

KOMUNÁLNA ŠTRUKTÚRA A INTERAKCIE MEDZI MIESTNOU SAMOSPRÁVOU A CENTRÁLNOU VLÁDOU V ČESKEJ REPUBLIKE

COMMUNITY STRUCTURE AND INTERACTION BETWEEN LOCAL AUTHORITY AND CENTRAL GOVERNMENT IN THE CZECH REPUBLIC

SIMONA KOVÁČOVÁ

ABSTRAKT

Primárnym cieľom príspevku je poukázať na fragmentovanú sídelnú štruktúru Českej republiky, ktorá za účelom tlmieť nadmernú záťaž malých územných jednotiek implementovala kompetenčnú kategorizáciu obcí a na základe mocenských vzťahov a vplyvov centrálnej vlády definovať začlenenie komunálneho systému Česka v kontexte vertikálnych typológií komunálnych systémov.

Kľúčové slová:

miestna samospráva, obec, lokálna fragmentácia, typové rozlíšenie obcí

ABSTRACT

The primary aim of the article is to highlight the fragmented configuration of local government in the conditions of the Czech Republic, which, in order to mitigate the excessive burden of small territorial units, has implemented the competency categorization of municipalities and on the basis of power relations and central government impacts to define the integration of the Czech municipal system in the context of vertical typologies of communal systems.

Key words:

Local Government, Commune, Local Fragmentation, Typology of Communes

Na podobu miestnej samosprávy a výkon komunálnej politiky Českej republiky má výrazný vplyv nielen inštitucionálne nastavenie systému (horizontálna dimenzia skúmania) ale aj počet základných jednotiek miestnej samosprávy, ktorý vypovedá o stave a charaktere sídelnej štruktúry. Teritoriálnu nestabilitu a modifikáciu sídelnej konfigurácie či už v kontexte navyšovania počtu obcí

alebo znižovania je dôležité chápať ako sprievodný jav politickej klímy a charakteru režimu. Zatiaľ čo v priebehu r. 1948-1989 dochádzalo k postupnej eliminácii samostatných obcí, ktorá bola po roku 1960 vyvolaná násilnými tlakmi na integráciu do väčších celkov bez systematickosti a logiky procesu zlučovania, s nástupom demokratizácie sa prejavili opačné tendencie v zmysle nárastu počtu obcí. Integrácia neobišla ani z populačného aspektu relatívne veľké územné jednotky (nad 2 000 obyvateľov), ktoré sa pričlenili k väčším mestám, bez ohľadu na reflektovanie vzájomných súvislostí. Častokrát sa totiž zlučovali z geografického aspektu výrazne vzdialené obce, z čoho rezultuje, že celkový proces postrádal precízne formulované kritériá integrácie a v neposlednom rade aj právo dotknutých územných jednotiek zapojiť sa do rozhodovania o ich ďalšom vývojovom smerovaní.

V období vzniku samostatného Československa (1918) existovalo približne 11 500 samosprávnych obcí, ktorých počet sa na prelome r. 1938/1939 (tzn. v období okupácie Československa Nemeckom, kedy došlo k zániku samosprávneho obecného zriadenia) ešte zvýšil na viac ako 11 700 (Balík, 2009).

Po roku 1945 existovali obce ako subjekty práva, ale nemožno hovoriť o revitalizácii samosprávy, nakoľko bol zavedený hierarchický systém národných výborov, z čoho vyplýva, že reprezentantmi obcí a miest boli miestne (mestské) národné výbory, ktoré vo všeobecnosti¹ predstavovali jednotné orgány, ktoré síce „*právne zachovávali rozlíšenie štátnej správy a samosprávy, avšak výkonom v jednej štruktúre, obzvlášť s hierarchickou štruktúrou (národné výbory nižších stupňov podliehali príkazom výborov vyšších stupňov) sa o samospráve a teda ani dvojkoľajnosti nedalo hovoriť*“ (Balík, 2009, s. 55-56).

Uvedené obdobie (1945-1990) tak bolo charakteristické absenciou separácie kompetencií štátnej správy a samosprávy, nakoľko bola zrušená dvojkoľajnosť verejnej správy, ktorá bola suplovaná jednokkoľajnosťou, teda výkonom štátnej správy.

