

Ryszard Koziół

Czechy

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4, 42-60

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ryszard Kozioł

Czechy

Początki kształtowania się nowoczesnego systemu samorządowego na ziemiach czeskich sięgają drugiej połowy XIX w. i związane są bezpośrednio z procesem transformacji ustrojowej monarchii habsburskiej. Ziemie czeskie (Czechy, Morawy i Śląsk Cieszyński – określane jako kraje Korony św. Wacława) znajdowały się wówczas w części austriackiej powstałych na podstawie Kompromisu (*Ausgleich*) z lutego 1867 roku Austro-Węgier. Ustrój wewnętrzny części austriackiej, składającej się z 17 krajów koronnych (*Kronlander*), oparty został na konstytucji z 21 grudnia 1867 r. oraz zachowujących swoją moc prawną wcześniejszych oktrojowanych aktów konstytucyjnych, tj. Dyplomu październikowego i Patentu lutowego¹. Akty te nie tylko wprowadzały elementy państwa prawnego, ale także umożliwiały stosunkowo szeroki zakres autonomii krajów koronnych oraz konstytuowały samorząd powiatowy, miejski i gminny. Samorząd w tym rozwiązaniu łączył się z autonomią, rozumianą jako uprawnienie do stanowienia osobnych norm prawnych.

Autonomiczny ustrój Królestwa Czech określony został w Statucie Krajowym. Organami autonomii krajowej były Sejm Krajowy i Wydział Krajowy. W skład Sejmu Krajowego wchodziłi wiryliści (biskupi i rektorzy) oraz posłowie wybierani w systemie kurialnym, w ramach czterech kurii wyborczych: ziemiaństwa, izb przemysłowo-handlowych, miast oraz reszty gmin. Kompetencje Sejmu Krajowego obejmowały głównie sprawy o charakterze gospodarczo-finansowym, a w zakresie powszechnie obowiązujących ustaw również sprawy gminne, oświatowe i kościelne. Na czele Sejmu Krajowego stał marszałek mianowany przez cesarza na sześcioletnią kadencję. Kierował on również pracami sześciuosobowego, wybieralnego Wydziału Krajowego, który był organem wykonawczym Sejmu Krajowego. Wydział Krajowy odpowiadał również za przygotowywanie projektów ustaw oraz bieżącą administrację, zarządzanie majątkiem i finansami. Nadzór nad działalnością władz krajowych sprawował namiestnik, który był przedstawicielem cesarza oraz szefem administracji rządowej w kraju.

Kraje koronne początkowo podzielone były na okręgi i powiaty, od 1867 r. tylko na powiaty (*Bezirke*). Ustrój powiatu to klasyczny przykład administracji

¹ Teksty wyżej wymienionych aktów prawnych zob. M.J. Ptak, M. Kinstler (red.), *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1996, s. 186–193.

dualistycznej. W każdym powiecie funkcjonowały struktury administracji rządowej reprezentowane przez starostę (*Bezirkshauptmann*), pełniącego jednocześnie funkcje zwierzchnie i nadzorcze nad gminami (w zakresie zadań poruczonych). Organem uchwałodawczo-kontrolnym była rada powiatowa wybierana w systemie kurialnym na sześcioletnią kadencję. Z grona radnych wyłaniano organ wykonawczy – wydział powiatowy, na czele którego stał marszałek powiatu, zatwierdzany przez cesarza. Samorząd odpowiadał głównie za oświatę, komunikację, zdrowie i bankowość. Sprawował również nadzór nad funkcjonowaniem gmin (w zakresie realizowanych przez nie zadań własnych), a sam nadzorowany był przez Wydział Krajowy i namiestnika.

Podstawowym szczeblem samorządu w Królestwie Czech były historycznie ukształtowane gminy miejskie i wiejskie. Gminami były także wydzielone obszary dworskie. W miastach funkcje samorządowe sprawowały rady miejskie jako organy uchwałodawczo-kontrolne oraz magistraty jako organy wykonawczo-zarządzające z burmistrzem na czele (a w większych miastach z prezydentem). Kadencja obu organów trwała sześć lat. W gminach wiejskich natomiast funkcje uchwałodawcze i kontrolne pełniły rady gminne wybierane na trzyletnie kadencje w dwóch lub trzech okręgach wyborczych na podstawie cenzusu majątkowego lub wykształcenia. Organem wykonawczo-zarządzającym były powoływane zwierzchności gminne, składające się z przysiężnych oraz wójta. Wójt, posiadający uprawnienia do podejmowania decyzji jednoosobowo, pełnił funkcje naczelnika gminy, kierował zarządem, przewodniczył radzie i odpowiadał za wykonywanie na terenie gminy zadań z zakresu administracji rządowej. Każda gmina realizowała dwojakiego rodzaju zadania: własne i poruczone. Do zadań własnych gminy należał przede wszystkim zarząd majątkiem, z czym związane było wykonywanie budżetu, sprawy komunikacji i utrzymywania dróg, sprawy szkolnictwa, dobroczynności, wydawanie przepisów porządkowych w zakresie policji miejscowej. Poruczony z administracji rządowej zakres spraw obejmował natomiast: ściąganie podatków, organizowanie wyborów, udzielanie ślubów cywilnych, statystyki ludności i pobór do wojska.

Lokalna administracja rządowa była zbiurokratyzowana i zrutyinizowana. Wadliwość funkcjonowania samorządu terytorialnego wynikała przede wszystkim z braku instytucjonalnego połączenia czynnika urzędniczego i obywatelskiego, a także braku wyraźnego rozgraniczenia kompetencji między lokalną administracją rządową a samorządem, co prowadziło do częstych kolizji i sporów kompetencyjnych². Z drugiej strony jednak ówczesny model autonomii i samorządności przyczynił się do wzmocnienia procesów modernizacyjnych. W Królestwie Czech, nieposiadającym atrybutów w pełni suwerennej władzy państwowej, stworzone zostały warunki do rozwoju nowoczesnego samorządu terytorialnego, wzrostu gospodarczego, kształtowania się tożsamości narodowej, poczucia odrębności kulturowej, a także do rozwoju czeskiego systemu politycznego³. Niektóre cechy ówczesnych rozwiązań ustrojowych zdeterminowały kształt i jakość późniejszej administracji publicznej.

Proklamowanie niepodległości 28 października 1918 r. uważa się za oficjalną datę powstania państwa czechosłowackiego, które w okresie międzywojennym

² J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 125.

³ J. Tomaszewski, *Czechy i Słowacja*, Warszawa 2006, s. 12.

należało do najbardziej rozwiniętych gospodarczo i technologicznie krajów Europy, chociaż zaznaczały się radykalne różnice w poziomie cywilizacyjnym obu jego części składowych. Czechosłowacja z lat 1918–1938 na tle Europy Środkowo-Wschodniej wyróżniała się stabilną demokracją⁴. Fundamentem ustrojowym Pierwszej Republiki Czechosłowackiej była konstytucja z 29 lutego 1920 r. Przewidywała ona istnienie samorządu terytorialnego, ale jednocześnie ustalała szeroki zakres nadzoru, czego konsekwencją była rozbudowa administracji państwowej.

Po II wojnie światowej w Czechosłowacji najpierw odbudowano system samorządu terytorialnego, nawiązujący do wzorów i rozwiązań przedwojennych⁵, by po pełnym przejściu władzy przez komunistów stopniowo przekształcić go w system rad, wzorowanych na rozwiązaniach z ZSRR. W kolejnych etapach przemian politycznych, a zwłaszcza w ramach procesu destalinizacji wprowadzono pojęcie samorządu do aktów prawnych, wzmocniono pozycję rad, zdecentralizowano uprawnienia etc. Mimo tych modyfikacji rady narodowe w dalszym ciągu były traktowane jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej⁶. Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Ludowej w art. 86 ust. 1, a także Ustawa o radach narodowych z 25 maja 1960 r. stwierdzały jednoznacznie, że do rad należy wykonywanie administracji państwowej na ich terenie. Jedność ich funkcji uchwałodawczych i wykonawczych uzasadniano leninowską tezą o radach jako organach roboczych⁷. Przedstawicielski charakter rad miał gwarantować jedynie formalny zapis w konstytucji stwierdzający, że rady narodowe to najszersza organizacja ludzi pracy. W praktyce zamiast demokratycznych wyborów stosowano dobór według politycznego klucza. Radni nie reprezentowali zatem interesów mieszkańców, lecz interesy aparatu partyjno-państwowego. Symbolicznie ilustruje to ustawowe określenie obowiązków radnego, wśród których pojawia się powinność zaznajamiania wyborców z nowymi ustawami, rozporządzeniami rządu i z uchwałami Komunistycznej Partii Czechosłowackiej⁸.

