

ZHODNOCENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ZEMÍCH VISEGRÁDSKÉ SKUPINY(V4)

Martina Halásková

VŠB- TU Ostrava, Ekonomická fakulta

Abstract: *The paper deals with characteristics and governance in the countries of the Visegrad Group (V4) in the reform of public administration and forms of their cooperation. Are reviewed in detail the administrative systems in these countries, particularly the structure of public administration, the position of government, civil service system, a system of local government and administrative territorial breakdown.*

Keywords: *Public Administration, The Visegrad Group, Evaluation, Public Service, Local Arrangements, Local Government Authorities, Czech Republic, Slovakia, Poland, Hungary*

1. Úvod

Česká republika, Slovensko, Polsko a Maďarsko jsou demokratické, politicky, ekonomicky a sociálně stabilní země. Sdílí společnou snahu demokratických národů vytvořit a posílit společenství založené na míru, bezpečnosti, kooperaci, demokracii a prosperitě. Podporují evropský integrační proces a ideu jednotné, demokratické, sociálně spravedlivé, prosperující, mírové a bezkonfliktní Evropy, kontinentu nezávislých občanů a kooperujících regionů.

Visegrádská čtyřka je uskupení čtyř středoevropských států: České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska ustavené roku 1991. Aktivity vzájemné spolupráce zemí V4 inicioval společný zájem zemí postkomunistického bloku o integraci mezi vyspělé západoevropské demokracie. Visegrádská skupina vznikla z úsilí zemí střední Evropy o spolupráci v řadě oblastí společného zájmu v rámci celoevropské integrace. Všechny země Visegrádské skupiny (V4) usilovaly o členství v Evropské unii. Tohoto cíle dosáhly 1. května v roce 2004, kdy se všechny staly členskými zeměmi EU. Všechny státy skupiny V4 jsou členy celé řady mezinárodních institucí a tím vytváří široký prostor pro různé formy spolupráce. ČR se spolu s Polskem a Maďarskem 12. března 1999 stala řádným členem NATO, Slovensko je členem NATO od dubna 2004.[13]

Všechny země jsou unitární státy, parlamentní republiky, uplatňující principy demokracie. Postavení klíčových orgánů veřejné moci vychází z ústavních systémů jednotlivých států a je založeno na dělbě moci legislativní, exekutivní a justiční. Legislativní složku představují jednokomorové parlamenty (na Slovensku a v Maďarsku) a dvoukomorové parlamenty (v České republice a Polsku), exekutivní složku představují prezident a vláda a justiční složku zabezpečují soudy. Cílem příspěvku je zhodnotit systémy veřejné správy v zemích V4 nejen z pohledu orgánů veřejné moci, ale i poukázat na shodné a odlišné znaky systému státní služby, územní veřejné správy, jejich orgánů a členění dle územně statistických jednotek NUTS.

2. Aktivity a formy spolupráce v oblasti veřejné správy zemí V4

Počátek oficiální spolupráce v oblasti reformy veřejné správy odstartovalo jednání zástupců zemí V4 v Donovalech na Slovensku v roce 1999. Každý jednotlivý stát si určil koordinátora příslušných aktivit V4. Pro pracovní jednání expertních skupin byla problematika rozdělena na oblasti, které jsou reprezentovány na úseku veřejné správy v oblasti modernizace veřejné správy, informačních a vzdělávacích systémů ve veřejné správě.[13]

Aktivity V4 v oblasti veřejné správy jsou zastřešeny každoročním setkáváním státních tajemníků a ministrů vnitra zodpovědných za veřejnou správu zemí V4. Expertní skupiny se scházejí zpravidla jednou ročně. Visegrádská skupina úzce spolupracuje s dalšími středoevropskými zeměmi (např. v rámci tzv. "Regionálního partnerství" s Rakouskem a Slovinskem či s dalšími zeměmi v rámci konceptu V4+), s regionálními skupinami, jako jsou např. Benelux či Nordická rada. Zároveň se Skupina orientuje na své východní sousedy, zejména Ukrajinu a Bělorusko a také na země západního Balkánu. Visegrádská skupina je spoluprací na bázi konzultací; sestává se z pravidelných setkání na různých úrovních: prezidentské, premiérské, na úrovni ministrů zahraničí, na úrovni expertů, apod.[13]

Jedinou institucí Visegrádské skupiny je Mezinárodní visegrádský fond, založený vládami zemí V4 v roce 1999. Zabývá se podporou projektů prohlubujících porozumění a spolupráci mezi zeměmi V4, ale i mezi jejich sousedy. Poskytuje finanční podporu především neziskovému mimovládnímu sektoru v oblastech kultury, výzkumu a vzdělávání, výměny mezi mladými lidmi, přeshraniční spolupráce a podpory turismu. Fond zároveň poskytuje každoročně stipendia. Roční rozpočet Fondu je 5 mil. EUR a skládá se ze stejně vysokých příspěvků členských zemí.[13]