Až do roku 1960 nebola eliminácia obcí výsledkom explicitnej konsolidačnej politiky štátu, ale skôr konzekvenciou sukcesívnych zmien sídelnej konfigurácie Českej republiky po 2. svetovej vojne akými boli: zánik obcí v česko-bavorskom a česko-rakúskom pohraničí po odsune ich nemeckých obyvateľov, depopulácia z veľkostného aspektu malých územných jednotiek v periférnych častiach či splynutie prímestských častí s rozrastajúcimi sa mestami.

Naopak od 60-tych r. 20 stor. začala prebiehať celoštátne organizovaná masívna konsolidácia, v rámci ktorej už v r. 1960 došlo k zlúčeniu takmer 20% obcí, čo bolo označované ako súčasť reformy sústavy subnacionálnej územnej správy. O desať rokov neskôr prebehla ďalšia podstatná redukcia v súvislosti s presadzovaním tzv. strediskovej sústavy, ktorá bola „*nástrojom zjednodušenia, racionalizácie a hierarchizácie sídelnej štruktúry a na ňu nadväzujúcej územnej správy, pričom istú dobu predstavovala základ oficiálnej politiky územného rozvoja vtedajšieho Československa*“ (Bernard - Kostolecký - Illner - Vobecká, 2011, s. 45). Okrem legitímnych dôvodov integrácie v zmysle

¹ Tzn. národné výbory na všetkých úrovniach: miestne, okresné, od r. 1949 krajské.

posilnenia ekonomickej a správnej efektivity obcí, územnú konsolidáciu diskreditoval centralizmus a byrokratický schematizmus vtedajšieho režimu, ktorý ašpiroval na posilnenie mocenského vplyvu a kontroly.

Problémom bol aj autoritatívny spôsob presadzovania reformy, ktorý nezohľadňoval potrebu dialógu s územnými jednotkami, ktoré mali stratíť správnu samostatnosť. Práve schematický a príliš direktívny charakter strediskovej sústavy, vysoká miera centralizmu, nezohľadňovanie lokálnych špecifik, nedobrovoľnosť zlučovania a ďalšie negatívne skúsenosti s fungovaním strediskovej situácie sú jedným zo škály faktorov determinujúcich súčasný charakter značne atomizovanej českej sídelnej štruktúry a odpoveďou na otázku, prečo sa malé obce zlučovaniu bránia.

Sumarizáciou uvedeného je teda zrejmé, že z hľadiska podoby lokálnej konfigurácie, dominovali v čase komunistického režimu integračné tendencie, čím dochádzalo k postupnej redukcii počtu obcí, ako uvádzame v tabuľke č. 1, doplnenej o následné dezintegračné aktivity (pravá časť) po r. 1989:

Tabuľka č. 1: *Integračné procesy obcí do roku 1989 a následná dezintegrácia českých obcí*

Integrácia	Rok	Počet obcí	Dezintegrácia	Rok	Počet obcí
		1938/1939		11 768	
	1950	11 459		1993	6 196
	1961	8 726		1999	6 244
	1970	7 511		2007	6 249
	1980	4 778		2010	6 250
	1989	4 120		2017	6 254

Zdroj: vlastné spracovanie podľa BALÍK, S. 2009. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. 250 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

Konkvenciou zásadných zmien v systéme vládnutia na lokálnej úrovni po páde komunistického režimu bola aj teritoriálna modifikácia, spôsobená rozpadom obcí na menšie administratívne jednotky. Lokálna fragmentácia tak sprevádzala demokratizačný proces, ktorý vytvoril priestor pre uplatnenie miestnych záujmov a tiež umožnil, aby sa štruktúry oktrojované predchádzajúcim režimom pretvorili, alebo úplne zanikli. Do veľkej miery išlo o reštitúciu samostatného statusu obcí, o ktorý prišli pri centralistických integračných praktikách, a preto sa za hnaciu silu tohto procesu primárne uvádza snaha o opätovné nadobudnutie autonómie pre pôvodne samostatné obce.