W 1968 r. konstytucyjną ustawą o Federacji Czechosłowackiej wprowadzono podział na Republikę Czeską i Republikę Słowacką. Ogólne zasady podziału terytorialnego nie uległy istotnej zmianie. W dalszym ciągu obowiązywały postanowienia konstytucji z 1960 r. (art. 86), na mocy których Czechosłowacja podzielona została na regiony (19), powiaty (270) i gminy, z tym że na Słowacji przejściowo funkcjonował podział dwustopniowy na powiaty i gminy, a regiony wprowadzone zostały ustawą Słowackiej Rady Narodowej z 28 grudnia 1970 r. o podziale terytorialnym

⁴ M. Bankowicz, *Zlikwidowane państwo. Ze studiów nad polityką Czechosłowacji*, Kraków 2003, s. 39–50.

⁵ Zob. K. Bertelmann, *Vývoj národního výboru do ustavy 9. května (1945–1948)*, Praha 1964.

⁶ Szerzej na temat zasad organizacji i funkcjonowania czechosłowackiego systemu rad narodowych: Z. Leoński, *Problemy podziału terytorialnego*; idem, *Rozwój terenowego aparatu administracyjnego*; idem, *Terenowe organy przedstawicielskie i związane z nimi system organów administracji*, [w:] J. Starościak (red.), *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1973, s. 150–256.

⁷ Z. Červený, *Postavení národního výboru ve společnosti*, „Právník” 1960, nr 7, s. 615 i n.

⁸ Zob. A. Sojka, A. Hrova, *Plena, rady a komise národního výboru*, Praha 1965, s. 93 i praca zbiorowa: *Výbrané kapitoly ze společenské a státní výstavby*, Praha 1966, cz. II, s. 47 i n.

SSR. Status dużych miast Czechosłowacji (pełniących funkcje powiatowe i gminne równocześnie) określany był osobnymi kodyfikacjami dotyczącymi problematyki danego miasta i jego organów.

Fala dyskusji i postulatów usamorządowienia systemu rad towarzyszyła pracom nad przygotowaniem nowej ustawy o radach narodowych z 1967 r. Przekonywano, że samorządowy charakter rad nie tylko nie osłabia, ale nawet wzmacnia kierownictwo centralne. Upatrywano w radach narodowych załączków samorządu socjalistycznego. Twierdzono, że mają one podwójny charakter: są organami państwa i równocześnie posiadają cechy organizacji społecznej⁹. W efekcie doprowadziło to do kolejnych modyfikacji systemowych i uznania rad narodowych w nowej ustawie za państwowe organy o charakterze samorządowym¹⁰. Zmiany te nie wprowadzały jednak instytucji samorządu terytorialnego, ponieważ system rad narodowych nie był formą organizacji społeczności lokalnych, lecz pozostał elementem scentralizowanej władzy i administracji państwowej w terenie. System rad narodowych kraju, powiatu i gmin tworzył rozbudowany aparat: organy przedstawicielskie, ich komisje, kolegialne organy wykonawczo-zarządzające, aparat administracji resortowej, przedsiębiorstwa, zakłady i inne jednostki organizacyjne. Funkcjonowanie systemu opartego na ideologicznej zasadzie centralizmu demokratycznego powodowało podwójny rodzaj podległości. Rady niższych szczebli podlegały radom szczebli wyższych, a pozostałe organy formalnie w pełni podlegały poziomo radom, a w układzie pionowym – analogicznym organom wyższego szczebla. Powstawał w ten sposób rozbudowany system hierarchicznej podległości, dublowany przez struktury partii komunistycznej, które tworzyły ośrodki władzy politycznej sprawujące (wspólnie z organami bezpieczeństwa) faktyczne rządy w terenie.

W samej strukturze administracji rad narodowych dominującą rolę odgrywała nie rada, ale odpowiednik polskiego prezydium rady narodowej, czyli komitet wykonawczy (*rada národního výboru*). Był to organ kolegialny¹¹, wyłaniany przez radę z grona radnych, formalnie od niej zależny, a jednocześnie podległy komitetowi wykonawczemu wyższego szczebla. Jego znacząca pozycja wynikała z powszechnej wówczas praktyki obsadzania składu komitetów wykonawczych członkami lokalnych władz partyjnych. Funkcje przewodniczącego komitetu zwyczajowo piastował sekretarz odpowiedniego szczebla KPCz.

O fasadowości samorządowego charakteru rad świadczył również sposób określenia ich zadań. Po pierwsze, sfera samodzielnego działania była stosunkowo wąska i enumeratywnie wyliczona w ustawie (np. sprawy mieszkaniowe, polepszenie warunków bytowych ludności), a po drugie, konstytucja jednoznacznie określała, iż w przypadku kolizji interesów rady zobligowane są kierować się zasadą prymatu, nadrzędności interesu całego narodu nad interesami częściowymi i lokalnymi.

Dopiero w wyniku przemian systemowych zapoczątkowanych **aksamitną rewolucją** stworzone zostały warunki do upodmiotowienia społeczności lokal-

⁹ Por. V. Mikule, J. Rypel, Z. Červený, *K úloze postavení národního výboru v socialistické společnosti*, „Právník” 1966, nr 10; V. Mikule, *Úloha samosprávy v demokratické veřejné správě*, „Právník” 1969, nr 4.

¹⁰ Ustawa z 29 czerwca 1967 roku o radach narodowych, Dz.U. nr 69, 1967.

¹¹ W Czechosłowacji komitet wykonawczy kraju mógł liczyć od 15 do 18 członków, komitet wykonawczy powiatu od 12 do 15 członków, a w gminach od 5 do 15 członków.

nych. Reakcją na scentralizowaną, niepodzielną władzę państwową, jaka istniała w Czechosłowacji przez okres dwóch generacji, była silna tendencja do decentralizowania i delegowania kompetencji na najniższy szczebel władzy. Zaowocowało to pojawieniem się nowych struktur na wszystkich poziomach¹². **Demontaż systemu komunistycznego** przebiegał w Czechosłowacji stosunkowo szybko, budowa nowych instytucji przebiegała jednak etapami. Podstawowe reformy systemu administracji publicznej przeprowadzono już w 1990 r. Nowelizacją konstytucji z 18 lipca zniesiono system rad narodowych, skracając przy tym ich kadencje i zapowiadając wybory samorządowe w gminach¹³. Zmianie uległa także struktura terytorialna państwa. Zlikwidowano podział na siedem regionów w Czechach i cztery na Słowacji. Każda z republik federacji została podzielona na dwa terytorialne szczeble: gminy i okręgi (powiaty). W gminach w miejsce rad narodowych powołano samorząd terytorialny na podstawie nowej ustawy przegłosowanej w Czechach w sierpniu¹⁴, a na Słowacji we wrześniu 1990 r. W tym samym roku na jesieni odbyły się pierwsze demokratyczne wybory samorządowe.

Podział odpowiedzialności i kompetencji samorządu w Czechach i na Słowacji nie był identyczny. Uprawnienia samorządów w Czechach były znacznie szersze niż na Słowacji, gdzie wiele istotnych zadań wykonywanych było przez administrację państwową, a więc system był tam bardziej rozproszony funkcjonalnie¹⁵. Powiat (okręg), czyli drugi szczebel podziału terytorialnego, nie miał stricte samorządowego charakteru. Na podstawie ustawy o powiatowych urzędach administracji państwowej¹⁶ okręgi reprezentowały zdecentralizowaną administrację państwową, stając się szczeblem pośrednim pomiędzy samorządem a rządem republiki. W Czechach utworzono 75 okręgów, a na Słowacji 38. Podobnie jak w przypadku gmin ich status nie był jednak identyczny. W Czechach utworzono bowiem na tym szczeblu zgromadzenia okręgu, czyli reprezentacje składające się z przedstawicieli poszczególnych samorządów gminnych. Liczyły one od 40 do 70 członków i zajmowały się m.in. uchwalaniem i kontrolowaniem wykonania budżetu samorządowego oraz rozdziałem dotacji do budżetów gminnych¹⁷. Na Słowacji, gdzie gminy miały ograniczone kompetencje, w okręgach nie powstały samorządowe instytucje przedstawicielskie.

