice v posledních letech.

Politické faktory se odrážely i v územním členění státu, jehož změny souvisely mnohdy s potřebou přerušit vazby a struktury předchozího režimu. Tak se měly departmenty rozejít s dřívější organizací království, kraje a okresy zavedené v roce 1849 v českých zemích měly oslabit vazbu na historické země, župy republiky československé měly představovat základní kámen územní organizace nového státu s jednotným československým národem. V obou zemích se během vývoje však prokázalo, že občané lpí na osvědčených územních obvodech a místních společenstvích vzniklých na základě přirozených vazeb. Podobně jako ve Francii nezažil úspěch uměle vytvořený kanton či nuceně slučované obce, i v českých zemích projevil obce při nuceném spojování správy zřizováním střediskových obcí v osmdesátých letech odpor a po obnově samosprávy daly přednost samostatné existenci. Také občané nově vytvořených krajů, které se rozcházejí s dřívějším územním členěním, získávají někdy jen stěží pocit sounáležitosti. V této oblasti se objevuje zvláštní setrvačnost, roli dřívějších okresních úřadů do jisté míry převzaly obce s rozšířenou působností. Objevuje se tak otázka, zda by neměl být zřízen třetí stupeň samosprávy mezi obcemi a kraji nebo alespoň obnoveny územní orgány státní správy se všeobecnou působností, které by vyřešily problém obcí s nedostatečným poskytováním metodické pomoci po zrušení okresních úřadů a odborného zabezpečování výkonu státní správy.

Relativně podobné je v obou zemích uspořádání na úrovni obcí, kde je obcím společná analogická struktura obecních orgánů a spojený výkon samosprávy a státní

správy. Rozdíly však spočívají především v klíčovém postavení starosty ve francouzské obci, zatímco v české obci nejvýznamnější úloha náleží obecnímu zastupitelstvu. Vyšší stupně vykazují podobnost již nižší, jinak jsou koncipovány jejich orgány, v nichž je znatelná reflexe dřívějšího prefektorálního systému, oddělený model veřejné správy, různá velikost územního obvodu daná rovněž i jinou velikostí francouzského území, odlišná působnost a další faktory. Departementální zřízení vykazovalo přesto během svého vývoje některé společné rysy s okresní správou. Region je specifický svou zvláštní úlohou v oblasti územního uspořádání, české kraje naproti tomu jsou koncipovány univerzálněji. Spojuje je naopak fakt, že některé regiony ve Francii stejně jako české kraje nedosahují velikosti nutné pro přidělování podpory z evropských fondů, proto bylo nutné je sdružit do jakýchsi supregionů.

Významnou odlišností obou systémů je skutečnost, že francouzská samospráva se kontinuálně vyvíjela po celou dobu své existence, zatímco v českých zemích byl její vývoj jednak o téměř šedesát let opožděn a pak na čtyřicet let úplně přerušen. Její instituce a orgány mají tak ve Francii skutečně hlubokou tradici, česká úprava zažívala oproti tomu časté změny a návrat k samosprávné tradici rozhodně nebyl bezproblémový a potýkal se s nedostatečným materiálním i odborným zázemím.

Jak již bylo několikrát zmíněno, s Francií nás pojí specificky vysoký počet obcí a rovněž silný pocit náležitosti k místnímu společenství, který byl v obou státech vyjádřen nechtí slučovat se do větších celků. V obou zemích toto specifikum vedlo k mnohým problémům v samosprávě, spočívající zejména v nedostačujícím nebo nekvalitním plnění úkolů veřejné správy, nedostatku odborníků a finančních prostředků. Domnívám se, že větší rozvoj meziobecní spolupráce malých obcí za použití francouzského modelu spolupráce s vlastní daňovou soustavou by mohl tento problém alespoň částečně vyřešit.

Zkušeností společnou oběma zemím je nedávno realizovaná reforma veřejné správy, v obou případech se stále hledají optimální způsoby fungování reorganizovaného systému, jednotlivé stupně samosprávy se postupně sžívají. Reformu provázal jak princip decentralizace tak dekoncentrace, přičemž na kraje a obce byly přenášeny další úkoly státní správy. Oproti tomu francouzská právní úprava pojímá územní samosprávné celky především jako vykonavatele samosprávy.