3. Systémy veřejné správy zemí V4 a jejich organizace

3.1 Zásady systémů veřejné správy v zemích V4

Žádný základní právní dokument EU nepředepisuje model veřejné správy a územně správního členění, který by měl být přijat členskými státy EU. Členské země EU nemají zdaleka jednotnou organizaci veřejné správy, což vychází z historického vývoje každé z nich. Každý stát však musí respektovat své vnitřní (ekonomické, kulturní, sociální, územní i jiné) podmínky a v návaznosti na to vytvářet svůj vlastní systém uspořádání těchto vztahů.[12]

O charakteru moci výkonné, o struktuře, rozsahu, funkcích a činnostech veřejné správy si ČR, Slovensko, Polsko a Maďarsko rozhodují samy např. o své vnitřní organizaci, systému veřejné správy, organizaci svých bezpečnostních složek, justici, zdravotnictví, výši mezd atd. Veřejná správa v zemích V4 je založena na společných principech evropského správního prostoru zejména na spolehlivosti a předvídatelnosti, otevřenosti a transparentnosti, odpovědnosti, účinnosti a efektivitě.

Povinností pro výkon správní činnosti je respektování a dodržování jistých společných principů, které se staly hlavními společnými charakteristickými znaky

demokratické veřejné správy v EU. Jedná se zejména o zásadu důsledného oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci, zásadu ústavnosti zákonů, princip zákonnosti správy, princip nezávislosti soudů, princip právní ochrany a právní kontroly, zásadu právní jistoty, spravedlnosti a jiné.[12]

Principy veřejné správy tvoří základ organizace a činnosti veřejné správy. Jsou základem její stability, tj. stability v nejvšeobecnějším smyslu slova. Podávají charakteristiku veřejné správy a tvoří základ kompaktnosti procesu veřejné správy. Můžeme zde zařadit např. princip legality (zákonnosti), princip rovnosti, princip proporcionality, princip dobré víry nebo princip veřejného zájmu. Veřejný zájem představuje prosazení (uplatnění) skupinových zájmů je relativně nejsnazší, tvoří-li tato skupina většinu. Zájem převažující části (nějaké) populace je pak klasifikován jako veřejný zájem.[4]

Postavení správních orgánů v jednotlivých státech vychází z jejich právního řádu a legislativy. Zásady činnosti správních orgánů jsou součástí zásad správního řízení např. zásada materiální pravdy, zásada ochrany veřejného zájmu, zásada veřejné služby, zásada dispozice a oficiality, zásada součinnosti, zásada rychlosti nebo procesní ekonomie.[11]

3.2 Systémy veřejné správy a jejich organizace

Česká republika je dle typu státního zřízení unitární stát, parlamentní republika. Ústava definuje Českou republiku jako stát typu parlamentní demokracie s omezenými pravomocemi prezidenta republiky a s odpovědností vlády vůči zákonodárnému orgánu. Zákonodárným orgánem ČR je dvoukomorový Parlament. Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, volených na dobu 4 let ve volebních krajích na zásadě poměrného zastoupení volebních stran. Senát má 81 senátorů, volených na dobu 6 let v 81 zhruba stejných volebních obvodech na základě většinového systému. Senát je v Ústavě koncipován jako orgán komplementární (doplňující a vyvažující) k Poslanecké sněmovně.[4]

Výkonné moci je v Ústavě ČR věnována hlava třetí. Pojednává o prezidentovi republiky, o vládě, o ministerstvech a jiných správních úřadech a o státním zastupitelství. Výkonné moci se dotýkají i ustanovení o orgánech územní samosprávy. Prezident je volen oběma komorami Parlamentu na období 5 let, může být zvolen pouze dvakrát za sebou, není Parlamentem odvolatelný. V ČR je vláda vrcholným orgánem výkonné moci. Skládá se z předsedy, místopředsedů a ministrů. Vytvoření vlády je vícefázový proces, pověření sestavit vládu obvykle získává volební vítěz. Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády zajišťuje Úřad vlády České republiky.[4]

Soustavu soudů v ČR tvoří okresní soudy (v Praze na stejné úrovni obvodní soudy, v Brně Městský soud), Krajské soudy (v Praze Městský soud), Vrchní soudy se sídlem v Praze a Olomouci a Nejvyšší soud se sídlem v Brně. Ústavní soud má zvláštní postavení, stojí mimo vlastní soustavu soudů. Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů (s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud).

Maďarsko má parlamentní režim, který je dán ústavou. Ústava vymezuje vztahy mezi nejdůležitějšími státními institucemi. Maďarsko má jednokomorový parlament - Národní shromáždění, který je tvořen 386 poslanci a jeho funkční období trvá čtyři roky. V čele parlamentu stojí předseda a místopředsedové. Parlament tvoří výbory (stálé a mimořádné – nejčastěji vyšetřovací). Zákonodárnou iniciativou disponuje prezident republiky, vláda, parlamentní výbory nebo poslanci.[5]