Równocześnie z dokonującymi się zmianami ustrojowymi narastały spory między czeskimi i słowackimi politykami. W efekcie ich działań Zgromadzenie Federalne uchwaliło ustawę konstytucyjną (13 listopada 1992 r.) o podziale majątku w stosunku 2 do 1 na korzyść Czech, a następnie (31 grudnia 1992 r.) uchwałę konstytucyjną o zaniku Czechosłowackiej Republiki Federacyjnej o północy z 31

¹² P. Benuska, *Reforma samorządowa w Republice Czeskiej i Słowackiej*, [w:] A. Miszczuk, *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 1995, s. 29.

¹³ T. Rduch-Michalik, *Czechy*, [w:] M. Barański (red.), *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2007, s. 62.

¹⁴ Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbíрка zákonů 1990, nr 369.

¹⁵ P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10, s. 17.

¹⁶ Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbíрка zákonů 1990, nr 425 oraz nr 472.

¹⁷ Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Czechach*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2.

grudnia 1992 r. na 1 stycznia 1993 r. Na jej miejsce pojawiły się dwa nowe państwa: Republika Słowacka i Republika Czeska, której ustrój jako samodzielnego państwa określać miała uchwalona 16 grudnia 1992 r. nowa konstytucja.

Struktura terytorialna państwa oparta została na zasadzie unitarności. Republika Czeska jest obecnie państwem jednolitym z silną pozycją władz centralnych. Konstytucja stanowi w artykule 99, że: „Republika Czeska dzieli się na gminy, które są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla są ziemie lub kraje”. Ustęp 2 artykułu 100 stanowi natomiast, że „gmina zawsze jest częścią składową jednostki samorządu szczebla wyższego”. Ustawodawca określił również formę tworzenia i likwidowania wyższej jednostki samorządu terytorialnego tylko i wyłącznie na podstawie konstytucji. W świetle takich postanowień ustawy zasadniczej samorząd funkcjonujący na szczeblu powiatu miał charakter przejściowy, a struktura terytorialna państwa obejmowała dwa szczeble decentralizacji: lokalny i regionalny.

W latach 1990–2002 istniało 76 powiatów (*okres*), jako szczebli pośrednich, z niewielkimi uprawnieniami samorządowymi. Na ich czele stał *přednosta* wyznaczany i odwoływany przez rząd¹⁸. Instytucje powiatowe zakończyły swą działalność w dotychczasowym kształcie 31 grudnia 2002 r. W ramach tzw. drugiej fazy reformy administracji czeskiej 1 stycznia 2003 r. zniesiono urzędy powiatowe, a powiaty pozostały jedynie obwodami sądów, prokuratury, organów władzy rządowej, niektórych jednostek organizacyjnych policji, w razie potrzeby i innych instytucji. Kompetencje urzędów powiatowych przejęły regiony i gminy z rozszerzoną działalnością¹⁹.

Podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego pozostają gminy. Pierwsza ustawa samorządowa, przyjęta jeszcze w Czechosłowacji w 1990 r., stanowiła, że gminą może być jednostka mająca więcej niż 1000 obywateli. Następną ustawą uchwaloną w 2000 r., zniesiono klauzulę o liczbie mieszkańców. Obecnie funkcjonują 6254 gminy²⁰. Przeciętna liczba mieszkańców gminy wynosi 1170 osób, natomiast przeciętna powierzchnia 13 km kwadratowych. Gminy są zatem bardzo małe, podobne do tych, które występują w południowej Europie. W opinii specjalistów proces fragmentacji terytorialnej czeskich gmin był reakcją na przymusowe ich scalanie w okresie wcześniejszym. Z 11 459 gmin w 1950 r., w 1988 r. pozostało 4104, by wzrosnąć do 6237 w 1992 roku²¹.

Regionalnym szczeblem podziału terytorialnego są kraje. Utworzono je jednak z dużym opóźnieniem w stosunku do regulacji konstytucyjnych. Dopiero bowiem w 1997 r. przyjęto ustawę konstytucyjną o ustanowieniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego²² oraz znowelizowano konstytucję, określając wyraźnie, że jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla są kraje. Usunięto więc alternatywne nazewnictwo *kraje* bądź *ziemie*. Zmieniono również zapis art. 103

¹⁸ Z. Leoński, *Ustrój organów administracji lokalnej na szczeblu powiatu w Czechach*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5.

¹⁹ Z. Koudelka, *Samospráva*, Praha 2007, s. 81.

²⁰ Dane z 2005 roku, zob. G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich UE*, Warszawa 2007, s. 164.

²¹ P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych...*, s. 17.

²² Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbirka zákonů 1997, nr 347.

konstytucji, który stanowił, że „o nazwie jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla decyduje jego organ przedstawicielski”. Ustawa określiła bowiem nazwy i zasięg terytorialny utworzonych jednostek wyższego szczebla. W konsekwencji tych zmian przygotowano również wiele aktów prawnych określających szczegółowe zasady i formy działania samorządu regionalnego, a następnie je powołano. Ostatecznie z dniem 1 stycznia 2000 r. rozpoczęło funkcjonowanie 14 krajów (w tym Praga), aktywizując czeską politykę regionalną w dobie akcesji do UE²³.

W kształtowaniu **podstaw prawnych** samorządności terytorialnej istotną rolę odegrała Europejska Karta Samorządu Lokalnego obowiązująca Czechach od 1 września 1999 r., niemniej najważniejsze są gwarancje konstytucyjne zapisane wśród naczelnych zasad ustrojowych w art. 8 Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r. Ponadto konstytucja stanowi, że jednostki samorządu lokalnego są terytorialnymi społecznościami obywateli, posiadającymi prawo do samorządu. Państwo zastrzegło dla siebie możliwość ingerowania w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko w sytuacji, gdy wymaga tego ochrona ustawy i w sposób, który określa ustawa.

Przed uchwaleniem konstytucji w 1992 r. podstawowe zasady organizacji funkcjonowania samorządu określały liczne ustawy. Podstawą ustroju czeskiego samorządu terytorialnego była Ustawa o gminach, uchwalona 4 października 1990 r. W odrębnej ustawie z 9 października 1990 r. uregulowano status stołecznego miasta Pragi. Inne ważne ustawy z tego roku to: Ustawa o podatkach lokalnych oraz Ustawa o wyborach municypalnych. W 1991 r. uchwalono ustawę o gminnej policji, a także unormowano zasady gospodarowania środkami budżetowymi. 15 kwietnia następnego roku wydano nową Ustawę o wyborach do przedstawicielstw gminnych i referendum. Rozpad Czechosłowacji wymusił liczne nowelizacje ustawodawstwa i przyspieszył zmiany ustrojowe, których ilustracją może być poważna reforma finansów z początku 1993 r., czy też nowa ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000 r. Krokiem milowym w rozwoju czeskiej samorządności było stworzenie podstaw prawnych samorządu regionalnego. W 1997 r. przyjęto Ustawę o ustanowieniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego, przygotowano również wiele aktów prawnych określających zasady i formy działania samorządu regionalnego. Najważniejszy z nich to Ustawa o regionach uchwalona w 2000 roku, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2001 roku.

Stanowisko władz państwowych, **polityka rządu wobec samorządu** oraz zmiany na scenie politycznej w istotny sposób determinowały tempo dokonujących się zmian i ostateczny kształt samorządu terytorialnego. Odbudowa systemu samorządowego była procesem planowanym i sterowanym odgórnie przy minimalnym zaangażowaniu społeczności lokalnych²⁴. Samorząd na szczeblu gminy funkcjonował poprawnie od 1990 r. Nie można jednak tego powiedzieć o jednostkach szczebla wyższego. Od początku przemian w Czechach ścierały się ze sobą dwie wizje rozwoju

²³ J. Błażek, *Czynniki i kierunki rozwoju regionalnego Republiki Czeskiej podczas transformacji i w okresie przedakcesyjnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 2.

²⁴ A. Ferens, *Władza lokalna w procesie przejścia od demokracji na przykładzie Polski, Czech, Słowacji i Węgier (wybrane aspekty struktur i procesów)*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1997, s. 200.

państwa: samorządowa, wspierana przez Václava Havla, oraz centralistyczna, za którą opowiadał się m.in. Václav Klaus. Opóźniało to proces zakończenia reformy samorządowej²⁵. Podobnie jak w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej rywalizacja tendencji centralizacyjnych i decentralizacyjnych spowalniała proces budowy systemu samorządowego²⁶.