Přes odlišnou organizaci v obou zemích v současné době funguje moderní systém územní samosprávy respektující demokratické principy veřejné správy, přičemž ve Francii je kladen významný důraz na solidaritu (např. myšlenka vyrovnávání).

Výrazná odlišnost obou systémů spočívá rovněž v různé úpravě a rozvinutosti místních financí. Finanční nezávislost územních samosprávných celků zaručuje jejich skutečnou nezávislost na státní moci. Francouzská úprava výslovně zdůrazňuje finanční nezávislost samosprávy a zásadu kompenzace. Příspěvek na výkon přenesené působnosti poskytovaný českým obcím je naprosto nedostačující a je diskutabilní, do jaké míry splňuje zásadu finanční nezávislosti vyjádřenou v Evropské chartě místní samosprávy. Zatímco francouzské územní samosprávné celky mohou samostatně volit sazby místních daní, české mohou jen pasivně čekat na přidělené dotace z celostátního výnosu daní. Existence místních daňových soustav vede rovněž k možnosti uskutečňovat diferencovanou hospodářskou politiku na místní úrovni a přilákat na své území investice. Spíše nepředstavitelnou je v našich podmínkách realizace francouzské experimentace.

Ačkoliv francouzské právo upravující obecní samosprávu pokládá za jeden ze svých základních principů jednotný statut všech obcí, existence měst se zvláštním statutem a možnost jednoho územního samosprávného celku zaujímat roli koordinátora při realizaci sdílených pravomocí tento princip poněkud podlamují. Podobně v českém systému existuje samospráva na úrovni městských částí či obvodů, ač není ústavně garantována. Českou zvláštností je pak existence tří různých druhů obcí v závislosti na rozsahu výkonu jejich přenesené působnosti. Francouzské právo se tak vydává rovněž směrem větší diverzifikace v rámci stávajícího systému. Nabízí se rovněž otázka, zda se na velkoměsto na jedné straně a na malé venkovské sídlo na straně druhé, s přirozeně rozdílnými potřebami, má aplikovat stejný režim v oblasti územní samosprávy. Francouzská realita tyto rozdíly odráží částečně používáním různých forem meziobecní spolupráce při zachování stejných základních pravidel pro všechny územní celky.

Jinak je koncipován v obou zemích rovněž dozor nad samosprávou. Ve Francii byl již prakticky od počátku existence samosprávy svěřen státnímu orgánu, prefektovi a s různými změnami se zachoval do dnešní doby, v organizaci české samosprávy se objevilo v rámci evropského kontextu několikrát nestandardní řešení ve formě dozoru vyššího územního samosprávného celku nad jiným. Francouzské právo rovněž nezná dělení dozoru na dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti.

Závěrem je možno říci, že některé zkušenosti francouzských územních samospráv jsou jistě inspirativní i pro naši realitu, zůstává však otázkou, do jaké míry by byly z výše zmíněných specifických rozdílů obou systémů realizovatelné v českém prostředí.

Literatura :

Knižní literatura :