O výkonnou moc se dělí prezident a vláda. Maďarského prezidenta volí parlament na pět let. Kandidát musí mít alespoň 35 let a může být zvolen maximálně na dvě volební období. Kandidáta na prezidenta republiky navrhuje minimálně 50 poslanců. Prezident republiky je hlavou státu a vrchním velitelem ozbrojených sil. Jeho právní akty jsou kontrasignovány premiérem nebo příslušným ministrem (netýká se pravomoci vyhlašování voleb a iniciování referenda). Prezident je ústavně odpovědný – jedna pětina poslanců může podat návrh na zahájení příslušné procedury. Parlament o takovémto návrhu hlasuje a musí jej schválit dvoutřetinovou většinou všech poslanců. O vině rozhoduje Ústavní soud. Pokud prezident republiky nemůže z jakýchkoliv důvodů vykonávat svůj úřad, zastupuje ho předseda parlamentu.[2]

Vláda se skládá z premiéra a ministrů. Kandidáta na premiéra navrhuje prezident republiky. Premiér je volen parlamentem absolutní většinou všech poslanců. Ministry jmenuje a odvolává na návrh premiéra prezident. Premiér řídí ministry a koordinuje jejich činnost. Vláda je politicky odpovědná parlamentu.[2]

Ústavní soud se skládá z 11 soudců, kteří jsou voleni parlamentem dvoutřetinovou většinou hlasů. Ústavní soud kontroluje soulad právních norem s ústavou. Soudní soustava se v Maďarsku skládá z Nejvyššího soudu, odvolacích soudů, soudu hlavního města, krajských (župních) soudů a místních soudů a pracovněprávních soudů. Předseda Nejvyššího soudu je volen parlamentem na návrh prezidenta republiky dvoutřetinovou většinou hlasů. Ústavním orgánem je v Maďarsku generální prokurátor, který je volen stejně jako předseda Nejvyššího soudu. Je odpovědný parlamentu a každoročně mu předkládá zprávu ze své činnosti. Generální prokurátor jmenuje ostatní prokurátory.[1]

Polsko je unitární, suverénní stát, parlamentní republika s dvoukomorovým parlamentem. Zákonodárnou moc v Polské republice vykonává Národní shromáždění. Má podobně jako parlament v České republice, dvě komory. Dolní se nazývá Sejm a horní Senát. Také jejich funkce jsou podobné jako u nás, liší se však jejich volební období, které u obou činí 4 roky. Sejm volí svého předsedu a místopředsedy, ustavuje stálé výbory a mimořádné výbory.

Představiteli výkonné moci jsou prezident a vláda. Prezident je volen ve všeobecných, rovných tajných a přímých volbách. Volební období je pětileté. Prezident republiky je v Polsku volen klasickým dvoukolovým většinovým volebním systémem. V Polsku má prezident velmi rozsáhlé pravomoci (podobně jako např. ve Francii). V dnešní době však převažují tendence přenést větší část výkonné moci na Radu ministrů (vládu). Rada ministrů je složka výkonné moci má 15 členů (14

ministrů a předsedu Rady ministrů). Soudní moc je představována běžnou soustavou soudů, Vrchním soudem a Ústavním tribunálem.[5]

Slovenská republika je unitární stát, má standardní politický systém s rozdělením moci mezi moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Zákonodárnou moc představuje parlament. Parlament je na Slovensku tvořen jednou komorou - Národní radou, do které je na čtyřleté volební období systémem poměrného zastoupení voleno 150 poslanců. Výkonnou moc představují prezident a předseda vlády. Prezident je volen v přímých volbách na období pěti let. Zvolen může být maximálně 2x za sebou. Předsedu vlády jmenuje prezident. Členy vlády vybírá premiér a jmenuje prezident. Soudní moc představuje desetičlenný Ústavní soud a běžné soudy. Soudci Ústavního soudu jsou jmenováni prezidentem republiky na sedm let. [1]. Podrobněji dokumentuje postavení orgánů veřejné moci tabulka 1.

Tab. 1: Postavení orgánů veřejné moci v zemích V4

Stát V4	Státní zřízení	Legislativní složka	Exekutivní složka	Justiční složka
Česká republika	Unitární stát, parlamentní republika	Dvoukomorový parlament: Poslanecká sněmovna (200) Senát (81)	Prezident Vláda- silné postavení	Ústavní soud a soudy
Slovensko	Unitární stát, parlamentní republika	Jednokomorový parlament: Národní rada (150)	Prezident Vláda- silné postavení	Ústavní soud a soudy
Polsko	Unitární stát, parlamentní republika	Dvoukomorový parlament: Sejm (460) Senát (100)	Prezident- silné postavení Vláda-omezené pravomoci	Vrchní soud, Ústavní tribunál
Maďarsko	Unitární stát, parlamentní republika	Jednokomorový parlament: Národní shromáždění (386)	Prezident Vláda- silné postavení	Ústavní soud a soudy

*Zdroj:
[5]*

4. Zhodnocení systému státní služby v zemích V4

Každý stát si stanovuje vlastní systém státní služby, který je založen na podobných pravidlech a zásadách jako Evropský správní prostor. Systém pro přijímání pracovníků do státní služby je otevřený a demokratický. Státní služba je legislativně upravena a zákony o státní službě kromě vymezení osobního rozsahu působnosti obsahují též ustanovení upravující jejich vztah k jiným právním předpisům.[10]

Obsah zákonů o státní službě v zemích V4 pak tvoří služební záležitosti týkající se: vzniku a průběhu služebního poměru, základních povinností státních zaměstnanců,

služebních práv. Každý stát si vytváří vlastní kategorie zaměstnanců dle funkčních sektorů zaměstnání.