Ogólne zasady dotyczące **kompetencji samorządu terytorialnego** określone zostały w konstytucji. Zarówno gminy, jak i jednostki wyższego szczebla samorządu administrowane są samodzielnie przez organ przedstawicielski, którego zadania określone mogą być jedynie drogą ustawową. Gminne organy przedstawicielskie posiadają domniemanie kompetencji w zakresie spraw lokalnych, przyznano im bowiem możliwość podejmowania wszystkich decyzji w sprawach samorządu, o ile nie zostały one przekazane ustawą organowi założycielskiemu szczebla wyższego. Takie rozstrzygnięcie wyklucza możliwość powielania decyzji i zadań przez oba organy przedstawicielskie, pomiędzy którymi nie istnieje stosunek zwierzchnictwa. Ustawa zasadnicza zagwarantowała również organom przedstawicielskim wydawanie powszechnie obowiązujących zarządzeń w granicach ich kompetencji. Konstytucja przewiduje ponadto możliwość przekazania organom samorządowym w drodze ustawowej obowiązku wykonania zadań z zakresu administracji rządowej. Ustawowe regulacje powodują, iż kompetencje samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym różnią się od kompetencji szczebla lokalnego.

W myśl art. 1 ustawy o krajach: „kraj jest geograficznie określoną wspólnotą obywateli, posiadających prawo do samorządzenia, wykonywane w ramach prawa i zgodnie z potrzebami regionu”²⁷. Kraje powołano zatem w celu dbania o wszechstronny rozwój własnego terytorium oraz zapewnienia jak najlepszych warunków egzystencjalnych obywateli poprzez realizację zadań własnych (w takich sferach, jak: szkolnictwo średnie, sieć dróg, pomoc społeczna, środowisko, transport publiczny, rozwój i zdrowie regionalne). Konstrukcja ta powoduje, że kraje stanowią klasyczny podmiot polityki rozwoju intraregionalnego, i jako takie, wyposażone zostały ustawą w szereg stricte regionalnych kompetencji: uchwalanie planu i programu rozwoju, koordynowanie i zapewnianie realizacji jego postanowień, a także kontrolowanie działań w tym zakresie, uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie koncepcji rozwoju ruchu drogowego na obszarze kraju, zapewnianie jego realizacji i kontrolowanie działań w tym zakresie²⁸. Kraje, oprócz zadań przypisanych samorządowi regionalnemu, wykonują również zadania z zakresu administracji rządowej. Posiadają także specyficzne kompetencje w postaci prawa do inicjatywy ustawodawczej w parlamencie oraz do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o rozpatrzenie zgodności konstytucyjnej przepisów prawa.

Gminy w zakresie zadań własnych posiadają dużą samodzielność. Obejmuje ona wszelkie działania (niezastrzeżone dla innych podmiotów) na rzecz zaspakajania potrzeb mieszkańców i rozwoju społeczno-gospodarczego terenu. W celu ich

²⁵ T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 64.

²⁶ P. Benuska, *Reforma samorządowa w Republice Czeskiej i Słowackiej*, [w:] A. Miszczuk, *Demokracja lokalna...*, s. 30.

²⁷ Ustawa o regionach z 2000 roku (Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbíрка Zákonů 2000, nr 129).

²⁸ T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 69.

realizacji gminie powierzono kompetencje w zakresie: opracowania i przyjmowania budżetu gminy, podejmowania decyzji o alokacji zasobów pozostających w jej dyspozycji, zarządzania majątkiem ruchomym i nieruchomym, określania wysokości podatków i opłat lokalnych, tworzenia stałych lub doraźnych funduszy, wydawania powszechnie obowiązujących przepisów gminnych, organizowania lokalnych referendów, wyborów itp.

Zadania własne samorządu gminnego ustawy dzielą na dwie grupy: obligatoryjne oraz fakultatywne. Do najważniejszych zadań obligatoryjnych należy zaliczyć: zarządzanie instytucjami gminnymi świadczącymi usługi edukacyjne, zapewnianie usług socjalnych (włączając w to opiekę nad osobami w podeszłym wieku oraz niepełnosprawnymi), opiekę zdrowotną realizowaną przez szpitale gminne i lekarzy prywatnych, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego (poprzez policję municypalną, funkcjonującą w dużych miastach lub poprzez współpracę z policją państwową), ochronę przeciwpożarową, zagospodarowanie odpadów, zaopatrzenie w wodę pitną, oczyszczanie ścieków, utrzymanie ulic i dróg, transport publiczny, utrzymanie parków. Najczęstszymi zadaniami fakultatywnymi realizowanymi przez gminy są zadania dotyczące usług w zakresie kultury, np. prowadzenie bibliotek gminnych, lokalnych ośrodków kultury oraz zarządzanie infrastrukturą rekreacyjną. Gminy podejmują działalność w tych sferach przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych (np. przedsiębiorstw komunalnych), mogą też realizować je we współpracy z gminnymi związkami celowymi lub wykorzystywać instrumenty prywatyzacji zadań publicznych i kontraktowania usług publicznych²⁹.

Każda lokalna jednostka terytorialna ma przydzielone w niewielkim stopniu zadania zlecone, ale zróżnicowanie gmin powoduje gradację zadań. W Czechach dominują małe wspólnoty, 26% wszystkich gmin liczy poniżej dwustu mieszkańców. 20% gmin to jednostki mające ponad tysiąc obywateli³⁰, które mają dodatkowe zadania (m.in. z zakresu budownictwa). W swoich urzędach posiadają tzw. administrację zleconą i wykonują dla kilku innych gmin zadania zlecone przez administrację państwową. Ponadto istnieje jeszcze 205 gmin o rozszerzonych zadaniach zleconych, które po zlikwidowaniu powiatów przejęły ich zadania na terenie własnej gminy i gmin najbliższych, czyli obwodu: ewidencja obywateli, wydawanie dokumentów do prowadzenia działalności gospodarczej, kwestie socjalne, gospodarka wodna, ochrona środowiska, gospodarka leśna i rybołówstwo oraz komunikacja naziemna³¹.

W celu efektywniejszego wykonywania zadań publicznych przewidziano zorganizowane i niezorganizowane **formy współpracy samorządowej**, w ramach których umożliwiono zrzeszanie się, podejmowanie trwałego lub okazjonalnego współdziałania z innymi jednostkami samorządowymi, jednostkami administracji państwowej i sektorem prywatnym. Podstawowym celem organizowanych przez gminy związków celowych (*svazek obcí*) jest współpraca w zakresie rozwiązywania wspólnych problemów oraz tworzenie struktur służących wspólnemu świadczeniu usług publicznych. Gminy sąsiadujące ze sobą mogą także połączyć się z inną, z reguły większą gminą. W przypadku połączenia pozostają nazwa i organy jednostki

²⁹ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2003, s. 42.

³⁰ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 78.

³¹ P. Prucha, *Veřejná správa a samospráva*, Praha 2004, s. 51.

nielikwidowanej. Porozumienie o połączeniu gmin zatwierdza MSW³². Gminy mogą również zakładać stowarzyszenia. Do największych stowarzyszeń grupujących gminy należą: Unia Miast i Gmin Republiki Czeskiej, Stowarzyszenie Osad Historycznych oraz Stowarzyszenie Miast Uzdrawiskowych. W ramach realizacji swoich zadań własnych gminy mogą podejmować również współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego innych państw i uczestniczyć w międzynarodowych stowarzyszeniach samorządowych. Współpraca samorządowa dotyczy również krajów, z tym że przewidziano tu pewne ograniczenia (np. kraje nie mogą tworzyć ani przystępować do istniejących celowych związków komunalnych)³³.

Czeski samorząd terytorialny, zgodnie ze standardami europejskimi, jest nie tylko formą zdecentralizowanej administracji publicznej, ale również polityczno-prawną instytucją demokracji lokalnej, gwarantującą różnorodne **formy partycypacji obywatelskiej**. Wpływ obywateli Republiki Czeskiej na samorząd traktowany jako formę administracji publicznej gwarantują ogólne zasady konstytucyjne: prawo dostępu na równych zasadach do stanowisk wybieralnych i do innych funkcji publicznych, prawo do petycji, możliwość występowania do organów samorządu terytorialnego z żądaniami, wnioskami i skargami w sprawach interesu społecznego lub publicznego, prawo do oporu wobec działań odrzucających demokratyczny porządek praw człowieka i wolności podstawowe, jeśli działalność organów konstytucyjnych i skuteczne zastosowanie środków ustawowych okażą się niemożliwie³⁴.