- Boeuf, J.-L., Magnan, M. : *Les collectivités territoriales et la décentralisation*. 2. vydání. Paříž : La documentation française, 2006, 156 s.
- Bourjol, M. : *Région et administration régionale : douze ans de réforme administrative*. Paříž : Berger – Levrault, 1970, 487 s.
- Debbasch, C. : *Administrations nationales et intégration européenne*. Paříž: Editions du CNRS, 1987, 232 s.
- Debbasch, C.: *Institutions de droit administratifs. Tome 1, Les structures administratives*. Paříž: Presses universitaires de France, 1991, 534 s.
- Filip, J. *Ústavní právo ČR*. 4. vydání. Brno : Doplněk, 2003, 556 str.
- Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. *Základy státovědy*. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 1997, 352 str.
- Hendrych, D., *Správní právo, obecná část*. C.H.Beck, Praha, 2003, 804 s.
- Chandler, J.A.: *Místní správa v liberálních demokraciích*, Doplněk, Brno, 1998, 264 s.
- Chauvin, F. : *Administration de l'état*, Paříž : Dalloz, 1985, 178 s.
- Kadečka S., *Právo obcí a krajů v České republice*, Praha, C.H.Beck, 2003, 408 s.
- Kolektiv autorů : *Dějiny Francie*. Praha : Nakladatelství Svoboda, 1988, 727 s.
- Kroupa, J. a kolektiv. *Soudobé ústavní systémy*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 1996, 241 str.
- Legendre, P.: *Histoire de l'administration de 1750 a nos jours*. Paříž : Presses universitaires de France, 1968, 580 s.
- Moreau, J. : *Administration régionale, départementale et municipale*. 6.vydání. Paříž : Dalloz, 1983, 159 s.
- Peiser, G. : *Droit administratif (actes administratives, organisation administrative, police, service public, responsabilité, contentieux administratif)*. Paříž : Dalloz, 1987, 215 s.
- Ponteil, F. : *Les institutions de la France de 1814 a 1870*. Paříž: Presses universitaires de France, 1966, 489 s.
- Průcha, P. : *Správní právo – Obecná část*. Doplněk, Brno 2004, 360 s.
- Reforma veřejné správy v České republice*. Ministerstvo vnitra ČR Praha, 2003, 64 s.
- Rémond, B., Blanc, J. : *Les collectivités locales*. Paříž : Dalloz, 1989, 433 s.
- Schelle, K.: *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 430 s.

Svoboda K., Grospič J., Vedral J., Plíšek M.: *Územní samospráva a státní správa*, Praha : Eurounion, 2000, 369 s.

Časopisecká literatura :

Benešová, L. : *Zajištění správy obce v případě výrazného poklesu počtu členů zastupitelstva - Srovnání právní úpravy v České a Francouzské republice*. Veřejná správa, 2002, č.13, s. 30-32

Borovský. K.H. : *První kroky nové vlády*. Národní noviny, 1849, č. 203

Kypetová, J. : *Všeobecné investiční dotace ve Francii. (Inspirace pro změnu v ČR)*. *Obec a finance*, 2006, č.5 s.64-65

Luterrer, V. : *Obecní zřízení: požehnání nebo katastrofa*. Veřejná správa, 2002, č.9, s.25

Richter, J. : *Březnové mezníky historie obecního zřízení*. Veřejná správa, 2003, č. 13, s. 47

Svoboda, K. : *Druhá etapa decentralizace ve Francii*. Veřejná správa, 2004, č. 27, s. IV-VIII

Vedral, J. : *Historie a současnost veřejné správy - K vymezení samostatné působnosti obce*. *Veřejná správa*, 2000, č.6. s. 26

Merle, R. : *La commune et la démocratie*. Journée Maires Communes Rurales. PACA, 2003

Právní předpisy a judikatura :

Constitution de 1946 [Francouzská ústava čtvrté republiky z 27. října 1946]

Constitution de 1958 [Francouzská ústava páté republiky ze 4. října 1958]

Code général des collectivités territoriales [Všeobecný zákoník o územních samosprávných celcích]

Code des communes [Obecní zákoník]

Code électoral [Volební zákoník]

Loi municipale du 5 mai 1881 [Obecní zákon z 5. května 1881]

Loi du 6 février 1992 relative à l'orientation territoriale de la République [Zákon ze 6.února 1992 o územním uspořádání Francouzské republiky]

Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République [Ústavní zákon z 28.března 2003 o decentralizovaném uspořádání Francouzské republiky]

Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales [Zákon ze 13.srpna 2004 o svobodách a povinnostech místních samospráv]

Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions [Zákon ze 2.března 1982 o právech a svobodách obcí, regionů a departmentů]

Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., *o obcích (obecní zřízení)*, ve znění pozdějších předpisů
Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., *o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů*

Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)*, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č.129/2000 Sb., *o krajích (krajské zřízení)*, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č.131/2000 Sb., *o hlavním městě Praze*, ve znění pozdějších předpisů

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 7.2003, 5/03, Sb.n.u.US 211/2003 Sb.]

Nález Ústavního soudu ze dne 19.1.1999, 17/98 [Sb.n.u.US Svazek č.13 Nález č.6 str.39, 28/1999 Sb.]