Rozdelenie obcí umožnil už prvý zákon o obciach (obecnom zriadení) z roku 1990, ktorý reagoval na spontánne požiadavky územných jednotiek, v zmysle ktorých bolo v zákone inkorporované liberálne ustanovenie o možnosti oddelenia a osamostatnenia obcí na základe výsledku miestneho referenda. Ak porovnáme rok 1989 so súčasným počtom základných jednotiek miestnych samospráv, potom z vyššie uvedenej tabuľky vyplýva, že došlo k výraznému nárastu z počtu 4 120 obcí na 6 254. O istej stabilizácii sa dá hovoriť až od roku 2001, kedy sa počet obcí začal pohybovať v rozmedzí od 6 230 - 6 254. Ďalšia výrazná eskalácia počtu obcí sa neočakáva, nakoľko jej zamedzuje zákon o obciach (128/2000 Sb.), ktorý v § 21 ods. 1 definuje okrem iného aj podmienku minimálnej veľkosti na úrovni 1 000 obyvateľov pre novú obec.

Nárast obcí bol v prvých rokoch chápaný v pozitívnom zmysle slova, nakoľko k nemu dochádzalo v kontexte rozpadu strediskových obcí a vo všeobecnosti bol dôkazom rozkladu inštitucionálnej štruktúry komunistického režimu, ktorý realizoval násilnú integráciu. Až neskôr sa začala formovať skupina prívržencov poukazujúcich na potrebu komunálnej reformy s aspiráciou vyprofilovať racionálnu konsolidovanú sídelnú štruktúru, nakoľko zdôrazňovali, že stav vysokého počtu malých obcí ohrozuje efektivitu komplexného systému verejnej správy. V rade argumentov v prospech potreby formovania väčších samospráv sa najčastejšie objavovali nasledovné pozitíva zmieňované v prospech územne defragmentovaného usporiadania:

- ekonomická udržateľnosť a vyššia pravdepodobnosť realizácie ekonomického rozvoja prostredníctvom využitia vlastného endogénneho potenciálu, ktorý častokrát absentuje v prípade malých obcí, ktoré strácajú atraktivitu pre mladých ľudí a produktívnu časť obyvateľstva,
- vyššia pravdepodobnosť disponovania resp. prilákania kvalifikovanej pracovnej sily - profesionálnejší výkon úloh a plnenie funkcií,
- možnosť financovania náročnejších projektov, markantných pre zabezpečenie efektívneho chodu a rozvoja,
- lepšie technické vybavenie predznačujúce kvalitnejší a efektívnejší výkon miestnej samosprávy,
- integráciou menších primárnych jednotiek miestnej samosprávy narastá lokálna autonómia a paralelne sa zvyšuje perspektíva nadobudnutia statusu obce ako finančne nezávislej a samostatnej jednotky s dominantnejšou interferenciou pri „*vyjednávani a presadzovaní inherentných záujmov či už voči štátnej správe, ako subsystému verejnej správy, alebo voči podnikateľským subjektom*“ (Illner, 2006, s. 21) a pod.

Z hľadiska možnosti riešenia fragmentovanej sídelnej štruktúry, podobne ako v prípade lokálnej konfigurácie Slovenskej republiky ani v Českej republike neboli implementované opatrenia, ktoré by zoštíhlili príliš roztrieštenú sieť obcí. Na druhej strane pre českú územnú samosprávu je charakteristické typové rozlíšenie obcí, v rámci ktorého existuje trojstupňová hierarchizácia obcí (Konečný, B., Konečný, S., 2009):

- 1) Obce 1. typu: ide o územné jednotky s pôsobnosťou v základnom rozsahu, ktoré vykonávajú prakticky iba samosprávne úlohy, z čoho vyplýva, že im neboli vôbec zverené (alebo ak áno, len v minimálnom rozsahu) prenesené pôsobnosti.
- 2) Obce 2. typu: predstavujú územné jednotky s povereným obecným úradom, ktoré zabezpečujú niektoré prenesené pôsobnosti štátnej správy (napr. poskytovanie sociálnych dávok a pod.). Na rozdiel od prvého typu nevykonávajú určené pôsobnosti len na svojom území ale aj v správnom obvode zahrňujúcom určené obce v ich zázemí. Uvedená kategória obsahuje približne 5% z celkového počtu českých obcí (392 obcí).
- 3) Obce 3. typu: sa nazývajú obce s rozšírenou pôsobnosťou, ktorých obecné úrady v porovnaní s obcami druhého typu vykonávajú v rámci rozsiahlejších územných obvodov aj širší rámec

prenesených pôsobností štátnej správy (napr. vydávanie občianskych preukazov/pasov, zabezpečovanie úloh v oblasti vzdelávania a pod.) Spadá sem len 205 obcí, resp. miest (3% z celkového počtu).