Rozwiązania ustawowe wprowadzają ponadto pojęcia obywatelstwa gminy i analogicznie obywatelstwa kraju. Obywatelem gminy (kraju) zostaje każda osoba fizyczna, która posiada stałe zameldowanie na danym obszarze i jest obywatelem Republiki Czeskiej. Jednostki terytorialne mogą też przyznawać szczególnie zasłużonym osobom fizycznym honorowe obywatelstwo.

Referendum lokalne w Czechach nie ma podstawy konstytucyjnej. Zasady i tryb jego przeprowadzania określone są Ustawą z 15 kwietnia 1992 r. o municypalnych wyborach i lokalnym referendum³⁵. W referendum mieszkańcy rozstrzygają o sprawach mieszczących się w zakresie zadań własnych gminy, z wyjątkiem: budżetu gminy, opłat lokalnych, wyboru i odwołania starosty (zastępcy starosty), zarządu gminy i członków innych organów wybieranych przez przedstawicielstwo gminy, spraw rozstrzyganych w trybie postępowania administracyjnego, spraw znajdujących się w okresie rozstrzygania, podziału gminy, jeśli w jego wyniku powstałaby jednostka licząca mniej niż 300 mieszkańców. Z inicjatywą jego przeprowadzenia mogą wystąpić mieszkańcy, jeśli uzyskają odpowiednią liczbę podpisów pod wnioskiem. W gminach do 300 obywateli – 30% uprawnionych i analogicznie: do 20 tys. – 20%, do 200 tys. – 10%, powyżej 200 tys. – 6% uprawnionych. Aby referendum było ważne, musi w nim uczestniczyć 25% uprawnionych do głosowania, a do rozstrzygnięcia potrzebna jest większość bezwzględna (ponad 50% głosujących)³⁶.

³² Ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000, Rozdział 1, Dział 3, paragraf 1–6, Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbirka zákonů 2000, nr 128.

³³ V. Novotný, *Územní samospráva České republiky*, Praha 2007, s. 26 i 49.

³⁴ G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej...*, s. 166.

³⁵ Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbirka zákonů 1992, nr 298.

³⁶ M. Podolak, *Referenda lokalne w państwach Europy Środkowej*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008, s. 450.

Referenda są jednodniowe, lecz w praktyce stosuje się je rzadko. Zwykle dotyczą kwestii rozwiązywania problemów łączenia i podziału gmin. W przypadku zmian granic terytorialnych gminy ma ono bowiem charakter obligatoryjny, a dla jego pracomocności wymagana jest 50% frekwencja.

Wybory samorządowe w Czechach są konsekwencją regulacji konstytucyjnej. Kadencja organu przedstawicielskiego trwa cztery lata. Szczegółowe kwestie, zasady oraz tryb przeprowadzania wyborów samorządowych dookreślone zostały we wspomnianej już Ustawie o municypalnych wyborach i lokalnym referendum. Wybory oparte są na systemie proporcjonalnym, przy czym w małych jednostkach cała gmina stanowi jeden okręg wyborczy, podczas gdy większe miasta podzielone są na okręgi. Podział na okręgi wielomandatowe stosuje się również przy wyborze organów przedstawicielskich na poziomie regionalnym.

Mimo czteroletniej kadencji wybory samorządowe w gminach i krajach odbywają się przemiennie co dwa lata, gminy funkcjonują bowiem od 1990 roku, a kraje od 2000 roku. Mieszkańcy gmin i krajów wybierają ponad 63 tysiące swoich przedstawicieli do władz samorządowych. Przykładowo w 2006 r. w wyborach gminnych kandydowało ponad 200 tysięcy osób, z czego ponad połowa to kandydaci niezależni, niezwiązani formalnie z partiami politycznymi. Wybory trwają od piątku po południu do soboty po południu, przy czym w nocy z piątku na sobotę urny są plombowane. Wielu Czechów głosuje w piątek w drodze z pracy do domu, aby móc cały weekend spędzić poza miastem. Po wyborach w 1990 r., w których wzięła udział rekordowa liczba głosujących (74%), frekwencja w kolejnych wyborach samorządowych spadła, lecz ustabilizowała się na dość wysokim poziomie (1994 r. – 62%, 1998 r. – 58%)³⁷. Wszelkie informacje dotyczące zasad i przebiegu wyborów samorządowych (dane dotyczące kandydatów, komitetów wyborczych, frekwencji, wyników głosowania, rozdziału mandatów etc.) przeprowadzonych w gminach w 1994, 1998, 2002 i 2006 r., oraz w krajach w 2000, 2004 i 2008 r., zamieszczone są na stronie internetowej: www.volby.cz.

Ustrój wewnętrzny samorządu terytorialnego w Czechach, niezależnie od odrębnych podstaw prawnych i zróżnicowanych typów jednostek, oparty został na podobnych zasadach. Trzon aparatu władzy i administracji samorządowej konstituują zawsze trzy elementy: organy stanowiące (przedstawicielskie), organy wykonawcze oraz urzędy obsługi administracyjnej. Szczególne uregulowania przewidziano dla tzw. miast statutowych oraz miasta stołecznego.

Kraj (*kraj*) to jednostki terytorialne samorządu regionalnego. System władzy i administracji krajowej tworzą: przedstawicielstwo krajowe (*zastupitelstvo kraje*); rada kraju (*rada kraje*), hetman kraju (*hejtman*), urząd krajowy (*krajský úřad*). Mogą być również tworzone specjalne organy krajowe (*zvláštní organ kraje*). Głównym organem kraju o kompetencjach stanowiących jest przedstawicielstwo krajowe, wybierane w wyborach powszechnych. Liczba członków wybieranych do przedstawicielstwa zależy od liczby mieszkańców zamieszkujących dany kraj. W ustawie przyjęto następujące interwały: do 600 tys. obywateli – 45 przedstawicieli, od 600 tys. do 900 tys. obywateli – 55 przedstawicieli, powyżej 900 tys. obywateli – 65 przedstawicieli. O dominującej roli przedstawicielstwa świadczą szerokie

³⁷ P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Warszawa 2001, s. 61.

kompetencje, a także uprawnienie do tworzenia i likwidowania jednostek organizacyjnych kraju oraz wybierania z grona radnych hetmana kraju, jego zastępców i innych członków rady kraju, a także ich odwoływania. Wewnętrzna struktura przedstawicielstwa krajowego jest w zasadzie dowolna. Może ono powoływać komitety jako swoje organy o charakterze inicjującym i kontrolnym. Ustawa zobowiązuje do powołania: komitetu finansowego (*finanční výbor*), komitetu kontrolnego (*kontrolní výbor*) oraz komitetu ds. wychowania, kształcenia i zatrudnienia (*výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost*). Podobnie jak w przypadku gmin organ przedstawicielski kraju musi powołać komitet ds. mniejszości narodowych (*výbor pro národnostní menšiny*), jeśli na terenie kraju liczą one ponad 5% mieszkańców (w praktyce w każdym taki komitet jest powoływany)³⁸.

Rada kraju jest organem wykonawczym i składa się z hetmana, jego zastępcy oraz członków powoływanych przez przedstawicielstwo krajowe z jego grona. Rada kraju liczy od 9 członków w jednostkach liczących do 600 tysięcy obywateli lub 11 członków w jednostkach liczących więcej obywateli. Rada przygotowuje projekty uchwał oraz porządek posiedzenia przedstawicielstwa krajowego, a także zapewnia realizację podejmowanych przez ten organ uchwał. Hetman i jego zastępcę (lub zastępcy) powoływani są przez przedstawicielstwo krajowe spośród jego członków. Do kompetencji hetmana należą przede wszystkim: reprezentowanie kraju na zewnątrz, zwoływanie i prowadzenie obrad przedstawicielstwa, podejmowanie decyzji w sprawach funkcjonowania urzędu, odpowiedzialność za informowanie obywateli o funkcjonowaniu kraju³⁹.