V Maďarsku je založen systém státní služby zásadně na kariérovém principu, ale umožňuje i princip poziční (přijímání do manažerské pozice). Za podmínek stanovených zákonem je umožněn zrychlený kariérní postup. Povýšení pracovníka souvisí s hodnocením jeho výkonu. V Maďarsku byl přijat zákon o státní službě již v roce 1992. V režimu zákona jsou všichni civilní státní zaměstnanci, nikoli však zaměstnanci ve veřejných službách, jako je školství, zdravotnictví aj. Rovněž ozbrojené složky a zaměstnanci místní samosprávy podléhají zvláštním zákonům.

Ke jmenování do státní služby je třeba vykonat základní zkoušku nejpozději do tří let od nastoupení. Jmenování do státní služby je na dobu neurčitou. Školení při zaměstnání je povinné a zákon stanoví případy, kdy zaměstnanec si na školení přispívá. Zákon obsahuje ustanovení o politické nestrannosti státních zaměstnanců, ale nezakazuje členství v politické straně. Jsou zde stanoveny minimální standardy a principy chování státního zaměstnance v Kodexu chování státního zaměstnance.[12]

Státní služba **v Polsku** je nepolitická a profesionální, je založena na kariérovém systému. V rámci reformy státní služby byl přijat v roce 1996 zákon o státní službě, ale již v červenci 1998 byl nahrazen novým služebním zákonem. Zákon neřeší všechny právní poměry státních zaměstnanců, v obecných otázkách, kde se nevyžaduje speciální právní úprava. Zákon, ale umožňuje i volné přijímání do vyšších pozic a stanovuje minimální standardy a chování státního zaměstnance. Nemá ale povahu etického kodexu.

V polském zákoně o státní službě je rozdělení státních zaměstnanců do 4 kategorií: A, B, S a C (od nejvyšší kategorie dolů). Podmínkou zařazení do určité kategorie je dokončené univerzitní vzdělání a pětiletá praxe, pouze u kategorie C je alternativou dokončené univerzitní vzdělání se sedmiletou praxí. Zákon zahrnuje pouze civilní zaměstnance, nikoli příslušníky ozbrojených složek (policie, celní služby, vojsko aj.), ale na rozdíl od maďarského zákona se týká i zaměstnanců místní samosprávy, kteří splňují zákonem stanovené kvalifikační a další předpoklady. K povinnostem státního zaměstnance patří účast na předepsaném školení.[12]

Státní službu **na Slovensku** vykonávají zaměstnanci ve státní správě. Jedná se o smíšený systém s prvky kariérového systému. Existují zde 4 typy státní služby. Přípravná státní služba je přípravou na vykonávání stálé státní služby v příslušném odboru státní služby. Stálá státní služba navazuje bezprostředně na přípravnou státní službu, pokud zákon nestanoví jinak (zákon č. 312/2001 Z. z., o státní službě). Nominovaná státní služba navazuje na stálou státní službu. Podmínkou jmenování do této služby je úspěšné vykonání nominační zkoušky. Účelem nominační zkoušky je ověřit osobní předpoklady, odborné znalosti a úroveň ovládnutí některého cizího jazyka a další. Dočasná státní služba je státní služba na určitou dobu, v níž vykonává státní službu odborník, který je k plnění úkolu státní služby potřebný.

Pro zaměstnance územní samosprávy plnící úkoly státní správy vychází jejich legislativní úprava ze stejných právních norem jako pro zaměstnance plnící úkoly

samosprávy. Navíc je v platnosti zákon č. 416/2001 Z. z., o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a na vyšší územní celky.[5]

Státní služba v ČR v je systému kariéerním. Jedná se spíše o systém smíšený, ovšem s převahou prvků kariéerního systému. Přijímání do přípravy na službu a do služby, jakož i změny služby se sice váží k určitému služebnímu místu (což by mohlo být považováno za prvek pozičního systému), nicméně mnohem silnější je zde vazba na službu jako takovou. Při obsazování služebních míst mají přednost dosavadní zaměstnanci a to i z jiného oboru služby.