Generalizáciou vyššie zmienených skutočností vo vzťahu ku kritériu sídelnej štruktúry je jasné, že sa česká lokálna sieť približuje k územne atomizovaným lokálnym štruktúram, o ktorých v rámci teórie a typológie komunálnych systémov pojednávajú Page a Goldsmith v rámci skupiny tzv. juhoeurópskych komunálnych systémov ako aj Hesse a Sharpe v prípade tzv. „franko modelu.“

Na druhej strane primárnymi kritériami v zmienených analyzovaných vertikálnych typológiách je aj miera samostatnosti v rozhodovaní a funkcie obcí v zmysle vymedzeného rozsahu kompetencií. Reflektujúc dané kritériá sa český komunálny systém približuje viac k severoeurópskemu modelu Paga a Goldsmitha a s ohľadom na prítomnosť vplyvov centrálnej úrovne predovšetkým do finančnej sféry k anglosaskému modelu Hesseho a Sharpa.

Približovanie sa k severoeurópskemu modelu vo vertikálnej typológii možno demonštrovať prostredníctvom širokej samostatnej pôsobnosti obcí, ktorá predznačuje vyššiu mieru autonómie z dôvodu absencie vplyvov vyššej úrovne do rozhodovania o zákonne vymedzených oblastiach samostatnej pôsobnosti. Z už vyššie uvedeného hierarchického rozlíšenia obcí vyplýva, že sa české obce vyznačujú samostatnou pôsobnosťou, ale aj prenesenou (§ 61, zákona č. 128/2000 Sb.), v ktorej obce nemajú autonómne postavenie, nakoľko ide o dekoncentrovaný výkon štátnej správy zverený miestnym samosprávam, tzn., že ide o výkon niektorých úloh štátnej správy, ktoré na obec delegoval štát a tie sú povinné tieto kompetencie zabezpečovať.

O postavení a miere autonómie obce vypovedá predovšetkým rámec samostatnej pôsobnosti, nakoľko pri jej výkone je obec viazaná právnym poriadkom a nie nariadeniami a príkazmi z hierarchicky vyššej úrovne verejnej správy. Do samostatnej spôsobilosti tak v zmysle zákona zaradíme hlavne tieto oblasti (Koudelka, 2007):

- ekonomicko-hospodárska oblasť pôsobnosti, v zmysle práva obce hospodáriť s vlastnými finančnými prostriedkami, schvaľovať obecný rozpočet a záverečný účet,
- zriaďovanie trvalých či dočasných peňažných fondov, vydávanie komunálnych dlhopisov,
- zriaďovanie a zrušenie právnických osôb obce, príspevkových organizácií a organizačných zložiek územnej jednotky,
- zriaďovanie a zrušenie obecnej polície,
- vydávanie všeobecne záväzných vyhlášok,
- politická oblasť, do ktorej spadá právo vyhlásiť miestne referendum,
- rozhodovanie o internej inštitucionálno-organizačnej štruktúre: obecné zastupiteľstvo volí starostu, miestostarostu, členov rady,
- rozhodovanie o spolupráci územnej jednotky s inou a o forme tejto kooperácie,

- ukladanie pokút za správne delikty v samostatnej/prirodzenej pôsobnosti,
- schvaľovanie programu rozvoja obce a pod.

Na druhej strane o vzdľaovaní sa od severoeurópskeho modelu a o približovaní sa k anglosaskému modelu vo vertikálnej typológii Hesseho a Sharpa vypovedá kritérium výraznejšej finančnej závislosti miestnej samosprávy na centrálnej úrovni. Financovanie obcí je totiž jedným z kľúčových indikátorov vypovedajúcich o postavení miestnej samosprávy vo vzťahu k centrálnej úrovni.