Urząd krajowy odpowiada za realizację dwojakiego rodzaju zadań: własnych kraju wskazanych przez organ przedstawicielski lub radę, a także zleconych – kontrola gmin z rozszerzoną działalnością (nadzór ministra), zabezpieczenie fachowej pomocy merytorycznej i technicznej przy informatyzacji administracji państwowej. Pracami urzędu kieruje i stoi na jego czele dyrektor (*ředitel*), podległy hetmanowi. Dyrektor uczestniczy w posiedzeniach organu przedstawicielskiego oraz rady z głosem doradczym (bez udziału w głosowaniach), mianowany i odwoływany jest przez hetmana za zgodą ministra spraw wewnętrznych. Osoba pełniąca tę funkcję nie może sprawować mandatu posła, senatora lub radnego. Dopuszcza się jej przynależność do partii politycznej, ale nie może w niej pełnić żadnych funkcji.

Gmina (*obec*) funkcjonuje na podstawie konstytucji z 1992 r. i wspomnianej już Ustawy o gminach (*Zákon o obcích*) z 2000 r. Liczba gmin nie jest jednak sztywno określona, mogą powstawać nowe poprzez: połączenie, przyłączenie lub oddzielenie⁴⁰. Gminy mogą być tworzone także poprzez oddzielenie części obszaru od gminy dotychczas funkcjonującej, pod warunkiem że każda z nich będzie tworzyć przynajmniej jedną katastralną całość, sąsiadującą z co najmniej dwiema innymi gminami lub jedną gminą i obcym państwem, ponadto każdą musi zamieszkiwać przynajmniej 1000 obywateli. Podział gminy musi poprzedzać referendum lokalne w tej części gminy, która zamierza się odłączyć⁴¹. Ustawa zakłada podział gmin na wiejskie i miejskie, jednakże nie różnicuje ich pod względem formalnoprawnym. Status

³⁸ V. Novotný, *Územní samospráva a její organizace*, Praha 2005, s. 49.

³⁹ T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 72.

⁴⁰ V. Novotný, *Územní samospráva...*, s. 14.

⁴¹ T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 65.

miasta posiadają te gminy, które były miastami w dniu wejścia w życie Ustawy o gminach z 2000 r. Miastami mogą również stać się gminy liczące co najmniej 3000 obywateli i posiadające miejską zabudowę (utwardzony rynek, wielopiętrowa zabudowa szeregowa centrum, wodociągi i kanalizacja etc.)⁴². Na wniosek rady gminy decyzję w tej sprawie podejmuje Przewodniczący Izby Poselskiej (*Předseda poslanecké sněmovny*) po przedstawieniu odpowiedniej propozycji przez rząd⁴³. Obecnie w Czechach funkcjonują 473 miasta.

System władzy i administracji gminnej tworzą: przedstawicielstwo gminy (*zastupitelstvo obce*), rada gminy (*rada obce*), starosta (*starosta*), urząd gminy (*obecní úřad*). Mogą być również tworzone specjalne organy gminne (*zvláštní organ obce*). W miastach noszą one nazwy: przedstawicielstwo miasta (*zastupitelstvo města*); rada miasta (*rada města*), starosta (*starosta*), urząd miejski (*městský úřad*), specjalny organ miasta (*zvláštní organ města*). Pozycja ustrojowa organów gminnych i miejskich jest identyczna, zatem ustrój wewnętrzny samorządu lokalnego przedstawiony zostanie na przykładzie gmin.

Władzą stanowiącą w gminie jest przedstawicielstwo gminy (*zastupitelstvo obce*). Radni wybierani są na czteroletnią kadencję w wyborach powszechnych. Ich liczba warunkowana jest liczbą mieszkańców gminy, i tak: w gminach do 500 mieszkańców liczba radnych wynosi od 5 do 9, od 501 do 3000 mieszkańców – od 7 do 15 radnych, od 3001 do 10 000 – od 11 do 25 radnych, od 10 001 do 50 000 – od 15 do 35 radnych, od 50 001 do 150 000 – od 25 do 45 radnych, od 150 001 – od 35 do 55 radnych.

Przedstawicielstwo gminne realizuje zadania własne gminy, samodzielnie określa tryb działania i wewnętrzne procedury posiedzeń. Posiedzenia przedstawicielstwa muszą się odbywać nie rzadziej niż raz na kwartał. Jeśli posiedzenie nie odbędzie się dłużej niż przez 6 miesięcy, przedstawicielstwo zostaje rozwiązane decyzją organu nadzorczego (MSW). Zwołuje je starosta, według potrzeb z własnej inicjatywy lub na wniosek 1/3 członków przedstawicielstwa albo hetmana kraju. Przedstawicielstwo gminne ma prawo powoływania swoich organów wewnętrznych, tj. komitetów, które są organami inicjującymi i kontrolnymi. Liczba członków komitetu zawsze musi być nieparzysta (minimum trzy osoby). Ustawa obliuguje do powołania komitetu finansowego (*finanční výbor*) i kontrolnego (*kontrolní výbor*), natomiast w gminach, w których zamieszkuje minimum 10% obywateli mniejszości narodowych, musi być powołany komitet ds. mniejszości narodowych (*výbor pro narodnostní menšiny*). Może być także powołany komitet osady (*osadní výbor*), jeśli tworzyła ona w przeszłości odrębną wieś. Komitet osady ma nieco inny charakter niż pozostałe. Orientowany jest katastralnie, może przedkładać projekty zmian zagospodarowania terenu w części, którą reprezentuje⁴⁴.

Rada gminy jest organem wykonawczym w gminie. W jej skład wchodzi: starosta, wicestarosta i radni (w liczbie od 5 do 11), wybierani przez przedstawicielstwo gminne ze swojego grona. Rady gminy nie powołuje się w gminach, w których organ przedstawicielski liczy mniej niż 15 członków, jej kompetencje przejmuje wówczas

⁴² V. Novotný, *Územní samospráva...*, s. 11.

⁴³ Ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000, Rozdział 1, Dział 1, paragraf 3, ustęp 1, Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbíрка zákonů 2000, nr 128.

⁴⁴ V. Novotný, *Územní samospráva...*, s. 38.

starosta i przedstawicielstwo gminne. Rada gminy odpowiada za swoje decyzje i działania przed przedstawicielstwem gminy, które może ją rozwiązać. Rada gminy pracuje na sesjach, które są zwoływane przez starostę. Sesje zarządu są zamknięte, ale sprawozdania z ich przebiegu mają charakter dokumentów publicznych.

Rada gminy realizuje funkcje wykonawczo-zarządzające w zakresie zadań własnych gmin, ale mogą być jej powierzane również zadania zlecone. Jej najważniejsze kompetencje określone ustawowo obejmują: zapewnienie funkcjonowania gminy w zgodzie z uchwalonym budżetem, pełnienie wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych gminy zadań organu założycielskiego, wydawanie postanowień gminnych, omawianie oraz rozstrzyganie projektów i wniosków zgłaszanych przez radnych, zapewnienie realizacji uchwał przyjętych przez przedstawicielstwo gminne, rozstrzyganie spraw związanych z funkcjonowaniem i strukturą wewnętrzną urzędu gminy, nakładanie kar w ramach realizacji zadań własnych, wypełnianie zadań określonych w ustawach itp.

W zakresie kompetencji rady gminy leży m.in. powoływanie komisji. W ich skład wchodzi zarówno radni, jak i osoby spoza składu, posiadające profesjonalne przygotowanie, doświadczenie. Przykładami często powoływanych komisji są: komisja przeciwpowodziowa (*povodňová komise*) i komisja ds. wykroczeń (*komise k projednávání přestupků*). Za zgodą powiatowego urzędu administracji państwowej starosta może powierzyć komisji realizację zadań zleconych gminie. W zakresie ich wykonywania komisja podlega powiatowemu urzędowi administracji państwowej.

Szczególną pozycję w systemie samorządu gminnego zajmuje starosta, który jest odpowiednikiem polskiego burmistrza. Wybierany jest wraz z zastępcą (lub zastępcami) na pierwszym posiedzeniu przedstawicielstwa gminnego z grona radnych. Jest reprezentantem gminy w stosunkach zewnętrznych, pełni też bardzo istotne funkcje wewnętrzne, głównie organizowanie i przewodniczenie pracom rady gminy⁴⁵. W obszarze jego szerokich kompetencji znajduje się także: kierowanie urzędem gminy, pełnienie roli pracodawcy (jeśli nie powołano w gminie sekretarza), powoływanie i odwoływanie sekretarza urzędu gminnego, powoływanie i odwoływanie na wniosek sekretarza kierowników wydziałów urzędu, zapewnienie porządku publicznego, pełnienie funkcji szefa policji municypalnej (*obecní policie*), jeśli taka została utworzona, informowanie obywateli o działaniach gminy. Posiada też pewne uprawnienia w stosunku do organu stanowiącego. Przygotowuje on posiedzenia przedstawicielstwa, zwołuje i przewodniczy posiedzeniom. Może wstrzymać wykonanie uchwały rady i przedłożyć ją radzie do ponownego rozpatrzenia na najbliższej sesji, jeśli uzna ją za sprzeczną z prawem. Ponadto w celu realizacji zadań zleconych starosta może powołać specjalne organy gminy, mianując i odwołując ich członków, a we wspomnianym wcześniej przypadku małych gmin, w których nie powołuje się rady gminy, starosta przejmuje jej obowiązki⁴⁶.