Kategorie Státních zaměstnanců je upravena v zákoně č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců a odměňování těchto zaměstnanců (služební zákon). Zákon tvoří základ právní úpravy veřejné služby na úrovni zákonů. Upravuje služební poměry státních zaměstnanců, organizační věci státní služby, přípravu na službu, řízení ve věcech služby a odměňování státních zaměstnanců. Subjekty služebních vztahů jsou státní zaměstnanci a stát. Stát zde vystupuje jako právnická osoba, zastoupená služebními orgány, příp. dalšími osobami na základě zákona, které vystupují jménem státu. Státními zaměstnanci jsou pak podle služebního zákona fyzické osoby, které splňují zákonem stanovené předpoklady, absolvovaly přípravu na službu, byly do služby jmenovány a složily předepsaný služební slib.[5]

5. Zhodnocení územní veřejné správy a správních úrovní v zemích V4

Specifikem místního uspořádání v EU jsou různé názvy územních jednotek nebo rozdílný počet a velikost územních celků. Struktura územní samosprávy se v rámci evropských zemí značně liší vzhledem k jejich ústavní úpravě, historickému vývoji i velikosti. Na nejnižší úrovni se nejčastěji setkáváme s pojmy obce, vesnice, města a municipality, pro druhou a třetí úroveň je charakteristická pojmová různorodost. Jde např. o okresy, regiony, kantony, provincie, hrabství a pod.[8]

Značné rozdílnosti lze nalézt mezi jednotlivými státy EU, pokud jde o politicko-administrativní vztahy, na všech správních úrovních. Projevuje se to zejména v rozdílné struktuře územně správních celků. Slovensko, Česká republika a Maďarsko jsou unitární státy se dvěma stupni územní správy. V Polsku je typická třístupňová struktura územního členění. Územní uspořádání nejen v zemích V4 vykazuje mnohé společné rysy, především obecně malou velikost územních samospráv základní úrovně (obcí) a posilování kompetencí územních samospráv vyššího stupně. [9]

V zemích V4 existují i vyšší úrovně územních samospráv nazývané nejčastěji „regiony“. Tyto články představují třetí stupeň územní úrovně v Polsku a druhý stupeň územní samosprávy v České republice a na Slovensku. Polsko má samosprávu na místní, okresní a regionální úrovni. V Maďarsku, Polsku, v České republice i na Slovensku mají hlavní města (a někdy i další větší města) zvláštní statut, který jim nejčastěji poskytuje institucionální uspořádání odlišné od ostatních obcí. Na Slovensku mají právo vyhlásit statut všechna města, popřípadě dokonce všechny obce.[9]

5.1 Územní samospráva a její orgány

Česká republika

Právní základy územní samosprávy v ČR jsou zakotveny v Ústavě ČR v hlavě sedmé, která je věnována územní samosprávě. Obce jsou nižší územní samosprávné celky, je jich v ČR 6249. Kraje jsou vyšší územní samosprávné celky, kterých je 14.

Obecní samospráva uspokojuje lokální veřejné zájmy. V rámci své samosprávné působnosti obec rozhoduje o zásadních otázkách rozvoje, hospodaří podle vlastního rozpočtu a s vlastním majetkem. Schvaluje obecně závazné vyhlášky vydávané v samostatné působnosti.

Orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a výbory finanční a kontrolní. Zastupitelstvo je kolektivní volený orgán. Rozhoduje o všech samosprávních záležitostech. Rada obce je výkonný orgán obce. V oblasti samostatné působnosti se ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti rozhoduje na základě zákona. Starosta je představitelem obce, zastupuje obec navenek, je odpovědný za výkon své funkce zastupitelstvu. Obecní úřad vykonává administrativně organizační činnosti související se samosprávnou i přenesenou působností obce resp. orgánů. Poradní a kontrolní orgány obce jsou finanční a kontrolní výbor. Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Kontrolní výbor kontroluje zejména plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce a dodržování právních předpisů.[14]

Krajská (regionální) samospráva v ČR je základem uspokojování regionálních veřejných zájmů a zabezpečování regionálních potřeb. V rámci své samosprávné působnosti kraj rozhoduje o zásadních otázkách rozvoje kraje, hospodaří podle vlastního rozpočtu a s vlastním majetkem. Schvaluje obecně závazné vyhlášky vydávané v samostatné působnosti.

Orgány kraje tvoří zejména zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman, krajský úřad výbory finanční, kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost. Zastupitelstvo je volený orgán krajské územní samosprávy, rozhoduje o klíčových samosprávních otázkách kraje a jeho hospodaření. Rada je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti, odpovídá ze své činnosti zastupitelstvu. Hejtman zastupuje kraj navenek, je odpovědný zastupitelstvu kraje. Krajský úřad je výkonným orgánem, plní úkoly, které mu v samostatné působnosti ukládá zastupitelstvo kraje. Poradní a iniciativní orgány kraje tvoří finanční výbor, kontrolní výbor a výbor pro výchovu vzdělání a zaměstnanost.[15]

Maďarsko

Obec představuje v Maďarsku základní stupeň územní samosprávy. Obec sama na základě potřeb obyvatelstva a v závislosti na finančních prostředcích rozhoduje o tom, jaké úkoly bude plnit, v jakém rozsahu a jakým způsobem. Mezi úkoly, které obec musí zajistit patří: zásobování pitnou vodou, výchova v mateřských školách, základní školství, základní zdravotnické a sociální služby, veřejné osvětlení, údržba místních veřejných komunikací a veřejných hřbitovů, práva národnostních a etnických menšin.