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 224/2002

Internet :

Décentralisation: Chronologie [10.4.2006]. Dostupný z : www.vie-publique.fr,

La Commune [15.1.2007]. Dostupný z : <http://www.juripole.fr>

La décentralisation (1789 - 2002) [21.3.2006]. Dostupný z: www.assemblee-nationale.fr

La décentralisation (1982-2004) - Des lois Defferre à la réforme constitutionnelle, [10. 12.2006]. Dostupný z : www.vie-publique.fr

Les Grandes principes de la loi municipale de 1884 [10.12.2006]. Dostupný z : <http://www.senat.fr>

Pecka, A. : Francie: decentralizace jako politické téma, [15.4.2007] Dostupný z : <http://www.integrace.cz/>

Philip, L. : *La Constitution de 1958 a quarante ans* [21. 12.2006]. Dostupný z <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

Quelles sont les compétences d'une commune, d'un maire, d'un conseil municipal? [10.4.2006]. Dostupný z : www.vie-publique.fr,

Quelles sont les différentes structures intercommunales? [25.2.2006]. Dostupný z : www.vie-publique.fr,

Questions à Serge Regourd [10.2.2007]. Dostupný z <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

Summary :

The existence of local government and municipal autonomy is a democratic concept, promoting the active participation of citizens on a local level.

This thesis seeks to describe the development of municipal authorities in France making its comparison with local government system in the Czech Republic. It examines the similarities and differences of the two administrative systems and tries to suggest some possibilities of using French model in our country.

Local government in France has a long history of centralisation, yet the past twenty years have been marked by some fundamental changes towards reinforcement of local powers. The decentralisation laws of the eighties and subsequent related legislation altered the balance of power between the state and local authorities and recognized greater autonomy to local governments. Similar process of transferring powers from central government to local authorities has been initiated in the Czech Republic ten years later, after the end of communist era during which the country was administered by government-controlled national committees. The local government had to be then completely re-established. Decentralisation is thus one of the main questions both countries have been closely concerned with for about two past decades.

In its first part, the thesis analyzes three main tiers of local administration in France : the commune (municipality), department and region, their historic evolution, powers, spheres of competence and relations between local government and state. It is subdivided in two parts, the first part describing the evolution until 1982, while the second one tries to depicture decentralisation reform and current situation in French local administration. At first, it focuses on the description of historic evolution of municipality in France since its creation as basic unit of public administration in the time of the French Revolution until these days. Then it takes a look at the second tier of local administration – departement which has played a leading role in the french administrative and geographical organisation. Since its establishment in 1789, departement changed its nature from a partially decentralised local authority to local body endowed with full powers of its own in 1982. Further, it describes the development of regions as the third level of French local administration. Originally, regions were created in 1955 to provide a framework for regional town and country planning to become a local authority in 1982.

The thesis briefly deals with local bodies with special status (Paris, Marseille and Lyon).

The second chapter then comprises description of the development of municipal authorities in the Czech Republic. Accordingly, this part is also subdivided for comparative purposes. The first subdivision includes the evolution of local authorities in Czech countries since the establishment of municipal autonomy in 1848 until 1948. Then follows a brief characterization of the period when the development of local government was interrupted for the next fifty years. The last subdivision brings depiction of the reform of public administration in the Czech Republic, launched in early nineties and continuing till today. The present Czech administrative system is on the first level based on traditional municipalities, basic territorial units (including corporate towns whose administration is slightly modified), the regions, established in 1997 and functional since 2001, represent the second level as considerable actors of decentralisation of power within the state.

In the first and the second part, most emphasis is put on the level of municipality whose characteristics are often common to both countries. Special attention is paid to municipal authorities in France and the Czech Republic and the legal position of individual authorities within the system of municipality.

The last chapter takes a concise look on forms of cooperation of municipalities both in France and in the Czech Republic. As there is a very large number of municipalities in France, most of them of low population and incapable to ensure their tasks of public administration, the French government has been taking measures to encourage them to cooperate together and developed a complex system of intermunicipal cooperation. The first part of the chapter analyzes individual forms of the French system which seems to be inspiring for the lowest tier of the Czech administrative hierarchy which experiences similar problems, most of the existing municipalities being of small size and lacking financial resources. It describes its authorities, competence, powers and the procedure of their establishment. The second part focuses on the regulation of forms of cooperation between local bodies under Czech law.

The last part is a conclusion which summarizes the findings of the thesis.