Urząd gminy stanowi strukturę pomocniczą rady gminy. Tworzą go starosta, jego zastępca, pracownicy gminy oraz sekretarz (*tajemník obecního úřadu*), jeżeli został powołany. W gminach z rozszerzonymi zadaniami zleconymi stanowisko to jest obligatoryjne, natomiast w mniejszych gminach jego funkcje przejmuje starosta.

⁴⁵ L. Rajca, *Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 20.

⁴⁶ V. Novotný, *Územní samospráva a její...*, s. 33.

Sekretarz zajmuje się sprawami mieszczącymi w tzw. bieżącym zarządzie, spełnia rolę pracodawcy wobec pracowników gminy, ma prawo do udziału, z głosem doradczym, w spotkaniach zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego. Jest mianowany przez radę gminy za zgodą kierownika powiatowego urzędu administracji państwowej. Za swoje działania odpowiada przed radą gminy oraz starostą. Sekretarz gminy nie może być członkiem partii lub ruchów politycznych, co ma zapewnić jego bezstronność w realizacji zadań⁴⁷.

Urząd gminy odpowiada za wykonanie decyzji organów gminnych oraz ich obsługę administracyjną. Jego struktura organizacyjna określana jest przez radę gminy. Do najczęściej tworzonych wydziałów należą: budżetowy, planowania przestrzennego i rozwoju gospodarczego, organizacyjny, przedsiębiorczości, zasobów ludzkich oraz public relations. Urzędy gminne w zakresie realizacji zadań własnych gminy podlegają przedstawicielstwu i radzie gminy, zaś w zakresie realizacji zadań zleconych podlegają powiatowym urządnom administracji państwowej.

Wiodącymi ośrodkami w Republice Czeskiej są większe miasta. Ze względu na rolę, którą pełnią, znaczenie gospodarcze, rangę społeczną i kulturalną, wielkość terytorialną i liczebność, zwiększono ich zadania i uprawnienia oraz przewidziano odrębne zasady ustroju wewnętrznego. Szczególną rolę w systemie samorządu terytorialnego odgrywają tzw. **miasta statutowe** (*statutární město*). Ich specyfika polega na tym, że mogą wydawać własne statuty, na mocy których dzielą się na dzielnice i osiedla (*městské obvody, městské části*), co ma służyć lepszemu administrowaniu tymi częściami. Dzielnice i osiedla są organizacyjnymi, terytorialnymi jednostkami pomocniczymi miast statutowych i nie posiadają osobowości prawnej. Dzielnice i osiedla mogą przejąć część zadań własnych i zleconych, jednakże bez prawa uchwalania powszechnie obowiązujących zarządzeń i postanowień gminnych. Miastom statutowym powierzono szerokie kompetencje z zakresu administracji państwowej. Wykonują one zadania z zakresu samorządu lokalnego, a równocześnie realizują funkcję powiatowych urzędów administracji państwowej. W wypadku miast statutowych obywatele odwołujący się od decyzji ich organów kierują się bezpośrednio do centralnych organów administracji państwowej. Do chwili obecnej ustanowiono 23 statutowe miasta. W miastach statutowych funkcjonują następujące organy: przedstawicielstwo miejskie (*zastupitelstvo města*), rada miasta (*rada města*), prezydent miasta (*primátor*), magistrat i organy specjalne miasta (*zvláštní organ města*). Części składowe miasta posiadają własne organy: przedstawicielstwo dzielnicy, radę dzielnicy, starostę, urząd dzielnicy i specjalne organy dzielnicy⁴⁸.

Szczególne znacznie na samorządowej mapie Republiki Czeskiej posiada **Praga – miasto stołeczne**. Jest wiodącym ośrodkiem administracyjnym, siedzibą większości urzędów centralnych. Stanowi odrębną jednostkę samorządową z kompetencjami określonymi ustawą z 2000 r.⁴⁹ Praga ma podwójny status – kraju oraz miasta. Jako miasto wydzielone samodzielnie realizuje zadania nie tylko lokalne, ale także regionalne. Jest traktowana jak 14 kraj, a równocześnie ma jakby charakter obligatoryjnego związku gmin. Podział administracyjny w Pradze jest dość skomplikowany.

⁴⁷ V. Novotný, *Územní samospráva...*, s. 37.

⁴⁸ P. Prucha, *Veřejná správa...*, s. 54.

⁴⁹ Ustawa o mieście stołecznym Pradze z 13 kwietnia 2000, Rozdział 5, paragraf 3, ust. 1, Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbíрка zákonů 2000, nr 131.

Składa się z dwóch lub trzech poziomów w zależności od części miasta. W 1992 roku obszar miasta został podzielony na 57 (wcześniej 56) samorządzących się gmin miejskich (*městské části*), z których każda posiada wybieralne organy. Jednostki te są odpowiedzialne za skupiska zieleni i ochronę środowiska, dostarczanie wyposażenia do szkół i ochotniczą straż pożarną, sportowe i kulturalne przedsięwzięcia, organizowanie życia społecznego, ochronę zdrowia, cmentarze oraz niektóre podatki. Innymi obowiązkami gmin miejskich jest zarządzanie własnością miejską. Od 2001 r. 57 gmin miejskich jest zgrupowanych w 22 ponumerowane dzielnice administracyjne (*správní obvody*) z kompetencjami rozszerzonymi o uprawnienia dawnego powiatu⁵⁰.

Trzeci, najwyższy szczebel władzy, obejmujący cały obszar Pragi, tworzą organy, których struktura wewnętrzna, tryb działania i funkcje są oparte na zasadach analogicznych lub podobnych do tych, które funkcjonują w innych czeskich miastach⁵¹. Organem stanowiącym jest Przedstawicielstwo Miasta Stołecznego Pragi (*Zastupitelstvo hlavního města Prahy*) składające się 55 członków pochodzących z wyborów powszechnych. Przedstawicielstwo wybiera ze swego grona Radę Miasta Stołecznego Pragi (*Rada hlavního města Prahy*), będącą organem wykonawczym, składającą się z 11 osób, w tym prezydenta miasta (*Primátor hlavního města Prahy*). Ponieważ Praga ma również status kraju, to prezydent pełni jednocześnie funkcję hetmana. Organami samorządowymi w stolicy są także: Magistrat Miasta Stołecznego Pragi (*Magistrát hlavního města Prahy*) oraz liczne organy specjalne odpowiadające za szeroko rozumiane administrowanie w sferze finansów miasta, transportu publicznego, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, bezpieczeństwo i porządek publiczny, kulturę etc.

Czeskie jednostki samorządu terytorialnego są korporacjami publiczno-prawnymi, posiadają własny majątek i budżet, mogą prowadzić działalność gospodarczą. W obrocie majątkiem i środkami finansowymi zagwarantowano im szeroką samodzielność. Każdy samorząd musi przygotować roczny budżet, jedynie najbogatsze samorządy (1/3 wszystkich) stać na przygotowywanie budżetu wieloletniego, który przewiduje kierunek rozwoju i wielkie inwestycje. Z powodu znacznych dysproporcji w liczbie mieszkańców poszczególnych jednostek, również ich dochody znacznie się różnią⁵². Składają się na nie przede wszystkim dotacje oraz podatki, z tym że samorządy regionalne utrzymują się głównie z dotacji (84%), a samorządy lokalne z podatków (47%) i dotacji (39%)⁵³. W przeciągu ostatniej dekady rola dotacji wyraźnie wzrosła. Świadczy o tym struktura dochodów lokalnych w Czechach w 1998 r.: dochody własne – 3%, udziały w podatkach – 46%, dotacje – 25%, inne – 26%.