Povinnosti mohou být stanoveny diferencovaně v závislosti na velikosti obce, počtu obyvatel apod.

Výbory jsou pojímány jako orgány zastupitelstva. O tom, jaké výbory budou zřízeny, rozhoduje zastupitelstvo, které také volí jeho členy. V obcích s více než 2 000 obyvatel je obligatorní zřízení finančního výboru. Výbor ve své kompetenci připravuje rozhodnutí zastupitelstva, organizuje a kontroluje jejich provádění.

Starosta je ve všech obcích volen přímo občany v jednomandátovém volebním obvodu. Kandidátem na funkci starosty může být pouze státní občan Maďarska. V čele obecního úřadu je notář, který je na základě konkurzu jmenován zastupitelstvem na dobu neurčitou. Obce sousedící v župě, které mají méně než 1 000 obyvatel, mohou zřídit obvodní notářství. [4]

Vyšší stupeň územní samosprávy představují župy (kraje), kterých je 19. Župy jsou povinny zabezpečit plnění úkolů (uložených právními předpisy), které nemohou řešit místní samosprávy v obcích. Zajišťují tak regionální veřejné služby v rámci celého území župy nebo v rámci jeho značné části. Působnost župy vykonává župní shromáždění. Celkový počet volených poslanců je stanoven volebním zákonem (většina župních shromáždění má 40 členů). Volební období župního shromáždění je čtyřleté. Funkcionáři župního shromáždění jsou předseda a místopředsedové, kteří jsou voleni tajným hlasováním, a to shromážděním z řad jeho poslanců. Župní shromáždění obligatorně zřizuje finanční výbor. Podle svého uvážení zřizuje další výbory.

Župnímu shromáždění a jeho funkcionářům pomáhá župní úřad. Jeho úkolem je příprava rozhodnutí shromáždění, organizace a kontrola jejich plnění. V čele župního úřadu stojí župní notář, který je jmenován župním shromážděním. V župách a hlavním městě působí úřady veřejné správy, v jejichž čele stojí vedoucí (jmenován a odvolán předsedou vlády, na základě doporučení ministra).[5]

Polsko

Zatímco původně se Polsko dělilo na 49 menších vojvodství, v důsledku reformy byl jejich počet snížen na 16. Vojvodství se dále dělí na okresy (městské a neměstské – nemají příliš silné postavení) a na obce (stejně jako v České republice i v Polsku je obec základní jednotkou územní samosprávy). Neměstských okresů je v Polsku 308, městských 65 a obcí (nazývané jako „gminy“) je celkem 2 478.

Polský zákon o regionální samosprávě z r.1990 umožňuje meziobecní spolupráci za účelem společného vykonávání veřejných úloh a služeb. Vytváření svazku obcí schvaluje rada každé zainteresované obce.

Orgány územních samospráv v Polsku tvoří vojvodský parlament, předseda (maršálek), rada obce, správní rada obce, starosta prezident města. Každé vojvodství má svůj vojvodský parlament, v jehož čele stojí předseda (maršálek). Okres představuje nově zavedený střední stupeň samosprávy, má své volené orgány a představitele. V obcích se volí ve všeobecných volbách rada obce, která následně zvolí správní radu obce. V čele správní rady stojí starosta (ve vesnicích a malých městech) nebo prezident města (ve velkých městech). [5]

Slovensko má smíšený (středoevropský systém místní správy stejně jako ČR. Administrativně je rozděleno do 2928 samosprávných obcí (z toho 138 měst) 8 samosprávných krajů. Dále je zde 79 okresů (bez samosprávy a státní správy primárně plnící statistické potřeby).

Samosprávným orgánem obce je obecní zastupitelstvo v jehož čele je starosta. Poslance zastupitelstva i starostu volí občané obce v přímých volbách na 4 roky. Obecní úřad vykonává administrativně organizační činnosti související se samosprávnou i přenesenou působností obce resp. orgánů.

Vyšší územní celky tvoří kraje. Samosprávným orgánem je zastupitelstvo vyššího územního celku v jehož čele je předseda kraje. Poslanci i předseda jsou voleni na 4 roky v přímých volbách. Krajský úřad je výkonným orgánem kraje.[1]

Přehled orgánů územních samospráv v zemích V4 včetně územního členění dokumentuje tabulka 2.

5.2 Systém členění dle územně statistických jednotek NUTS

Rozdílný počet a velikost územních celků, na které se člení jednotlivé národní ekonomiky vytvořili prvotní předpoklad formování tzv. statistických (umělých) regionů Evropské unie. Cílem tohoto systému územně statistických jednotek NUTS bylo zabezpečit porovnatelnost územních celků v rámci celého seskupení. Systém NUTS pracuje s pětistupňovým hierarchickým tříděním. Kromě tří úrovní NUTS, které se vztahují na regionální úroveň, existují ještě dvě nižší úrovně územněsprávního statistického členění, které však již nejsou určující pro rozdělení prostředků z fondů EU. Jedná se o tzv. místní administrativní jednotky (LAU).[3]

Česká republika byla historicky tradičně dělena na kraje odpovídající úrovni NUTS III, kvůli vstupu do Evropské unie musela zavést mezi stát a kraje ještě jeden stupeň členění odpovídající úrovni NUTS II- regiony soudržnosti. Na úroveň NUTS II je směřována podpora z fondů EU v cíli Konvergence a částečně Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Struktura NUTS v České republice obsahuje NUTS I - Stát (1), NUTS II - Regiony soudržnosti (8), NUTS III - Kraje (14) , LAU I- Okresy (76 + 15 pražských obvodů) a LAU II - Obce (6 249).