Najvýznamnejším zdrojom príjmov obecných rozpočtov sú daňové príjmy, ktoré bližšie upravuje zákon č. 243/2000 Sb., v ktorom je definovaná tvorba, postavenie, obsah a funkcie rozpočtov územných samosprávnych celkov, ktorými sú popri obciach aj kraje, a tiež pravidlá hospodárenia s finančnými prostriedkami územných samosprávnych celkov.

V súlade s aktuálnym zákonným znením sa obciam rozdeľuje 21,4% z celoštátneho hrubého výnosu zdieľaných daní, ktorých podstatou je, že na základe zákona je dopredu vymedzená spoločná daňová základňa, (ktorú spoločne zdieľajú centrálna a samosprávna úroveň - štát, kraje aj obce), spoločná konštrukcia dane a taktiež je vopred určený podiel samosprávam, ktoré sa na takto celoštátne vybranej dani budú podieľať. Pri tejto forme dane nemajú samosprávy žiaden vplyv na konštrukciu dane ani daňovú základňu, a preto sa na ne nahliada skôr ako na príjmy z vyšších do nižších rozpočtov ako na dane v skutočnom zmysle slova.

Ďalej sú to tzv. zverené dane, ktorých klasickým príkladom je napr. daň z nehnuteľností, z ktorej kompletný výnos získa miestny/obecný rozpočet tej územnej jednotky, na katastrálnom území ktorej sa pozemok či stavba nachádza, z čoho jednoducho povedané vyplýva, že celý výnos smeruje do samosprávneho rozpočtu obce/mesta.

Dôležité je vyzdvihnúť, že v podmienkach Českej republiky nemožno hovoriť o miestnych daniach, ale o miestnych poplatkoch s fakultatívnym charakterom, a teda je v kompetencii obecného zastupiteľstva rozhodnúť o tom, že či územná jednotka bude ukladať miestny poplatok a ak áno, aký (napr. poplatok za psa, za užívanie verejného priestranstva, za ubytovanie a pod.).

Okrem daňových príjmov, ktoré vzhľadom k ich podielu na celkovom príjme obecného rozpočtu tvoria najdôležitejšiu časť, nemožno zanedbať ani rolu nedaňových príjmov. Ide o príjmy z vlastného podnikania obce, príjmy z vlastných neziskových organizácií, za pokuty a penále, z prenájmu/predaja majetku a pod. V neposlednom rade sú to okrem daňových a nedaňových príjmov aj dotácie (krajské, štátne, z európskych fondov), ktoré tvoria časť príjmov obecných rozpočtov.

Z uvedeného vyplýva, že vybočenie českého komunálneho systému od kritéria vysokej finančnej samostatnosti, čo je charakteristické pre severoeurópske modely v typológii Paga a Goldsmitha ako aj Hesseho a Sharpa, približuje český komunálny systém k anglosaskému modelu Hesseho a Sharpa. Na druhej strane, pokiaľ hodnotíme objem kompetencií a možnosť rozhodovať o svojich vlastných

záležitostiach samostatne a relatívne nezávisle od centrálnej úrovne, potom je v korelácii s vlastnosťami severoeurópskeho modelu v prípade obidvoch vertikálnych typológií.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV:

BALÍK, S. 2009. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. 250 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

BERNARD, J., KOSTELECKÝ, T., ILLNER, M. a J. VOBECKÁ. 2011. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: SLON, 2011. 236 s. ISBN 978-80-7419-069-8.

ILLNER, M. 2006. Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie. In *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2006. ISBN 80-7330-086-9, s. 15-26.

KONEČNÝ, B. a S. KONEČNÝ. 2009. *Otvorená komunálna politika: Teória a prax*. Bratislava: MAYOR, s. r. o., 2009. 291 s. ISBN 978-969133-3-6.

KOUDELKA, Z. 2007. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)

KONTAKT NA AUTORA

Mgr. SIMONA KOVÁČOVÁ, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, UMB
Banská Bystrica