Najbardziej znaczącą częścią dochodów gmin czeskich jest udział we wpływach z podatków od dochodów osobistych, wynosi on 60%, a w przypadku największych miast, takich jak Praga, Brno, Ostrawa i Pilzno, jest to 70%. Republika Czeska wyróżnia się na tle innych krajów bardzo niskim udziałem dochodów własnych.

⁵⁰ www.praha.cz [dostęp 10.07.2009].

⁵¹ T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 66.

⁵² D. Lasocka, *Samorządy w UE*, www.ukie.gov.pl [dostęp 10.07.2009], s. 36.

⁵³ P. Mrkyvka, *Władza lokalna w Republice Czeskiej*, [w:] E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007, s. 179.

Najważniejsze ich składniki to podatek od podmiotów gospodarczych oraz od nieruchomości. Najważniejszą kategorię dochodów lokalnych stanowią udziały w podatkach. Marginalne znaczenie mają natomiast podatki od posiadania psów, gier hazardowych, opłaty turystyczne oraz podatki od wykorzystania przestrzeni publicznej. Pozyskiwane środki wydatkowane są głównie na: mieszkalnictwo (27%), transport i komunikację (17%). Bardzo duży jest udział wydatków o charakterze inwestycyjnym (34%)⁵⁴.

Głównym źródłem dochodów samorządów regionalnych są dotacje otrzymane z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych i realizację zadań zleconych oraz dotacje z UE. Pozostałe źródła dochodów mają charakter uzupełniający (około 16%). Są to między innymi: dochody z własnego majątku i praw własności, przyjęte darowizny, odsetki od lokat, kar i innych płatności, kredyty, pożyczki i inne zwrotne środki finansowe. W dostępie do rynku kapitałowego obowiązują limity poziomu łącznego zadłużenia. Samorząd nie może zaciągać kredytu, który jest większy niż 150% procent własnego budżetu. Prawo nie ogranicza jednak sposobu wykorzystania środków pochodzących z zadłużenia⁵⁵.

Nadzór nad samorządem terytorialnym obejmuje przestrzeganie prawa, czynności administracyjne, finanse i gospodarkę. Podstawowe rodzaje ingerencji nadzorczej to: 1) nadzór w zakresie zadań własnych samorządów, przeprowadzany pod względem legalności; 2) nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych, przeprowadzany pod względem legalności, celowości, efektywności, zgodności z normami etyki oraz rzeczowej słuszności. Nadzór nad zadaniami własnymi gminy jest wykonywany przez urząd krajowy, a w ramach zadań zleconych przez MSW. Nadzór nad zadaniami krajów jest sprawowany przez właściwe resortowo ministerstwa i urzędy administracji centralnej. Prawidłowość gospodarowania działalnością kraju bada ministerstwo finansów⁵⁶. W związku z otrzymywaniem środków z budżetu państwa, wyróżnia się też specjalny rodzaj nadzoru nad samorządem, w zakresie spraw finansowych (realizowanych według ordynacji podatkowej, zasad budżetowych, programów finansowania itp.). W jego ramach gminy i kraje mogą być nadzorowane i kontrolowane przez Najwyższy Urząd Kontroli i Terytorialne Organy Finansowe.

Organy nadzorcze korzystają ze środków naprawczych i sankcji. Można je podzielić na trzy grupy: informacyjne, korygujące i przymusowe. Organy nadzorcze mają zatem prawo do: wglądu i żądania niezbędnych informacji, korekty ujawnionych nieprawidłowości, wstrzymania wykonania decyzji, wstrzymania obowiązujących postanowień, zlecenia wykonania określonego ustawą zadania, rozwiązania przedstawicielstwa gminnego lub krajowego. W przypadku wystąpienia niezgodnej z ustawą ingerencji nadzorczej państwa samorządom przysługuje prawo skargi do Sądu Konstytucyjnego. Również w przypadku sporów kompetencyjnych między organami państwowymi i organami samorządu terytorialnego orzeka Sąd Konstytucyjny. Ustawa zasadnicza zawiera także przepis mówiący o Najwyższym

⁵⁴ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach...*, s. 44.

⁵⁵ Z. Koudelka, *Samospráva...*, s. 181.

⁵⁶ T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 72.

Sądzie Administracyjnym, ale nie określono jeszcze w trybie ustawy organizacji i właściwości tego sądu.

W podsumowaniu należy zauważyć, że o jakości samorządu terytorialnego najlepiej świadczy **opinia mieszkańców**. Liczne badania wyraźnie wskazują⁵⁷, że w Czechach samorządy lokalne oceniane są o wiele lepiej niż naczelne instytucje władzy państwowej. Na początku lat 90. zarówno prezydent, jak i rząd centralny cieszyły się wyższym poziomem zaufania, ale od 1994 r. oceny samorządu terytorialnego przewyższały oceny rządu, a od 1998 r. stały się także lepsze niż opinie na temat prezydenta. Poziom zaufania do samorządów sięga tam 60%. Szczególnie dobrą ocenę uzyskały one w zakresie reprezentatywności, ponieważ czterech badanych na dziesięciu uważa, że władze lokalne działają w interesie wszystkich mieszkańców. Samorządy lokalne identyfikowane są jako instytucje zdecydowanie bliższe obywatelowi niż inne instytucje publiczne, lepiej niż parlament i rząd wyrażające poglądy obywateli. Badania wykazują jednak szeroko rozpowszechnione obawy przed korupcją w samorządach, choć trzeba zauważyć, że i tu panuje przekonanie, iż administracja samorządowa jest i tak uczciwsza niż rządowa. Przeciętny poziom zaufania do samorządów, zainteresowanie sprawami lokalnymi i frekwencja w wyborach gminnych są wyższe w Czechach niż innych badanych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W subiektywnej ocenie czeskich respondentów ich system samorządowy wypada znacznie lepiej niż polski samorząd terytorialny w oczach Polaków.

Bibliografia

- Chrabąszcz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2003.
- Koudelka Z., *Obce a kraje. Podle reformy veřejné správy v roce 2001*, Praha 2001.
- Koudelka Z., *Samospráva*, Praha 2007.
- Kuś M., *Samorząd czeski*, [w:] M. Barański (red.) *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007.
- Mrkyvka P., *Władza lokalna w Republice Czeskiej*, [w:] E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007.
- Novotný V., *Územní samospráva a její organizace*, Praha 2005.
- Novotný V., *Územní samospráva České republiky*, Praha 2007.
- Prucha P., *Veřejná správa a samospráva*, Praha 2004.
- Swianiewicz P., *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Warszawa 2001.

⁵⁷ Zob. P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność...*, s. 61–76; A. Sęk, *Państwo a interesy obywateli w Polsce, Czechach, na Węgrzech i Litwie. Komunikat z badań*, Warszawa, maj 2000, s. 1–14 www.cbos.pl/spiskon.pol/2000/K08100.pdf [dostęp 14.12.2009].

The Czech Republic

Abstract

The origin of the local government in Bohemia and Moravia (approx. the area of the present Czech Republic) can be traced back to the mid-19th century. After World War I, the basic unit of local government in the then Czechoslovakia was commune (municipality / township). After the "Velvet Revolution", the historically-sanctioned forms of local government were embraced anew and now the local government is based on the principles of decentralization, de-concentration and democracy. The framework for local government powers, functions and structures is spelled out in the Constitution and numerous acts of law. The reestablishment of the local government in the Czech Republic was not created as a single act but was elaborated over a period of time. In 1990, the country was divided into about 6,000 municipalities (*obec / mesto*) at the lowest level of administrative division, and ten years later 14 regional municipalities (*kraje*) were introduced. There are also special administrative areas including the so-called statutory townships (*statutarni mesto*) and Prague. All the units of the administrative division perform on the one hand their own separate tasks – essentially consisting in providing for the needs of the local residents – and, on the other hand, the tasks relegated by the higher-level (national-level) government. They are all entitled to run businesses and dispose of the local assets. Local government is essentially funded by subventions from the state or some local taxes. The state is also responsible for the legal aspects of local governance, institutionally supervising local-level units. The local government in the Czech Republic is also a system of local democracy. The citizens are empowered to have an impact on local and regional issues through local elections and referenda. Putting aside minor differences, the local system of government consists of three institutions: legislative body (*zastupitelstvo*), executive body (*rada*) headed by *starosta* or *hetman*, and the office (*urad*) – the administrative body. The citizens of the Czech Republic are generally satisfied with the local government.