Strukturu NUTS na **Slovensku** představují úrovně NUTS 1- stát (1), NUTS II - oblasti (4), NUTS III - Kraje (8), LAU I - Okresy (79) a LAU II - Obce (2928). Strukturu NUTS v **Polsku** představují úrovně NUTS 1 - regiony (6), NUTS II vojvodství (16), NUTS III - podregiony (66), LAU I - Okresy a města s působností okresu (379) a LAU II – Obce (gminy) (2928). Strukturu NUTS v **Maďarsku** představují úrovně NUTS 1- velké oblasti statistiky (3), NUTS II - regiony (7), NUTS III jsou kraje (župy) + Budapešť(20), LAU I- subregiony (168) a LAU II - Obce (3152). [3]

Podrobněji dokumentuje přehled správních úrovní dle nomenklatury NUTS tabulka 2.

Tab. 2: Přehled správních úrovní a jejich orgánů v zemích V4

Stát V4	Členění dle územní samosprávy	Orgány územních samospráv	Členění dle NUTS
Česká republika	Kraje (14) Obce (6249)	Rada (kraje, obce) Zastupitelstvo (kraje, obce) Starosta Hejtman Krajský úřad Obecní úřad Výbory obce (finanční, kontrolní) Výbory kraje (finanční, kontrolní, pro výchovu vzdělání a zaměstnanost)	Regionální NUTS 1 1 NUTS 2 8 NUTS 3 14 Místní LAU 1 77 LAU 2 6249
Slovensko	Kraje (8) Obce (2928)	Rada kraje, obce Zastupitelstvo kraje, obce Starosta, Předseda- župan Krajský a obecní úřad	Regionální NUTS 1 1 NUTS 2 4 NUTS 3 8 Místní LAU 1 79 LAU 2 2928
Polsko	Vojvodství (16) Okresy (314) Obce (2478)	Vojvodský parlament Předseda (maršálek) Rada okresu Předseda okresu Rada obce Správní rada obce Starosta nebo prezident (ve městech)	Regionální NUTS 1 6 NUTS 2 16 NUTS 3 66 Místní LAU 1 379 LAU 2 2478
Maďarsko	Kraje (Župy) 19) Obce (3152)	Zastupitelstvo, Výbory - jako orgány Zastupitelstva Starosta Obecní úřad Notář Župní shromáždění Župní úřad Župní notář Finanční výbor	Regionální NUTS 1 3 NUTS 2 7 NUTS 3 20 Místní LAU 1 168 LAU 2 3152

Zdroj: [3, 5]

6. Závěr

Příspěvek se zabýval zhodnocením veřejné správy v zemích Visegrádské skupiny z pohledu jejich původní i následné spolupráce v oblasti veřejné správy, také orgánům veřejné moci, systému státní služby, územní veřejné správě a členěním dle nomenklatury NUTS. Všechny státy si systém veřejné správy vytvářejí samy, jedná se o jejich výlučnou kompetenci, kde EU nemá právo zasahovat v žádném konkrétním dokumentu, který by předepisoval systém veřejné správy a vnitřní organizace. V zemích V4 můžeme najít shodné i odlišné znaky veřejné správy a výkonu správní činnosti, jak v organizační struktuře, výkonných orgánech, stupních správy či územně správním členění.

Visegrádská skupina vznikla z úsilí o spolupráci v řadě oblastí společného zájmu v rámci celoevropské integrace. Aktivita vzájemné spolupráce zemí V4 inicioval společný zájem zemí postkomunistického bloku o integraci mezi vyspělé západoevropské demokracie. Jejich společným cílem byl vstup do EU a pro tento požadavek musely všechny státy aplikovat výrazné reformy v oblasti veřejné správy a změny v územně správním členění.

Systém veřejné správy v jednotlivých zemích je založen na principech evropského správního prostoru. Značné rozdílnosti lze nalézt mezi jednotlivými státy pokud jde o politicko-administrativní vztahy, na všech správních úrovních. Projevuje se to zejména v rozdílné struktuře územně správních celků. Postavení orgánů veřejné moci ve všech státech vychází z ústavního uspořádání a vlastní legislativy každého státu, které je pro ně závazné. Nacházíme zde odlišnosti v jejich struktuře, rozdělení kompetencí či počtech členů v těchto orgánech.

Jisté shodné a odlišné znaky vykazuje i systém státní služby v zemích V4. Je ve všech státech otevřený a demokratický. Každý stát si stanovuje vlastní systém státní služby, jeho požadavky jsou stanoveny v Ústavě či běžné legislativě každého státu. Každý stát má stanoven systém kategorií zaměstnanců, podmínky pro přijímání pracovníků do státní služby a funkčních sektorů zaměstnání, jejich práva, povinnosti. Odlišný je systém školení a vzdělávání u jednotlivých kategorií zaměstnanců. Polsko a Maďarsko oproti ČR a Slovensku mají v reformě státní služby výraznější postavení, neboť správní reformy byly zahájeny již v 80. letech. Byly zde však nutné další reformy a legislativní úpravy státní služby.

Česká republika, Slovensko a Maďarsko jsou unitární státy se dvěma stupni územní správy. V Polsku je typická třístupňová struktura územního členění. Specifikem místního uspořádání v zemích V4 jsou různé názvy územních jednotek nebo rozdílný počet a velikost územních celků. Struktura územní samosprávy se značně liší vzhledem k jejich ústavní úpravě či historickému vývoji. V ČR a na Slovensku tvoří vyšší stupeň územní samosprávy kraje, v Polsku okresy a vojvodství a v Maďarsku župy (kraje), další odlišnosti lze nalézt i ve struktuře orgánů územních samospráv, v jejich postavení, počtu či názvech. Územní uspořádání zemích V4 vykazuje ale i mnohé společné rysy, především obecně malou velikost územních samospráv základní úrovně (obcí) a posilování kompetencí územních samospráv vyššího stupně.

Požadavkem pro vstup do EU bylo vytvoření územně statistických jednotek dle nomenklatury NUTS. Tato oblast byla jednou z reformních tendencí v územně správním členění zemí V4. Členění dle NUTS je ve všech státech jednotné, tvoří ho 3 regionální úrovně a 2 úrovně místních jednotek. Najdeme zde ale poměrně výrazné odlišnosti v počtech jednotek vzhledem k velikosti území a počtu obyvatel. Regionální úrovně nomenklatury NUTS slouží převážně pro využívání zdrojů z EU, pro statistické, regionální a hospodářské účely než pro oblast samotné správy. Cíl stanovený v úvodu se podařilo naplnit, příspěvek poukazuje na společné i odlišné znaky a specifika v systému veřejné správy zemí V4.

Použité zdroje:

- [1] Cabada,L. a kol. Komparace politických systémů. Nové demokracie střední a východní Evropy. 1. Vydání. Praha:VŠE, Ekonomika, 2008. 434 stran. ISBN 978-80-245-1388-1
- [2] Cabada,L., Dvořáková,V. Komparace politických systémů. 1. Vydání. Praha: VŠE, 2000. 252 stran.ISBN 80-245-0066-3
- [3] Eurostat Europe in regional statistics. 2010.[cit.2010-09-27] Dostupné na WWW: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts-nomenclature>>
- [4] Halásková, M. Veřejna správa v České republice a zemích EU.1.Vydání. Ostrava: VŠB- TU, EKF, 2006. 177 s. ISBN 80-248-1266-5
- [5] Halásková, M. Veřejná správa v Evropské unii.1. Vydání.Opava: Optys, 2009. 181stran. ISBN 978-80-85819-77-9
- [6] Halásková, M. Specifika místní správy ve vybraných zemích EU. In: Decentralizace a efektivnost verejnej správy v podmínekách regiónov Evropské únie. sborník CD z mezinárodní vedecké konference. Banská Bystrica: Univerzita Matéla Béla, fakulta politických věd a mezinárodních vztahů. 2009. 8 stran. ISBN 978-80-8083-837-9
- [7] Klokočka,V. Ústavy států Evropské unie. (2 díl). 1. Vydání Praha: Linde, 2005. 336s. ISBN 80- 7201-556-7
- [8] Neubauerová, E. Finance územněsprávních celkov. 1. Vydání. Bratislava: EU, Ekonom, 2006. 316 s. ISBN 80-225-2225-2
- [9] PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe. 1. Vydání. Praha: Grada Publishing, 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5
- [10] RÝZNAR, L, ŠIMONOVÁ, A. Evropská veřejná správa. 1. Vydání. Praha: MV, 2006. 235 stran. ISBN 80-7314-102-7
- [11] SCISKALOVÁ, M. Procesní řízení ve veřejné správě. 1. Vydání. Opava: Slezská univerzita v Opavě, OPF, 2009. 164 stran. ISBN 978-80-7248-544-4
- [12] VIDLÁKOVÁ, O. Reformy veřejné správy. 1. Vydání. Pardubice, UP, 2000.140 stran. ISBN 80- 7194-2 90-1
- [13] *Visegrad Group* 2010 .[cit.2010-09-27].Dostupné na WWW: <<http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=858>>
- [14] Zákon č.128/2000 Sb., zákon o obcích
- [15] Zákon č.129/2000 Sb., zákon o krajích

Kontaktní adresa:

Ing. Martina Halásková, Ph.D
VŠB- TU Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra veřejné ekonomiky
Sokolská tř. 33, Ostrava, 701 21
Email: martina.halaskova@vsb.cz
Tel.č.: 59 732 2315